I.I.S.S.
Pietro Verri
Milano

CITTADINANZA E COSTITUZIONE

Itinerari giuridici di base

10. La cittadinanza UE

A cura di Simonetta Bonavoglia

Istituita dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (UE) del 1992, la cittadinanza europea è la condizione giuridica propria di ogni persona appartenente a uno Stato membro dell'UE. Benché gli Stati risultino liberi di stabilire i criteri per la concessione della propria cittadinanza, devono rispettare i principi fondamentali del diritto comunitario, e il loro operato è soggetto al sindacato della Corte di giustizia.

In base al Trattato di Amsterdam (1997), essa non sostituisce la cittadinanza nazionale, ma ne rappresenta un complemento, essendo finalizzata a instaurare la solidarietà tra i popoli che fanno parte dell'Unione Europea e a favorire il processo di integrazione politica tra gli Stati membri.

È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Tale cittadinanza si aggiunge infatti a quella nazionale con caratteri giuridici e politici autonomi: **essa si fonda non sull'appartenenza a un popolo costituitosi in Stato, ma sulla volontà espressa dai Paesi membri di creare un'Unione sempre più stretta tra i rispettivi popoli** e di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei propri cittadini all'interno di uno spazio politico europeo, obiettivo cui una cittadinanza comune appare strumentale.

I cittadini dell'Unione godono dei diritti, e sono soggetti ai doveri, previsti dal Trattato: i diritti sono enunciati nell'art. 20 ss. TFUE, ma si ritrovano anche nel TUE e in altre parti del TFUE, oltre che nella Carta dei diritti fondamentali. Alcuni di questi diritti possono essere fatti valere nei confronti dell'Unione, altri, soprattutto il diritto di libera circolazione e soggiorno, rispetto agli Stati membri. È riscontrabile, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la tendenza a ricavare dallo status di cittadino europeo un nucleo di diritti essenziali che possono essere fatti valere anche nei confronti del proprio Stato di origine.

In particolare, possono:

- circolare e soggiornare liberamente nei territori dell'Unione (Libera circolazione delle persone),
- eleggere ed essere eletti alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- ove si trovino in un paese terzo in cui lo Stato di provenienza non è rappresentato, beneficiare della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi Stato membro dell'Unione;
- fare petizione al Parlamento europeo
- adire il Mediatore europeo .

Tali diritti sono suscettibili d'integrazione, grazie a una clausola che consente al Consiglio dell'UE di adottare disposizioni intese a completarli.

L’attribuzione e la revoca della cittadinanza europea

Il criterio di attribuzione della cittadinanza europea, che concerne solo le persone fisiche, è stato individuato, come accennato, nel possesso della cittadinanza di un Paese membro; rimane competenza degli Stati determinare i criteri di conferimento della cittadinanza nazionale, unico presupposto di quella europea. La Dichiarazione n. 2 annessa al Trattato di Maastricht, infatti, prevede che «ogni qualvolta nel Trattato si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».
Nel Trattato di Amsterdam si è specificato che la «cittadinanza dell’Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest’ultima»). Veniva, in tal modo ribadita l’importanza primaria delle cittadinanze nazionali, rispetto alle quali quella europea appariva di natura derivata, quasi ancillare.
Spetta di conseguenza agli Stati membri indicare in piena autonomia, nel momento in cui entrano a far parte dell’Unione, chi goda dello status di proprio cittadino, status da cui deriva poi automaticamente la cittadinanza europea LA Corte di giustizia ha ribadito la piena libertà, per uno Stato membro, di determinare in modo vincolante per gli altri Paesi i presupposti di attribuzione della propria cittadinanza.
Il problema della natura meramente interna, come sostenuto dagli Stati membri intervenuti e dalla Commissione, dei criteri di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale, è stato analizzato dalla Corte nel caso Rottmann.
Con questa sentenza la Corte ha definitivamente risolto la questione se le norme sulla revoca della cittadinanza nazionale, e, di conseguenza, dell’Unione, costituiscano materia di rilevanza comunitaria: l’importanza dello status così acquisito fa sì che vicende che vengano a condizionarlo o a porvi termine non possano sfuggire al sindacato giurisdizionale. **Il cittadino europeo diviene in senso proprio soggetto di un ordinamento diverso da quello nazionale, ordinamento da cui deriva il suo status e davanti ai cui organi può chiedere giustizia nei confronti non solo di singole violazioni di propri diritti, ma anche di decisioni che su tale status incidano.**

APPROFONDIAMO UN PO’

IL CASO

Il signor Rottmann, cittadino austriaco, si avvale della libertà di circolazione di cui gode in qualità di cittadino europeo e va a risiedere in Germania. Dopo alcuni anni, ottiene la nazionalità tedesca. Contemporaneamente, perde quella austriaca, dato il divieto di doppia cittadinanza previsto dal diritto austriaco. Tuttavia, in Austria un processo penale per un reato minore pende ancora in capo al signor Rottmann. Questi nasconde la circostanza alle autorità tedesche, le quali, acquisita l’informazione, revocano il provvedimento di naturalizzazione. Il signor Rottmann si rivolge al giudice amministrativo tedesco, sostenendo che la revoca della cittadinanza tedesca lo renderebbe apolide e lo priverebbe, altresì, della cittadinanza europea. Il giudice tedesco “gira”, allora, la questione ai giudici europei.
La Corte di giustizia stabilisce che: a) la cittadinanza europea dipende necessariamente da quella nazionale, per cui il venir meno della seconda comporta necessariamente la perdita della prima; b) in materia di nazionalità, la competenza statale è esclusiva; c) quando però – ed è questa la novità – le decisioni delle autorità nazionali incidono sulla condizione di cittadino europeo (come nel caso del signor Rottmann), quelle decisioni devono essere assunte nel rispetto del diritto dell’Unione e dei suoi principi generali, tra i quali rientra il principio di proporzionalità. Questo significa che spetterà ai giudici nazionali verificare se le decisioni statali di revoca (ed eventualmente, un domani, di diniego) della nazionalità sono proporzionali, cioè adeguate e necessarie rispetto al fine perseguito: salvaguardare il vincolo di lealtà tra il cittadino e lo Stato di appartenenza.

