

GLI STATUS INTERMEDI E LA CITTADINANZA DELL'UNIONE

UN POSSIBILE PERCORSO

Gracy Pelacani

SOMMARIO: *1. Introduzione. - 1.2. L'ipotesi ricostruttiva: un percorso. - 2. La cittadinanza dell'Unione: caratteristiche ed evoluzione. - 3. La politica migratoria dell'Unione: gli status intermedi. - 4. Conclusioni.*

1. Introduzione

La connessione tra la disciplina del fenomeno migratorio e i modi di acquisto e perdita della cittadinanza è un legame che, sebbene possa risultare ovvio, occorre sottolineare nel momento in cui si desidera riflettere su questi ambiti da una prospettiva capace di coglierne le reciproche influenze¹; una visione di insieme delle due discipline, inoltre, permette di evidenziare le incongruenze e le lacune che entrambe presentano, e che in assenza di questa connessione non emergerebbero,

¹ A conferma dell'impostazione scelta, ossia della necessità di riflettere sulle politiche migratorie e sulla cittadinanza dell'Unione in modo congiunto, si evidenzia come già le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere del 1999, il primo programma pluriennale volto a determinare i principi e le linee guida in materia di politiche migratorie dell'Unione europea, riportavano l'approvazione da parte del Consiglio dell'obiettivo di fornire a coloro che avessero soggiornato regolarmente per lungo tempo sul territorio di uno degli Stati membri la possibilità di acquisire la cittadinanza nazionale di quello stesso Stato. Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, p.to 21, disponibile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm. V. anche D. KOCHENOV, *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship*, EUI Working Papers, RSCAS 2010/23.

o emergerebbero in modo più flebile². Pertanto, se «pensare l'immigrazione significa pensare lo Stato ed è lo Stato che pensa se stesso pensando l'immigrazione»³, va da sé che riflettere sui modi in cui l'Unione europea regola il fenomeno migratorio, i principi che pone alla base delle sue politiche in questo ambito, ed i nessi tra questa disciplina e la cittadinanza dell'Unione non può che condurre, a sua volta, a riflettere sul significato che assumono all'interno di questo ordinamento concetti intimamente radicati nel linguaggio, nella costruzione e nell'evoluzione dello Stato nazionale⁴ come «territorio», «confini», «cittadinanza» e «appartenenza»⁵.

A partire dal momento in cui, con il trattato di Amsterdam, l'Unione europea ha acquisito competenze in materia migratoria⁶, sono progressivamente emersi all'interno di questo ordinamento diversi status caratterizzanti la figura del non cittadino⁷ dell'Unione, ossia di un cittadino di un paese terzo, ed i diritti di cui lo stesso gode dal momento in cui fa ingresso nel territorio di uno degli Stati membri. Inoltre, l'ave-
re l'Unione europea, negli ultimi decenni, ampliato la gamma delle si-

² C. JOPPKE, *How immigration is changing citizenship: a comparative view*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2010, 22, 629-632.

³ A. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul «pensiero di Stato»*, in *Aut Aut*, 1996, 275, 8.

⁴ *Stato (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 762. V. anche *Stato*, in *Digesto disc. pub.*, XV, Torino, 1999, 27-28.

⁵ «La condizione di straniero – e a maggior ragione quella di straniero irregolare o clandestino – non è un attributo del singolo individuo, bensì l'esito di scelte, per lo più unilaterali, di regolazione della possibilità di ingresso e permanenza in un certo paese, delle modalità per acquisirne la cittadinanza ed eventualmente perderla, il tutto in conformità a una determinata dottrina statale», L. ZANFRINI, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Bari, 2007, IX; R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e in Germania*, Bologna, 1997, 14-15.

⁶ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, 97/C 340/01. V. art. 2, Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), G.U.C.E. n. C 340 del 10/11/1997.

⁷ Cfr. A. MAGNANENSI, P. PASSAGLI, E. RISPOLI (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Madrid 25-26 settembre 2008, 5, disponibile all'indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_209.pdf.

tuazioni disciplinate dagli atti provenienti da tale ordinamento e riconducibili alla regolazione del fenomeno migratorio, ha finito, com'è ovvio, anche per influenzare l'evoluzione e le riforme delle normative nazionali in materia migratoria e riguardanti i modi di acquisto della cittadinanza degli Stati membri⁸.