La cittadinanza europea, quindi, presuppone certamente il possesso della cittadinanza di uno Stato membro ma, una volta attribuita, diventa soggetta alla normativa comunitaria. Acquista in tal modo maggiore pregnanza l’affermazione che **lo status di cittadino europeo è destinato a diventare lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, in quanto garantisce la posizione del cittadino europeo nei confronti del proprio Stato anche in ipotesi che sembrino rientrare nella competenza esclusiva di quest’ultimo.**

ESSERE CITTADINI EUROPEI

I diritti dei cittadini europei

I diritti di cittadinanza sono nati, originariamente, soprattutto per completare il diritto di libera circolazione, permettendo ai cittadini dei Paesi membri di spostarsi e soggiornare nella Comunità anche senza motivazioni di ordine economico e di integrarsi meglio nella società dello Stato di residenza, ottenendo il diritto di voto alle elezioni locali e al Parlamento europeo. A tali diritti il Trattato di Maastricht aveva aggiunto la facoltà di presentare petizioni al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore europeo, nel caso di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni comunitarie, oltre alla possibilità di avvalersi della protezione diplomatica di un Paese membro in uno Stato terzo in cui il proprio Paese non fosse rappresentato.

All'attribuzione di una cittadinanza europea corrispondeva quindi più uno status di straniero: l'Unione non assumeva, infatti, nei confronti dei propri cittadini, alcun obbligo particolare, in quanto il diritto di petizione e di rivolgersi al Mediatore europeo concerneva, come chiarito da altri articoli del Trattato, anche i residenti. Inoltre, mentre per effetto di una normativa e di una giurisprudenza comunitaria attenta a garantire la libertà di circolazione, l'ambito dei diritti a questa collegati si è ampliato notevolmente, altrettanto non è avvenuto per quanto concerne i diritti verso l'Unione. L'aggiunta, col Trattato di Amsterdam, di nuovi diritti, quale quello di accesso ai documenti o alla protezione dei dati personali, è risultata sempre condivisa con i residenti extracomunitari.

I diritti del cittadino europeo appaiono eterogenei non solo per quanto ne concerne il contenuto, ma, soprattutto, il soggetto tenuto a garantirli. L'atipicità della cittadinanza europea consiste infatti, oltre che nell'essere una cittadinanza senza nazionalità e senza i doveri che di solito da tale status derivano, nel fatto che i relativi diritti incidono in massima parte sul rapporto tra cittadino europeo e Stati membri, e, tra questi, lo Stato ospite diverso dal proprio

I diritti del cittadino possono quindi essere divisi in due categorie: quelli di cui il cittadino è titolare direttamente rispetto all'Unione e quelli che può fare valere verso gli Stati membri.

I diritti che i cittadini possono far valere verso l'Unione:

1) I diritti "politici" dei cittadini europei

Le disposizioni del TUE che disciplinano i diritti dei cittadini europei sono gli artt. 9, 10 e 11.

L'art. 9 TUE assicura il principio di eguaglianza dei cittadini, affermando che questi beneficiano di eguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi in tutte le loro attività.. Infatti, sembra riferirsi a qualunque tipo di attività posta in essere dall'Unione e quindi non solo quelle aventi un rilievo normativo o giurisdizionale.

Ai sensi dell'**art. 10**, i cittadini svolgono un duplice ruolo di garanti della rappresentatività democratica dell'Unione: direttamente, in quanto votanti al Parlamento europeo, indirettamente, in quanto elettori dei parlamenti nazionali dinanzi ai quali sono responsabili i membri dei rispettivi governi che fanno parte del Consiglio (par. 2). Il par. 3 enuncia il loro diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e dispone che le decisioni siano prese «nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini**».**

Funzionali alla partecipazione politica dei cittadini europei alla vita dell'Unione, infine, sono i partiti politici europei, che contribuiscono a «formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (par. 4).

I diritti sinora citati erano già deducibili da precedenti disposizioni dei Trattati; un'importante novità è stata invece introdotta nell'**art. 11**, par. 4, **che prevede la facoltà per un milione almeno di cittadini di un numero significativo di Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta «su materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati».** Si consente in tal modo ai cittadini di svolgere un ruolo diretto nell'esercizio del potere legislativo dell'Unione.

2) I diritti condivisi con i residenti

Oltre ai diritti propri esclusivamente di cittadini europei, il diritto primario riferisce alla cittadinanza dell'Unione diritti che possono essere fatti valere nei confronti di quest'ultima da tutti coloro che risiedono nel territorio degli Stati membri; tali diritti si ritrovano sia nel TFUE che nella Carta dei diritti fondamentali. L'art. 20, par. 2, lett. d), TFUE enuncia il diritto di petizione, il diritto di adire il Mediatore europeo e quello di rivolgersi – e ricevere risposte – nella propria lingua nazionale alle istituzioni ed organi comunitari.

I diritti che i cittadini possono far valere nei confronti degli Stati membri:

1) Individuazione dei titolari

Il diritto di circolazione e di soggiorno nei territori degli Stati membri costituisce il nucleo essenziale della cittadinanza europea; anche altri diritti che da essa derivano, quali quello di votare alle elezioni del Parlamento europeo o a quelle comunali nel Paese ospite, si ricollegano funzionalmente al primo, mirando a renderne più agevole la fruizione, attraverso una migliore integrazione nella società locale. .

Preliminare all'esame dei diritti che derivano dalla libertà di soggiorno, comunque, risulta la questione se essi possano essere fatti valere anche nei confronti del proprio Stato di origine da parte dei cittadini europei che non si siano mai avvalsi della libertà di circolazione; se si possa cioè configurare un diritto di soggiorno che derivi dalla cittadinanza europea e presenti caratteri di autonomia rispetto al diritto di circolazione, al cui previo esercizio non sarebbe più imprescindibilmente collegato**.**

Il superamento della distinzione tra cittadini "dinamici", che si sono avvalsi della libertà di circolazione, e "statici" comporterebbe l'operatività dei diritti dei cittadini europei nell'intero territorio dell'Unione, compreso il territorio dello Stato nazionale, a meno che non sia diversamente specificato : i cittadini europei potrebbero avvalersi dei diritti di cittadinanza sanciti dal Trattato anche praeter o contra le leggi del proprio ordinamento, e si verrebbe così a concretizzare un nucleo di diritti riconosciuti dall'Unione che caratterizzerebbe lo status del cittadino europeo in quanto tale, e non più in quanto cittadino di uno Stato residente in altro Paese membro. Sino alla sentenza nel caso Ruiz Zambrano (sentenza dell'8.3.2011, causa C–34/09, in Raccolta, I-1177 ss.), i diritti concernevano solo il cittadino dinamico, mentre per quello statico si poneva il rischio che la sua situazione risultasse, in quanto determinata esclusivamente dalle norme nazionali, meno garantita, dandosi così adito alle c.d. discriminazioni alla rovescia.

I principi contenuti nella sentenza Rottmann del 23.3.2010 sulla rilevanza per l'ordinamento dell'Unione della cittadinanza in sé, e non solo dei diritti che da essa conseguono, hanno peraltro contribuito a una svolta giurisprudenziale relativamente ai cittadini stanziali, che si può cogliere nella sentenza Ruiz Zambrano. Nel caso in esame I giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a stabilire se i suddetti diritti attribuiscano ad un cittadino di uno Stato terzo, che abbia in carico figli in tenera età e cittadini di uno Stato membro (e, quindi, dell'Unione), un diritto di soggiorno nello Stato di cui questi ultimi siano cittadini ed un'esenzione dal permesso di lavoro.

APPROFONDIAMO UN PO'

IL CASO

Gerardo Ruiz Zambrano è un signore di nazionalità colombiana, che decide di lasciare il suo paese per andare a vivere in Belgio insieme alla moglie. Le istanze dei coniugi volte al riconoscimento del diritto di asilo in Belgio sono state respinte dalle autorità competenti, seppure l'ordine di abbandonare il territorio fosse seguito da una clausola di non rimpatrio in Colombia, stante la situazione di perdurante guerra civile nel paese latinoamericano. Nonostante questi dinieghi, i due coniugi hanno comunque provveduto ad ufficializzare la loro condizione di residenti nel comune di Schaerbeck e il sig. Zambrano ha cominciato a lavorare stabilmente, con un contratto a tempo indeterminato.

Durante la permanenza in Belgio, la coppia ha dato vita a due bambini, Diego e Jessica. Poiché questi ultimi sono nati in territorio belga e i due genitori non hanno intrapreso alcuna iniziativa perché fosse loro riconosciuta la cittadinanza colombiana, i due bambini sono da considerarsi cittadini belgi e dell'UE.

Il signor Zambrano ha presentato domanda di permesso di soggiorno, ma questa gli è stata respinta. Nel marzo 2006 ha presentato ricorso avverso questa decisione. In conseguenza di ciò, in pendenza di detto ricorso, il sig. Zambrano ha beneficiato di un titolo speciale di soggiorno. Anche il ricorso è stato respinto, e tale decisione è stata oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunal du travail di Bruxelles.

Tradizionalmente la Corte di Lussemburgo ha collegato i diritti dei cittadini dell'Unione all'esercizio della loro libertà di circolazione all'interno. Si può affermare che la decisione in esame, invece, compia una sorta di rivoluzione copernicana, slegando il diritto di cittadinanza dell'Unione dalla libera circolazione fra Stati membri. In sostanza, con Zambrano, la Corte inizia a trattare la cittadinanza dell'Unione come diritto ex se.

La CGUE ridisegna i confini dell'art 20 TFUE e l'ampiezza dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione. Per essere cittadini dell'UE, bisogna essere cittadini di uno degli Stati membri, e questi ultimi sono competenti nella fissazione dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza.

In quanto cittadini belgi, i figli del sig. Zambrano sono indiscutibilmente cittadini dell'Unione.

Secondo la Corte, dunque, un diniego del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un paese terzo, che abbia in carico due minori cittadini di uno Stato dell'Unione, rappresenta un'eccessiva compressione dei diritti di questi ultimi connessi alla cittadinanza dell'Unione e un ostacolo al pieno ed effettivo godimento degli stessi. In aggiunta, al soggetto cittadino dello Stato terzo non deve essere nemmeno negato il permesso di lavoro, perché rischierebbe, altrimenti, di non disporre dei mezzi necessari per far fronte alle esigenze e ai bisogni primari del nucleo familiare.