Ne consegue che nell'ampliare il campo d'osservazione oltre i confini dei singoli Stati membri, si osserva che la distinzione tra cittadino e non cittadino – la quale già a livello nazionale ha visto da tempo sfumare la sua funzione di unico criterio determinante nel definire la condizione ed i diritti dei non cittadini che si trovano a risiedere sul territorio dello Stato⁹ – ha visto accrescere la propria complessità e stratificazione anche a livello dell'ordinamento dell'Unione europea. Infatti, per il tramite di direttive e programmi pluriennali, i quali si propongono, nel complesso, l'obiettivo di disciplinare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁰, il diritto dell'Unione europea ha progressivamente

⁸ V., tra altri, artt. 1, 4, c. 5 e 9, d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero) così come modificato a seguito della trasposizione della direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornante di lungo periodo. V. anche D. KOCHENOV, *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship*, cit.

⁹ V. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa": *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani 8-9 giugno 2012, 26-28, V. anche Corte costituzionale sentenze nn. 432/2005, 306/2008, 187/2010, 40/2011.

¹⁰ Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, nel quale si ponevano gli obiettivi di garantire la libera circolazione delle persone tramite una politica comune in materia di asilo e immigrazione, il partenariato con i paesi terzi, la creazione di un sistema comune d'asilo, l'equo trattamento dei cittadini paesi terzi e la gestione dei flussi migratori. Cfr. p.ti 11, 18 e 21. Successivamente, per il quinquennio 2004-2009, viene adottato il Programma dell'Aia il quale prosegue lo sviluppo dei punti principali del programma di Tampere. Particolare enfasi viene posta sull'aspetto della sicurezza, della migrazione economica (con la previsione di quote d'ammissione e principi comuni in relazione all'ingresso), sulla lotta contro l'immigrazione irregolare, e sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, concetto di cui si dà qui una prima definizione a livello europeo. Cfr. p.to 1.5, Consiglio europeo, Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della giustizia e della sicurezza nell'Unione europea, 2005/C 53/01, disponibile all'indirizzo <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUri>

caratterizzato e distinto gli status che possono acquisire i cittadini di paesi terzi, a seconda delle ragioni del loro ingresso.

A questa sempre maggiore caratterizzazione della figura del non cittadino dell'Unione, si affianca quel processo che ha visto dal 1992, prima con il trattato di Maastricht¹¹, poi, a fronte di una quasi immutata lettera dei trattati, per il tramite della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, una progressiva emancipazione della figura del cittadino dell'Unione dall'essere mero fattore di circolazione all'interno del mercato unico¹², a status che, nei più recenti casi, si è dimostrato essere determinante anche e soprattutto per i cittadini di paesi terzi, al fine di garantire loro diritti di cui altrimenti non avrebbero beneficiato, secondo quanto previsto dal diritto nazionale¹³.

Serv.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF. Infine, per gli anni 2010-2014 si adotta il programma di Stoccolma, a conclusione del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009, nel quale si insiste sulla gestione efficace del fenomeno migratorio in base a quanto stabilito dal Patto europeo sull'immigrazione e asilo del 2008, ossia un approccio globale alla immigrazione significa affrontare insieme, da un lato, il controllo dei flussi dell'immigrazione regolare, dall'altro la lotta alla immigrazione irregolare e al traffico di essere umani; in aggiunta alla necessaria dimensione esterna del fenomeno che contempla il partenariato con i paesi di origine, transito e destinazione dei migranti, così come il loro sviluppo. Cfr. p.ti 6.1.4, 6.1.5, Consiglio europeo, Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, 2010/C 115/01, disponibile all'indirizzo <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>. Cfr. anche Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, Consiglio dell'Unione europea, 13440/08, disponibile all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf>. V., nello specifico, art. 77 e ss., Trattato sull'Unione europea, G.U.U.E. C 326 del 26/10/2012.

¹¹ V. art. 8 e ss., Trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht) G.U.C.E. n. C 191 del 29/07/1992.

¹² V. S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, Relazione al convegno promosso dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso su *Le prospettive del welfare in Europa*, Roma, 19 ottobre 2007, 1.