La sentenza in esame ha quindi ampliato la sfera di operatività del diritto dell'Unione, rendendo soggette a sindacato giurisdizionale, per verificarne il rispetto dei diritti del cittadino europeo, anche le norme dello Stato di origine, a prescindere dal previo esercizio della libertà di circolazione.
I diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione vengono, dunque, sganciati dal concreto esercizio alla libera circolazione finendo per fungere da pilastro portante per la protezione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza e dalla CEDU.
Ulteriori pronunce hanno però evidenziato, se non un ripensamento, una maggiore cautela della Corte di giustizia, che, adita su questioni simili, ha specificato la natura "eccezionale" della conclusione raggiunta nel caso Ruiz Zambrano. La **Corte ha specificato che il criterio discretivo tra applicare o meno l'art. 20, par. 1, consiste nella constatazione che, a seguito di un provvedimento nazionale, il cittadino si veda costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione considerato nel suo complesso, e ha quindi "un carattere molto particolare" e vi si può ricorrere solo "in via eccezionale**".

2) Il diritto di circolazione e soggiorno

a) Con il Trattato di Maastricht è stato espressamente riconosciuto «il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» a tutti i cittadini dell'Unione europea, alle condizioni e con i limiti fissati nel Trattato e negli atti adottati in applicazione dello stesso (art. 8A, ora art. 21 TFUE). La libertà di circolazione e di soggiorno delle persone aventi la cittadinanza europea e dei loro familiari è attualmente regolamentata, oltre che dagli articoli **20 e 21 del TFUE**, da alcuni atti derivati, tra i quali assume un'importanza fondamentale la Direttiva 2004/38/CE che disciplina in via generale la materia (Direttiva 2004/38 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in G.U.U.E. L 158 del 30.4.2004).
b) Il diritto suddetto compete a qualunque cittadino europeo, a prescindere dall'età e dalla capacità di farlo valere. Funzionale a tale diritto risulta l'istituto del ricongiungimento familiare, in quanto necessario per garantirne l'effetto utile: l'impossibilità di avvalersi della libertà in questione anche per i propri familiari può infatti costituire una remora a spostarsi in un altro Paese e comporta anche una discriminazione vietata darll'**art.18 TFUE**, essendo fondata sulla cittadinanza. Gli aspetti più interessanti di tale questione concernono i familiari che non siano a loro volta cittadini europei, e che quindi possano avvalersi della libertà in questione solo per effetto del loro rapporto con un cittadino di uno Stato membro.
   Per familiare (art. 2, par. 2), si intendono il coniuge; il partner che «abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata, sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante»; i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner e gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner.
c) Il diritto di un cittadino europeo di entrare nel territorio di uno Stato membro è subordinato, secondo **l'art.** 5 della Direttiva, al possesso di una carta di identità, o di un passaporto, in corso di validità; per i familiari extracomunitari, è richiesto il possesso di un passaporto. Gli eventuali controlli alla frontiera devono essere volti a identificare la persona e accertarne la cittadinanza. Lo Stato di ingresso è altresì tenuto a concedere ogni possibile agevolazione al cittadino europeo sprovvisto di documenti, come pure ai suoi familiari.

d) Una delle maggiori innovazioni apportate dalla **Direttiva 2004/38** alla libertà di circolazione e di soggiorno consiste certamente nell'aver distinto il diritto di soggiorno in tre lassi temporali, cui corrispondono diritti, condizioni di godimento e formalità amministrative differenti.

L'art. 6 della Direttiva prende in considerazione un **soggiorno sino a tre mesi**, stabilendo che entro tale lasso di tempo i cittadini europei (così come i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro) hanno diritto a soggiornare senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta di identità o di un passaporto.

Più complessa è la disciplina **per soggiorni che si protraggano per periodi superiori a tre mes**i. **L'art. 7** infatti distingue quattro tipologie di cittadini europei che possono avvalersi del diritto di soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi: a**) i lavoratori subordinati o autonomi; b) quanti dispongono di risorse economiche per sé e per i familiari sufficienti a non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo del soggiorno e di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi; c) gli studenti, purché siano a loro volta in possesso di un'assicurazione medica e dichiarino di disporre per sé e i familiari di risorse economiche sufficienti; d) i familiari di cittadini che rientrino nelle tre categorie sopra indicate.** Dall'appartenenza alle varie categorie discendono diritti e obblighi diversi.

Ai sensi dell**'art. 16** della Direttiva, infine, «il cittadino dell'Unione che abbia **soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro** ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato»; tale diritto si estende anche ai suoi familiari, non aventi la cittadinanza dell'Unione, che abbiano soggiornato a loro volta assieme al cittadino per il medesimo periodo. Caratteristica essenziale di tale diritto è che il soggiorno non è più subordinato all'essere persona economicamente attiva o in possesso di un reddito sufficiente e di un'assicurazione sanitaria; ai fini del soggiorno, viene quindi garantita la parità di trattamento con i cittadini nazionali, sussistendo l'unico limite (anche questo, si vedrà, soggetto a restrizioni) dei motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

e) limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini europei possono essere poste per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica: tali limitazioni sono subordinate a rigorose garanzie materiali e procedurali. Poiché, infatti, si tratta di eccezioni al godimento di una libertà fondamentale, i limiti devono risultare necessari per la protezione di interessi imperativi dello Stato e non devono eccedere quanto necessario per ottenere un tal fine.

Le cause che possono impedire l'ingresso o causare l'allontanamento del cittadino europeo o del suo familiare vanno ricondotte alla pericolosità sociale: questa può derivare o dall'esistenza di patologie fisiche [tae limite può impedire l'ingresso nello Stato membro o comportare l'allontanamento se la malattia si manifesti entro tre mesi dall'ingresso (art. 29).
L' **art. 28**, par. 1, dispone inoltre che, prima di adottare un provvedimento di allontanamento per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato ospite tiene conto di «elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare ed economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese di origine».
Una tutela rafforzata concerne infine il minorenne, in possesso della cittadinanza europea, che non può essere allontanato o espulso, se non per motivi imperativi di pubblica sicurezza, a meno che «l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato nella convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo» (art. 28, par. 3, lett. b).
Sempre ai sensi dell**'art. 28**, dopo l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, i cittadini dell'Unione e i loro familiari non possono essere allontanati se non per "gravi motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza"; dopo dieci anni di soggiorno, il cittadino europeo non può essere espulso se non per "motivi imperative di pubblica sicurezza definiti dallo Stato ospite".