¹³ V. tra i casi che hanno maggiormente segnato l'evoluzione della cittadinanza dell'Unione: *Micheletti*, C-369/90, sentenza 7 luglio 1992; *Grzelczyk*, C-184/99, sentenza 20 settembre 2011; *Chen*, C-200/02, sentenza 19 ottobre 2004; *Rottmann*, C-135/08, sentenza 2 marzo 2010, *Zambrano*, C-34/09, sentenza 8 marzo 2011; *McCarthy*, C-434/09, sentenza 5 maggio 2011; *O. e S.*, C-356/11 e C-357/11, sentenza 6 dicembre 2012.

1.2. *L'ipotesi ricostruttiva: un percorso*

Ci si propone di adottare un'ipotesi ricostruttiva della disciplina dell'immigrazione e della cittadinanza nell'ordinamento dell'Unione europea tale da permettere di cogliere, da un lato, le connessioni tra le stesse, e dall'altro capace di mettere in luce le incongruenze e le lacune di entrambe le discipline. Così facendo, si ritiene, sarà possibile, nelle riflessioni conclusive, avanzare alcune proposte tali da rendere il nesso tra la disciplina del fenomeno migratorio e quello della cittadinanza dell'Unione un legame fruttuoso per coloro che dello stesso dovrebbero essere i principali beneficiari, ossia i cittadini di paesi terzi.

Prima di proseguire oltre, però, si rendono necessarie alcune precisazioni: si intende riflettere sulla cittadinanza come uno dei possibili modi in cui può essere qualificata la relazione che un individuo intrattiene con un certo ordinamento e, di conseguenza, con il territorio sul quale questo insiste, e sui modi in cui si caratterizza suddetta relazione a seconda dell'ordinamento preso in considerazione¹⁴.

Da questo angolo di osservazione, che possiamo definire territoriale, la forma assunta dalle cittadinanze nazionali e dell'Unione è quella di una struttura a cerchi concentrici; mentre se la medesima relazione viene osservata dal punto di vista dell'individuo che in questa struttura si trova inserito, la cittadinanza può considerarsi essere «plurale», o, per meglio dire, per il soggetto rileveranno di volta in volta i diversi status che ha acquisito a seconda dell'ordinamento nel quale si troverà a esercitare un certo diritto o dovere.

Nel collegare tra loro le direttive dell'Unione in materia di politiche migratorie e gli status da queste disciplinati, in aggiunta a quanto stabilito nei programmi pluriennali adottati a partire dal 1999¹⁵, si ritiene sia possibile individuare le tappe – costituite da passaggi tra status che conseguono uno all'altro in modo consequenziale – che compongono il percorso che un cittadino di paese terzo intraprende a partire dal momento in cui fa ingresso nel territorio dell'Unione europea fino al momento in cui ne diviene suo cittadino.

¹⁴ D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, diritti, identità*, Bari, 1994, 17-18.

¹⁵ V. *supra* nota 10.

Tanto premesso, oggetto di approfondimento saranno sia la disciplina della cittadinanza dell'Unione sia la normativa della stessa in materia di politiche migratorie, ossia le direttive che regolano l'entrata e la permanenza nel territorio dell'Unione, così come i diritti, dei cittadini di paesi terzi. Si prenderanno in considerazione unicamente gli ingressi per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare. Sarà, perciò, esclusa da questa riflessione la normativa riguardante il diritto d'asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato.

Con l'espressione "status intermedi" si intendono identificare gli status il cui possesso conferisce ai singoli diritti simili ma non identici a quelli conferiti dalle cittadinanze nazionali e dell'Unione, i quali sono potenzialmente permanenti¹⁶, ovvero il cui possesso non sia di per sé propedeutico all'acquisto della cittadinanza degli Stati membri, e giuridicamente disciplinati. Ne consegue che un'ipotesi ricostruttiva come quella qui proposta, la quale intende presentare gli status intermedi e la cittadinanza dell'Unione come status tra loro consequenziali e le cui discipline sono tra loro coerenti, permette, in primo luogo, di cogliere le connessioni tra i vari status così come sono disciplinati nell'ordinamento dell'Unione; in secondo luogo, di porre in rilievo i legami che sussistono tra la disciplina del fenomeno migratorio – inteso come i criteri e le condizioni di ingresso e soggiorno regolare nel territorio, ma anche e soprattutto come contenuto dello status del non cittadino a seconda dell'ordinamento di riferimento – e le modalità in cui l'Unione e gli Stati membri disciplinano i modi di acquisto della cittadinanza; infine, focalizzando l'attenzione sui modi in cui l'ordinamento dell'Unione disciplina questi status, ma soprattutto i passaggi da uno all'altro, nonché i diritti che a questi sono connessi, sarà possibile mettere in luce alcune specifiche caratteristiche di questo ordinamento, così come della relazione tra questo ed i suoi cittadini¹⁷, dal momento che tali elementi