3) Il diritto di voto al Parlamento europeo e alle elezioni locali

L**'art. 22** TFUE disciplina il diritto di voto dei cittadini europei alle elezioni comunali e al Parlamento europeo. Con tale diritto si intende agevolare la libera circolazione delle persone, permettendo loro di partecipare alle decisioni politiche in sede locale e di concorrere alla scelta dei membri del Parlamento europeo: il principio cardine consiste infatti nell'obbligo, per gli Stati, di far accedere a determinate votazioni i cittadini di altri Paesi membri che ivi risiedono, alle stesse condizioni dei nazionali, così permettendo una

a) Il TFUE riconosce l'elettorato attivo e passivo ai cittadini di un Paese membro residenti in altro Stato alle stesse condizioni dettate per i cittadini di detto Stato: come specificato nella direttiva di attuazione, non può quindi essere richiesto, di norma, ai residenti un periodo minimo di soggiorno se la stessa condizione non opera anche per i nazionali; altrettanto vale per le condizioni di accesso all'elettorato attivo e passivo, quali l'età o le cause di incapacità.

b) L’art. 22, par. 2, CE conferisce ai cittadini europei il diritto di voto al Parlamento europeo nel Paese membro ove risiedono, alle stesse condizioni dei nazionali.

L’elemento che maggiormente distingue la disciplina sul diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali da quella relativa al Parlamento europeo è la cura posta nella Direttiva 93/109 per evitare la possibilità di un doppio voto, nel paese di origine e in quello di residenza, secondo un principio che era già stato affermato nell’Atto sull’elezione a suffragio universale diretto del 1976 (art. 8: «Per l’elezione dei membri del Parlamento europeo ogni elettore può votare una sola volta»).

È rispettata la libertà di scelta del cittadino, che deve esprimere la volontà di votare nel paese di residenza anziché in quello di origine: in caso contrario, diversamente da quanto previsto nell’art. 7, par. 2, della Direttiva 94/80, anche se nello Stato di residenza il voto al Parlamento europeo è obbligatorio, il cittadino europeo non soggiace a tale dovere (art. 8).

4) Il diritto alla protezione diplomatica

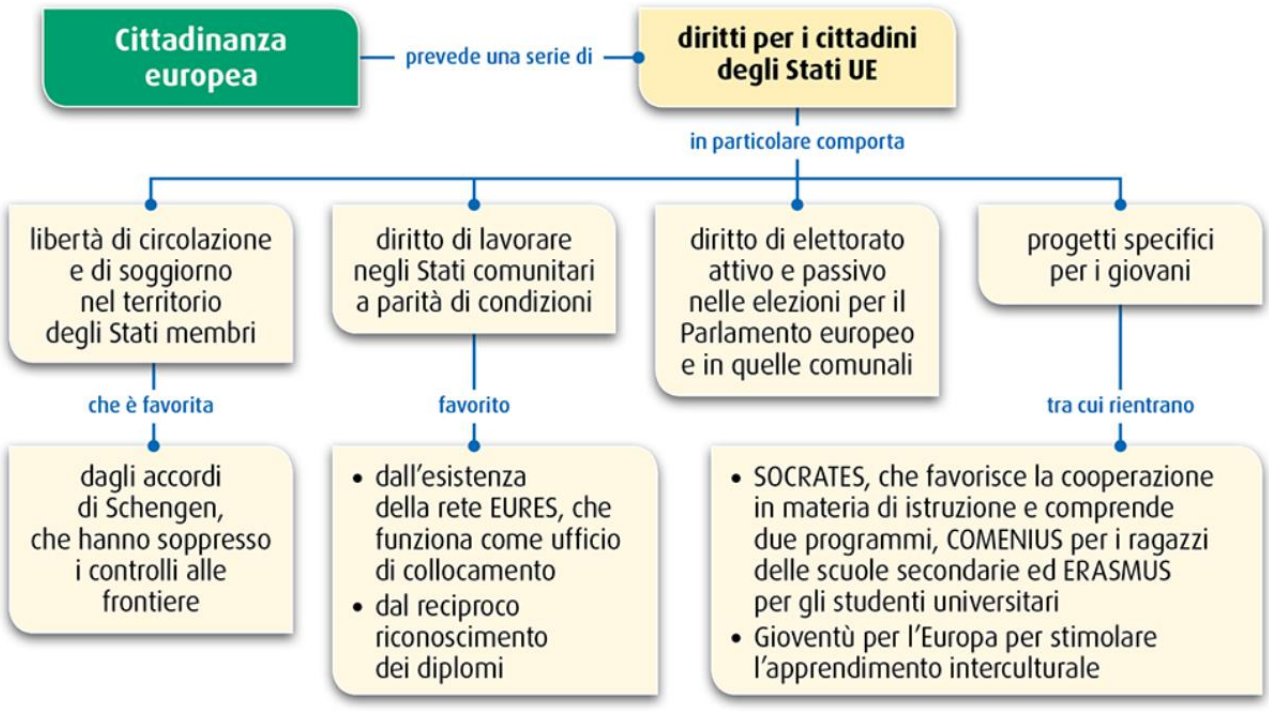
Il diritto alla protezione diplomatica del cittadino europeo nel territorio di uno Stato terzo - nel quale lo Stato di cui è originario non è rappresentato - da parte di qualsiasi Paese membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Paese, appare come il più problematico e meno realizzato tra quelli enunciati. Già presente nel Trattato di Maastricht (art. 8C) e disciplinato ora dall’art. **23** TFUE, fa infatti riferimento ad un istituto (la c.d. protezione diplomatica), proprio del diritto internazionale, sviluppatosi in altro contesto e con diversi presupposti.