¹⁶ Si intende con l'espressione «potenzialmente permanenti» mettere in evidenza che il passaggio tra status non è sorretto da alcun automatismo, ma dipende dalla volontà del soggetto nel momento in cui questo integri i requisiti richiesti dalla normativa dell'Unione europea e da quella degli Stati membri.

¹⁷ Paradigmatico su questo punto può considerarsi essere, sebbene sia un approccio criticato dalla più recente dottrina, lo studio di Rogers Brubaker sulla disciplina della cittadinanza in Francia e Germania. Cfr. R. BRUBAKER, *La cittadinanza in Francia e*

rispecchiano, per riprendere la citazione iniziale, come «lo Stato pensa sé stesso»¹⁸.

In conclusione, è opportuno rendere espliciti fin da ora alcuni quesiti che percorrono l'intera riflessione, ed a cui si vorrebbe provare a rispondere in chiusura: ci si chiede, in prima battuta, quale possa considerarsi essere, ad oggi, il «nucleo duro» della cittadinanza nazionale¹⁹; in secondo ordine, quale nozione di cittadinanza nazionale viene assunta come parametro nel momento in cui si evidenziano le manchevolezze e le criticità della cittadinanza dell'Unione, considerando che in un'Unione europea a ventotto Stati membri convivono modi tra loro diversi di acquisire questo status, che a loro volta, com'è ovvio, sottendono concezioni diverse di cittadinanza e di Stato²⁰.

Germania, cit.; v. per una critica C. JOPPKE, *Citizenship between De- and Re- Ethnification*, in *Arch. Europ. sociol.*, XLIV, 3, 2003, 429-458; in senso contrario, Y. SOYSAL, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Londra, 1994, 136 e ss.

¹⁸ V. *supra* nota 3.

¹⁹ Sul superamento dell'istituto della cittadinanza nazionale v. J. MOSTOV, *Soft borders and transnational citizens*, in S. BENHABIB, I. SHAPIRO, D. PETRANOVIĆ (a cura di), *Identities, Affiliations and Allegiances*, Cambridge, 2007, 136 ss.; M.S. WILLIAMS, *Non territorial boundaries of citizenship*, in S. BENHABIB, I. SHAPIRO, D. PETRANOVIĆ (a cura di), *op. cit.*, 226 ss.

²⁰ È possibile ricondurre una determinata disciplina dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza, così come la dimensione soggettiva o di appartenenza a questo status connessa, a determinati fattori, i quali permettono a loro volta di dividere gli Stati membri dell'Unione europea in gruppi tendenzialmente omogenei. Questi fattori sono il passato coloniale, il momento storico in cui lo Stato ha sperimentato un processo c.d. di democratizzazione, e, per comprendere le recenti modifiche in senso restrittivo o liberale della disciplina in materia di cittadinanza, la dinamica politica, vale a dire il ruolo e l'orientamento dei partiti politici che hanno fatto uso della cittadinanza come elemento del loro programma politico e della loro campagna elettorale, così come il coinvolgimento dell'opinione pubblica e il modo in cui la stessa è stata coinvolta sulla materia e il grado di polarizzazione raggiunto. M.M. HOWARD, *The politics of Citizenship*, Cambridge, 2009. Prendono in considerazione fattori diversi per comprendere i cambiamenti delle norme nazionali sulla cittadinanza R. BAUBÖCK, M. VINK, *Citizenship Configurations: Analysing the Multiple Purposes of Citizenship Regimes in Europe*, in *Comparative European Politics*, 2013, 11, 621-648.