Nella prassi, si è chiarito come il diritto di rivolgersi alle autorità diplomatiche di un altro Paese membro concerna non tanto la protezione diplomatica in senso proprio, quanto l’assistenza in caso di difficoltà.

Rispetto agli obblighi degli Stati membri inter se, è stata adottata nel 1995 una decisione intergovernativa, il cui contenuto conferma quanto sopra detto a proposito **della natura “assistenziale” e “umanitaria” della protezione da accordare, protezione di norma erogata dagli ufficiali consolari.**

Questa tutela comprende:

- l'assistenza in caso di decesso;
- l'assistenza in caso di incidente o malattia grave;
- l'assistenza in caso di arresto o di detenzione;
- l'assistenza alle vittime di atti di violenza;
- l'aiuto ed il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà.



IN SINTESI

Essere cittadini europei comporta alcuni importanti vantaggi:

- Il **diritto alla tutela diplomatica** da parte di tutte le ambasciate di ogni Stato membro. Ad esempio, se siamo in un Paese extracomunitario in cui non è presente una sede diplomatica italiana, in caso di bisogno (perdita dei documenti, necessità di rientrare con urgenza in Italia per motivi familiari o lavorativi, contestare una sanzione ritenuta ingiusta ecc.) possiamo rivolgerci all'ambasciata di qualsiasi Stato dell'Unione che sia presente nel Paese nel quale ci troviamo per ottenere la necessaria assistenza.

- Il **diritto di circolare e soggiornare** liberamente, nonché quello di stabilirsi, in qualsiasi Stato dell'Unione. Tale diritto è stato rafforzato, per 26 paesi comunitari (mancano Regno Unito, Irlanda, Cipro, Bulgaria, Romania, Croazia), dall'accordo di Schengen (concluso nel 1985 e che dal 1990 ha cambiato anche la vita degli italiani), che prevede la soppressione dei controlli tra le frontiere dei Paesi firmatari.
  Poiché la soppressione dei controlli alle frontiere può dare origine a pericoli, quali quelli collegati al terrorismo e all'immigrazione clandestina, la convenzione Schengen prevede la cooperazione tra le polizie degli Stati aderenti, con la possibilità di inseguire un ricercato anche nei Paesi vicini. Inoltre, è stato predisposto un collegamento telematico tra gli organi di polizia, denominato **SIS** (Sistema informativo Schengen), che permette di attuare in tempo reale segnalazioni su persone e traffici sospetti, fondandosi sull'assistenza giudiziaria reciproca e sulla collaborazione antidroga.

- Il **diritto di accedere al lavoro in condizioni di parità con gli altri cittadini**. Viene assicurata, in particolare, la **parità di trattamento** fra tutti i cittadini dell'**Unione europea** nelle fasi della selezione e dell'assunzione del personale, nelle condizioni di lavoro, nel livello salariale, nel calcolo dell'anzianità, nell'assistenza e nella sicurezza sociale. È inoltre applicato il principio del **mutuo riconoscimento dei diplomi**, per cui qualsiasi cittadino europeo può esercitare, nell'ambito di ogni Stato dell'unione, la professione a cui è stato abilitato nello Stato di origine.

- Il **diritto di partecipare attivamente alla vita politica di ogni Stato membro**. Ogni cittadino europeo ha il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni comunali dello Stato in cui risiede.

La consapevolezza della cittadinanza europea viene favorita dall'Unione europea anche con diversi progetti che riguardano i giovani, l'istruzione e la scuola. Tra essi ne ricordiamo in particolare tre:

- **Leonardo da Vinci**. Il programma prevede finanziamenti per migliorare la formazione professionale di studenti e lavoratori, promuovendo inoltre l'attività di tirocinio presso aziende straniere; offre pertanto continue opportunità di aggiornamento, con specifica attenzione all'evoluzione tecnologica.

- **Socrates**. Attraverso questo programma, l'Unione europea intende favorire la cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito dell'istruzione, attuando scambi di studenti e di insegnanti, diffondendo la conoscenza delle lingue europee, promuovendo scambi di informazioni e di esperienze tra le scuole della Comunità.
  Il programma Socrates si suddivide in due sottoprogrammi: **Erasmus**, per gli studenti universitari, e **Comenius**, per quelli delle scuole secondarie di secondo grado.

- **Gioventù**. Si tratta di un programma europeo di sostegno e finanziamento ai progetti che favoriscono l'apprendimento interculturale, la solidarietà e la mobilità internazionale dei giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni.

La normativa per l’acquisizione della cittadinanza nei diversi Paesi UE

La normativa per l’acquisizione della cittadinanza nei diversi Paesi dell’Unione europea varia considerevolmente da paese a paese e richiama diversi principi giuridici.

IUS SOLI: secondo questo principio se si nasce su un determinato territorio si acquisisce il diritto di assumerne la cittadinanza. Le norme con cui viene applicato questo principio possono essere più o meno inclusive, nell’accezione più generosa si parla di ius soli puro secondo cui chiunque nasce sul territorio di un paese è automaticamente cittadino di quel paese.