2. La cittadinanza dell'Unione: caratteristiche ed evoluzione

Accanto a quel processo che parte della dottrina ha definito di appropriazione da parte dell'Unione europea del linguaggio e degli istituti afferenti prima ai diritti fondamentali, e alla cittadinanza nazionale poi²¹, possiamo collocare il progressivo ampliamento delle sue competenze in materia di politiche migratorie²². Infatti, all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea è possibile osservare, nell'ultimo ventennio, un progressivo incremento degli atti che disciplinano gli status che si collocano nella zona grigia tra l'essere cittadino e non-cittadino. Quest'ultimo status, lungi dal permanere caratterizzato solo in senso negativo, vale a dire secondo quali diritti non sono conferiti al soggetto, ha inglobato status che lo connotano in senso positivo, ossia per i diritti che conferiscono.

L'Unione europea sembrerebbe, in relazione al suo ordinamento, aver definito sia chi può dirsi suo cittadino, sia, regolando i criteri di entrata ed espulsione dal territorio dell'Unione, come si caratterizza lo status del non cittadino. Nel fare questa affermazione, però, non si può prescindere dal precisare due aspetti essenziali per il seguito della riflessione: per quanto riguarda i modi di acquisto della cittadinanza dell'Unione, data la sua natura derivata, l'Unione europea non ha alcuna competenza, essendo questa una materia sulla quale da parte degli Stati membri non vi è stata alcuna cessione di sovranità²³; in secondo luogo,

²¹ V. J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, EUI Working Papers, RSCAS 2010/60, 8-10. V. anche G. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, Roma, 2012, 89-90.

²² Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), Titolo V, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Capo II, Politiche relative ai controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, artt. 77 ss.

²³ La volontà degli Stati membri di non cedere sovranità all'Unione europea in merito a tutti gli aspetti riguardanti la cittadinanza nazionale è emersa in modo chiaro fin dall'introduzione della cittadinanza europea con il Trattato di Maastricht nel 1992. V. Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GU 1992, C 191, pag. 98), e così formulata: «La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimen-

L'Unione ha una competenza di natura concorrente in tutte materie che rientrano all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ex art. 4 c. 2, TFUE, capo del trattato nel quale è ricompresa anche la materia delle politiche migratorie (lett. j)).

Se si assume come tappa finale di questo percorso l'acquisto della cittadinanza dell'Unione, converrà soffermarsi sugli elementi che connotano questo status e sui diritti che lo caratterizzano, prima di passare ad analizzare i c.d. «status intermedi», di modo che risulti chiaro quale è lo status che funge da metro di paragone, ovvero per quali ragioni gli altri status possono dirsi rispetto a questo «intermedi», e perché sia evidente in che cosa consiste l'avanzamento tra status che ha luogo mano a mano che il cittadino di stato terzo prosegue nelle tappe del suo percorso.

Come è noto, la cittadinanza dell'Unione ha natura derivata e aggiuntiva rispetto alle cittadinanze nazionali degli Stati membri²⁴. Ne consegue che è cittadino dell'Unione colui che è cittadino di uno Stato membro dell'Unione. Oltre ai diritti «minori» di cui godono i cittadini dell'Unione²⁵, è possibile affermare che il diritto alla libera circolazione

to al diritto nazionale dello Stato membro interessato». V. anche Dichiarazione sulla cittadinanza dell'Unione da parte della Danimarca, allegato n. 3 alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992, Gazzetta ufficiale n. C 348 del 31/12/1992. Ciò nonostante, in due casi la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato il principio per il quale, sebbene gli Stati membri siano gli unici a poter disciplinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, devono farlo nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Cfr. *Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, sentenza 7 luglio 1992, in *Racc.*, 1992, I-4239; *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, sentenza 2 marzo 2010, in *Racc.*, 2010, I-01449. Per un commento v. R. MORRIS, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness. Case Note On Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, EPL, 17, 2011, n. 3, 433-435. M. DOUGAN, *Some comments on Rottmann and the «personal circumstances» assessment in the Union citizenship case law*, in J. SHAW, *Has the European Court of Justice challenged member states sovereignty in nationality law?*, EUI Working Papers, 62/2011, 17.

²⁴ Cfr. art. 9 TUE e art. 20, TFUE.