IUS SANGUINIS: secondo questo principio giuridico la cittadinanza viene ereditata dai propri genitori, per discendenza di sangue. L’applicazione di questi principi varia da paese a paese, soprattutto per quanto riguarda il numero di generazioni alle quali si consente di trasmettere la cittadinanza per discendenza. Ad esempio alcuni paesi limitano il trasferimento della cittadinanza sino alla seconda o alla terza generazione e non oltre, altri hanno istituito un limite temporale dalla nascita entro il quale è possibile registrare il nuovo nato con la cittadinanza dei genitori.

IUS DOMICILII: è il principio applicato nel processo di naturalizzazione, un soggetto immigrato può acquisire la cittadinanza del paese di accoglienza se possiede alcuni requisiti, tra cui in prima battuta l’anzianità di residenza; anche in questo caso la legislazione è varia, si va da 3 a 10 anni.
Agli anni di residenza si possono associare altri requisiti che vengono richiesti come la continuità ininterrotta della residenza (che va dimostrata con specifica documentazione), la rinuncia alla cittadinanza del paese di origine, un reddito adeguato al proprio mantenimento, ecc.

Nella maggior parte degli Stati UE la legge sulla cittadinanza si basa su una combinazione di principi giuridici diversi tra i tre visionati, per meglio configurare l’acquisizione della cittadinanza come la testimonianza di una verosimile integrazione dell’individuo nella società in cui vive. Ad esempio, un riferimento esclusivo allo ius soli puro potrebbe favorire una sorta di “turismo” per far acquisire ai propri figli la cittadinanza di paese, senza di fatto viverci o avere dei legami con quel paese.
In un’ottica di medio periodo possiamo dire che la tendenza prevalsa nei paesi dell’Unione Europea è stata quella di facilitare l’accesso alla cittadinanza – almeno sino al 2000 – rispondendo ad una presenza sempre più stabile della componente immigrata.
Negli anni successivi gli eventi di terrorismo internazionale hanno alimentato le spinte xenofobe e le istanze securitarie avanzate dai partiti populisti, inducendo alcuni paesi ad un’inversione di tendenza verso riforme legislative sull’immigrazione di carattere etnico-identitario.
Dal punto di vista della cittadinanza sono stati introdotti requisiti più rigidi, ad esempio test di conoscenza della lingua o di integrazione civica per dimostrare l’effettivo legame con il paese in cui si risiede: il numero di Stati membri che ha dotato questi provvedimenti è salito da 6 a 16 negli ultimi anni.
Questi orientamenti non hanno comunque fermato molti paesi dal varare importanti riforme liberali per la concessione della cittadinanza agli immigrati e ai loro figli (ad esempio quasi tutti i paesi europei hanno ridotto il numero di anni di residenza richiesti), considerata ormai un elemento di equità delle società democratiche.

Legislazione sulla cittadinanza in alcuni dei Paesi dell’Unione Europea

Danimarca

In Danimarca vige sostanzialmente lo ius sanguinis. A differenza di molti altri paesi europei, la Danimarca non ha seguito le tendenze europee finalizzate ad un più facile ottenimento della cittadinanza, anzi le ultime riforme (2002 – 2005 – 2008) hanno inasprito le condizioni per l’ottenimento della cittadinanza.
L’anzianità di residenza per il procedimento di naturalizzazione è di 9 anni e il soggetto deve superare diversi esami, dimostrando di conoscere la storia, la struttura sociale e politica del paese e di possedere una padronanza linguistica pari a quella della nona classe della scuola dell’obbligo. Lo ius soli è stato abolito nel 2004. È uno degli stati che non ammette la doppia cittadinanza, richiede cioè di rinunciare alla cittadinanza del paese di origine per poter diventare cittadini danesi.

Francia

È uno degli Stati membri con provvedimenti di ius soli maggiormente inclusivi. Già nel 1889 fu introdotto il doppio ius soli, in base a cui i figli di stranieri già nati in Francia acquisivano la cittadinanza francese. La riforma del 1998 rafforza lo ius soli: ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno 5 anni, dall'età di 11 anni in poi. Il processo di naturalizzazione richiede 5 anni di residenza in Francia dimostrando una conoscenza sufficiente della lingua e della Costituzione francese.

Il principio dello ius soli si combina quindi con il principio dello ius domicilii.

Germania

La riforma del 2000 ha introdotto lo ius soli e ha rappresentato una svolta epocale per la Germania. Da allora i figli degli stranieri acquisiscono la cittadinanza tedesca alla nascita purché uno dei genitori risieda stabilmente nel paese da almeno 8 anni e sia in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno o di permesso di soggiorno illimitato da almeno 3 anni.

La procedura di naturalizzazione richiede 8 anni di residenza legale, questo periodo può scendere però a 7 anni se il soggetto ha frequentato un corso di integrazione. Il provvedimento richiede inoltre una serie di requisiti come l'essere in possesso di un'autorizzazione di soggiorno di durata illimitata, essere in grado di provvedere al proprio sostentamento e a quello del nucleo famigliare, rispettare i principi della Costituzione e l'ordinamento costituzionale e democratico della Germania, rinunciare alla cittadinanza di origine (fatta eccezione per i casi in cui è ammessa la doppia cittadinanza), conoscere la lingua tedesca a livello B1 secondo lo standard europeo, non aver riportato condanne penali se non di lieve entità, conoscere l'ordinamento giuridico e la struttura sociale della Germania.

In presenza dei requisiti richiesti la procedura di naturalizzazione è un diritto acquisito (cioè non è discrezionale come in altri Stati). Nel 2005 sono stati introdotti alcuni provvedimenti più restrittivi (in merito soprattutto al mantenimento della doppia cittadinanza). Nel 2008 sono stati introdotti esami per la cittadinanza e il test di lingua è stato disciplinato in modo rigoroso, introducendo un catalogo di domande consultabile per le persone che aspirano alla cittadinanza, in modo da potersi preparare al test. Non sono obbligati a sostenere il test i minorenni di età inferiore ai 16 anni e coloro che hanno conseguito un diploma rilasciato dalla scuola dell'obbligo, da un istituto tecnico o professionale.