²⁵ Gli ulteriori diritti di cui possono godere i cittadini dell'Unione europea sono: «[...]»; c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche

e soggiorno nel territorio degli Stati membri (con i limiti stabiliti dalla direttiva 2004/38/CE)²⁶, il diritto alla non discriminazione in base alla nazionalità²⁷, e il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali e del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, sono i diritti maggiormente significativi afferenti a questo status.

e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi». Cfr. art. 20. 2, TFUE. A questo si aggiunge il diritto di iniziativa, introdotto dal trattato di Lisbona: «[I] Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati». Cfr. art. 11.4, TFUE.

²⁶ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, G.U.U.E. L 229 del 29 giugno 2004.

²⁷ Su questo punto è particolarmente significativo il caso *Grzelczyk* deciso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. In tale sentenza la Corte, attraverso la lettura in combinato disposto degli articoli 12 (non discriminazione in base della nazionalità, ora art. 18 TFUE) e 18 del TCE (libertà di movimento, ora art. 21 TFUE), ribadisce quanto già statuito nel caso *Martínéz Sala c. Freistaat Bayern*, C-85/96, sentenza 12 maggio 1998: quando una situazione ricade nell'ambito di applicazione materiale del Trattato, i cittadini europei godono del diritto alla non discriminazione in base alla nazionalità. Così facendo, la Corte ha posto in dubbio ancora una volta il legame, prima scontato, tra l'esercizio dei diritti di cui godono i cittadini europei e l'attività economica che i medesimi pongono in essere quando esercitano le libertà fondamentali, rafforzando in questo modo la tutela che il diritto dell'Unione dà agli attori non economici e, secondo alcuni, dando avvio a una fase di maggior tutela dei diritti individuali e del principio di parità di trattamento. Cfr. *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide social d'Ottingnies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, sentenza del 20 settembre 2001, in *Racc.*, 2001, 6229 ss.; v. anche D. KOSTAKOPOULOU, *Ideas, Norms and European Citizenship*, MLR, 68, 2005, n. 2, 253.

A fronte di una quasi invariata lettera dei trattati in merito alla cittadinanza dell'Unione, a partire dalla sua introduzione nel 1992 con il trattato di Maastricht²⁸, per comprendere appieno come questa si è evoluta sarà necessario, allora, fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia²⁹.

Inizialmente, anche prima della formalizzazione di questo status, il cittadino tutelato dal diritto dell'Unione europea era unicamente il lavoratore, subordinato o autonomo, ovvero un fattore di circolazione all'interno del mercato unico, tanto che è frequente riscontrare nei primi casi decisi dalla Corte l'utilizzo della, possiamo definirla, "clausola della cittadinanza europea" solo come *ultima ratio*, ossia solo nei casi in cui non era possibile fornire tutela al soggetto sulla base di una delle libertà fondamentali, *in primis* la libertà di circolazione³⁰.

Mentre già si parlava di «forma embrionale di cittadinanza dell'Unione» prima della sua formalizzazione³¹, la Corte interpretò le norme in materia di libera circolazione e non discriminazione in base alla nazionalità in modo tale da estendere la categoria dei beneficiari dei diritti, che poi diverranno quelli dei cittadini dell'Unione, oltre alla sola categoria degli attori economici attivi nel mercato unico, come

²⁸ Sebbene gli articoli riguardanti la cittadinanza dell'Unione all'interno dei trattati siano, dalla sua introduzione, rimasti quasi invariati, le pur minime modifiche possono dirsi significative, almeno dal punto di vista simbolico. Si fa, in particolare, riferimento alla precisazione avutasi con il Trattato di Amsterdam (Trattato che istituisce la Comunità europea, 1997) il quale all'art. 17 riportava: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Tale articolo sostituiva il primo paragrafo dell'articolo 8 del Trattato di Maastricht che recitava: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». L'attuale formulazione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Trattato di Lisbona, 2009) è: «La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale [...]». Cfr. art. 20.1, TFUE.

²⁹ Cfr. J. SHAW, *Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*, cit., 2.

³⁰ F.G. JACOBS, *Citizenship of the European Union. A Legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2007, 13, 592-597.

³¹ R.O. PLENDER, *An Incipient Form of European Citizenship*, in F.G. JACOBS (a cura di), *European Law and the Individual*, North Holland, 1976.

possono essere gli studenti, una persona in cerca di occupazione o, ancora, i beneficiari di servizi. Il secondo stadio dell'evoluzione della cittadinanza dell'Unione, quindi, può essere individuato a partire dal momento in cui la Corte inizia ad occuparsi ed a utilizzare la nozione di cittadinanza in casi di discriminazione in base alla nazionalità che riguardano l'accesso a prestazioni sociali fornite dagli Stati membri a soggetti non cittadini dello stesso³². Sarà proprio in occasione di uno di questi casi che la Corte affermerà che «la cittadinanza dell'Unione è destinata a divenire lo status fondamentale per i cittadini dell'Unione»³³. Il cambiamento di paradigma è evidente nell'ampliamento della

³² Già a partire dalla fine degli anni novanta, però, è possibile notare un cambiamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Nel caso *Martinéz Sala c. Freistaat Bayern*, C-85/96, sentenza 12 maggio 1998, riguardante una cittadina spagnola residente in Germania, alla quale era stata negata la concessione da parte del *Freistaat Bayern* di un'indennità di educazione per il figlio, per non aver presentato un permesso di soggiorno nel periodo in cui aveva fatto tale richiesta, la Corte ha stabilito che la signora *Sala*, pur non rientrando questa situazione all'interno del campo di applicazione materiale dei regolamenti 68/1612/CEE e 71/1408/CEE in materia di libera circolazione dei lavoratori, essendo cittadina dell'Unione europea legalmente residente in un altro Stato membro, rientra per ciò solo nel campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni dei trattati riguardo la cittadinanza europea. Per tale ragione, costei non può essere discriminata sulla base della nazionalità rispetto ad un cittadino tedesco ex art. 12 TCE (ora art. 18 TFUE). Nel conferire questa protezione alla ricorrente per il solo fatto di essere cittadina europea, la Corte pone in dubbio il legame, fino a prima necessario, tra l'esercizio dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione europea e l'esercizio di un'attività economica o dell'essere autosufficienti. Pochi mesi dopo, il 24 novembre 1998, nella causa *Bickel e Franz c. Provincia autonoma di Bolzano*, C-274/96, sentenza 24 novembre 1998, la Corte, nel decidere il caso di due cittadini tedeschi a cui non era stato permesso l'uso della lingua tedesca all'interno di un processo penale, diritto riconosciuto invece in capo ai cittadini di lingua tedesca residenti nella Provincia autonoma di Bolzano, ha stabilito che, essendo i ricorrenti potenziali riceventi di servizi, e cittadini europei che avevano esercitato il loro diritto alla libera circolazione, avevano diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità, e per tale ragione erano anch'essi ammessi all'uso della lingua tedesca nel comunicare con le autorità amministrative e giudiziarie. Vedi sul punto D. KOSTAKOPOULOU, *Ideas, Norms and European Citizenship*, MLR, 68, 2005, n. 2, 246 e ss.; ID., *The evolution of European Union citizenship*, EPS, 2008, 7, 288-289.

³³ Cfr. *Rudy Grzelczyk c. centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la Neuve*, 20 settembre 2001, C-184/99, in *Racc.*, 2001 I-06193, p.to 31.

platea dei beneficiari dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, e nel conseguente allontanamento da una concezione di cittadinanza strettamente connessa alle dinamiche del mercato unico. Infatti, la tutela viene ora accordata a soggetti che non possono più considerarsi come meri fattori di produzione che circolano, ma trattasi, al contrario, di cittadini di un altro Stato membro che richiedono una prestazione assistenziale senza però, contribuire, tramite la tassazione, al finanziamento dello stato sociale nazionale³⁴.

Si giunge così ai più recenti casi, che segnano il terzo stadio dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte, nei quali si è giunti ad attenuare l'elemento della transnazionalità, ovvero il criterio che permette di distinguere tra quelle che sono situazioni puramente interne, alle quali, quindi, non si applica il diritto dell'Unione, da quelle a cui, invece, questo si applica³⁵. Nello specifico, da un lato, si tutela il diritto dei cittadini dell'Unione a non venir privati della possibilità di esercitare in un momento futuro i diritti connessi a questo status, e così facendo si amplia la tutela anche ai cittadini di paesi terzi che possono vantare legami familiari con cittadini dell'Unione, riconoscendo loro diritti dei quali altrimenti non sarebbero stati beneficiari³⁶. Dall'altro, si osserva

³⁴ V. anche a questo proposito quanto deciso nei casi *Carlos Garcia Avello c. Stato Belga*, C-148/02, sentenza 2 ottobre 2003, in *Racc.*, 2003 I-11613; *Dany Bidar contro London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, C-209/03, sentenza del 15 marzo 2005, in *Racc.*, 2005 I-02119; *Blaise Baheten Metock et al. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, sentenza del 25 luglio 2008, in *Racc.*, 2008 I-06241.