Paesi Bassi

L'Olanda è un paese particolarmente interessante per la svolta restrittiva che ha caratterizzato la legislazione sulla cittadinanza negli ultimi anni. In generale la cittadinanza dal 2000 inizia ad essere vista come il coronamento di un percorso di integrazione piuttosto che come il presupposto per tale percorso. In termini pratici diventare cittadini olandesi è diventato più difficile negli ultimi anni. Occorre superare un test in cui dimostrare non solo la conoscenza della lingua (livello A2 del quadro comunitario europeo), ma anche la conoscenza della società olandese tramite 40 domande in materia di politica, questioni finanziarie, occupazione, assistenza sanitaria, trasporti, ecc.

Portogallo

Il Portogallo adotta una formula intermedia tra ius sanguinis e ius soli, ma quest'ultimo è stato rafforzato con la riforma del 2006. Attualmente il Portogallo si configura come uno degli Stati membri con provvedimenti di ius soli maggiormente inclusivi.

Lo ius soli si applica automaticamente alla terza generazione di immigrati; la seconda generazione può accedere alla cittadinanza sin dalla nascita per acquisizione volontaria (quindi sulla base di una richiesta) e in presenza di alcuni requisiti come la residenza dei genitori in Portogallo da almeno 5 anni o l'aver completato il primo ciclo di istruzione obbligatoria.

La naturalizzazione richiede alcuni requisiti, tra cui un periodo di residenza di 6 anni, non aver riportato condanne e una conoscenza sufficiente della lingua portoghese. L'elemento innovatore della riforma è l'introduzione della

naturalizzazione come diritto acquisito se in possesso dei requisiti richiesti, mentre prima la procedura era discrezionale. La legge precedente richiedeva sufficienti mezzi di sussistenza, con la riforma questo requisito è stato eliminato perché la Costituzione portoghese vieta la discriminazione basata su motivi economici. È prevista la doppia cittadinanza.

Regno Unito

La legislazione relativa alla cittadinanza è piuttosto complessa, in ragione della storia del paese e del suo passato di potenza imperiale e coloniale, basti pensare al sistema del Commonwealth: la legge del 1948 stabiliva ad esempio che erano britannici tutti i cittadini del Regno Unito, delle Colonie o dei Paesi Commonwealth (Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sud Africa, Terranova ,India, Pakistan, la Rodesia del Sud, ora Zambia, Zimbabwe e Malawi), tuttavia non vi è un sistema unico relativo alla cittadinanza e il processo di indipendenza di alcuni paesi ha introdotto ulteriori elementi di complicazione. La principale legge sulla cittadinanza del 1981, nata per semplificare la situazione, di fatto non è riuscita più di tanto nell'intento e tuttora esistono 6 diverse forme di cittadinanza.

Spagna

Il diritto per l'acquisizione della cittadinanza si basa sia sullo ius sanguinis sia sullo ius soli (ancora debolmente inclusivo). È previsto il doppio ius soli (introdotto nel 1990) per cui accede automaticamente alla cittadinanza colui che nasce in Spagna se almeno uno dei due genitori è a sua volta nato nel paese. L'acquisizione della cittadinanza per la seconda generazione è piuttosto semplice: se il soggetto nasce in Spagna e i genitori sono nati all'estero è sufficiente un anno di residenza nel paese. La procedura di naturalizzazione per tutti gli altri soggetti comporta la residenza per un periodo di 10 anni e la rinuncia alla cittadinanza precedente. In presenza dei requisiti la persona vanta un diritto di naturalizzazione, anche se il Governo può negare cittadinanza per ragioni di sicurezza pubblica. Il tempo di residenza in Spagna si riduce per alcune categorie: 5 anni per i rifugiati, 2 anni per i cittadini dell'America Latina e le persone originarie di Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo. Per questi paesi che con legami storici con la Spagna è previsto il mantenimento della doppia cittadinanza, mentre per tutti gli altri l'accesso alla cittadinanza spagnola prevede la rinuncia alla cittadinanza precedente.

Postfazione

SIGLARIO

Art. Articolo
Artt. articoli
c.c. codice civile
Cost. Costituzione
D. lgs Decreto legislativo
Disp. Prel. Disposizioni preliminari
L, l Legge, legge
l. cit. legge citata
CE Comunità Europea
CGUE Corte di Giustizia Unione Europea
G.U. Gazzetta Ufficiale
G.U.U.E. Gazzetta ufficiale unione Europea
CEDU Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali
L. Legge
TCE Trattato Comunità europea
TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE Trattato dell'Unione Europea
UE Unione Europea

SITOGRAFIA

Marco Capiluppi "Dal caso alla norma" vol. 3 ed. Tramontana
Marco Capiluppi "Tutti in aula" vol. B ed. Tramontana
www.mondadorieducation.it

Enciclopedia Treccani " Diritto online"
www.treccani.it › enciclopedia › cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)

Fondazione Feltrinelli " Scuola di Ciittadinanza europea "
http://fondazionefeltrinelli.it/scuola-di-cittadinanza-europea-percorsi-per-cittadini-consapevoli/

https://europa.eu/
Campus giuridico-economico HUB scuola Mondadori education

L'Euro E Le Sue Tante Facce - Siti – Libero https://digilander.libero.it › soleoccidentale › L'Euro

Maria Rita Cattaneo " Il nuovo sistema diritto " - Diritto pubblico edizioni Pearson
Zagrebelsky-Oberto-Stalla "Corso di diritto " per la V classe delle scuole superiori ed. Mondadori Education