³⁵ Paradigmatici in questo senso sono i casi, estesamente commentati dalla dottrina, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of the State for the Home Department*, C-200/02, sentenza 19 ottobre 2004, in *Racc.*, 2004, I-9925, e *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, C-34/09, sentenza 8 marzo 2011, in *Racc.*, 2011, I-01177. V. A. LANSBERGEN, N. MILLER, *European Citizenship rights in Internal Situations: an Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM)*, *Eur. Const.*, 7, 2011, 287.

³⁶ La giurisprudenza *Zambrano* è stata criticata da una parte della dottrina in quanto decisione emblematica di un certo attivismo da parte della Corte di giustizia, la quale avrebbe deciso un caso che, invece, doveva considerarsi essere una situazione puramente interna, dal momento che i convenuti, cittadini dell'Unione, non avevano esercitato il loro diritto alla libera circolazione, e, pertanto, il caso non presentava alcun elemento di

un'ingerenza da parte della Corte in quelli che sono i modi di acquisto, ma soprattutto di perdita, delle cittadinanze nazionali. Infatti, la Corte precisa che, sebbene la definizione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale sia una competenza riservata degli Stati membri, nel momento in cui la loro l'applicazione rischi di privare un cittadino dell'Unione del diritto a godere dei diritti connessi a questo status, si dovrà verificare la proporzionalità di quanto previsto dalla normativa nazionale sulla base di una serie di parametri indicati dalla Corte³⁷.

trasnazionalità. Il dibattito sorto intorno a questa decisione, oltre che in relazione alla sua brevità che lascia molti aspetti privi di precisa determinazione, si concentra intorno a due profili specifici: il primo risiede nell'aver individuato il criterio del (la privazione del) «godimento effettivo e reale dei diritti» connessi allo status di cittadini dell'Unione (quasi) elevandolo a elemento la cui presenza permette di tutelare i diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione contro il proprio Stato membro, anche quando il caso non presenti elementi di trasnazionalità (c.d. cross-border elements); il secondo è quello di aver messo ulteriormente in discussione il confine tra situazioni puramente interne e quelle che invece ricadono sotto l'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato. Si rileva come il diritto connesso allo status di cittadino dell'Unione, che la Corte ha voluto proteggere in questo caso e di cui è necessario tutelare il «godimento effettivo e reale», non è tanto quello di poter risiedere nello Stato membro di cui si ha la cittadinanza, ma è, piuttosto, quello di poter esercitare in futuro il diritto, riconosciuto in capo ad ogni cittadino europeo, alla libera circolazione e soggiorno in un diverso Stato membro. Questa interpretazione permette di evitare, quindi, l'estensione di tale decisione a tutte quelle situazioni in cui si vengono in rilievo i diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, ma nelle quali non vi è alcun elemento di trasnazionalità e in cui non viene pregiudicato «l'effettivo e reale godimento» dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, limitando in questo modo l'eccessiva erosione del principio delle «situazioni puramente interne». La Corte, in due casi di poco successivi, ha avuto modo di tornare su questi profili limitando ulteriormente l'applicazione della c.d. «clausola Zambrano». Cfr. *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, sentenza 5 maggio 2011; *Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, sentenza 15 novembre 2011.

³⁷ *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, sentenza 2 marzo 2010, in *Racc.*, 2010, I-01449. V. R. MORRIS, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness. Case Note On Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, EPL, 17, 2011, n. 3, 433-435; V. anche J. SHAW, *Has the European Court of Justice challenged member states sovereignty in nationality law?*, EUJ Working Papers, 62/2011. Si sottolinea che nel decidere questo caso la Corte è andata oltre la giurisprudenza *Micheletti*, nella quale si era stabilito che nel determinare in piena sovranità i modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, gli Stati

Per riassumere, si osserva l'allargamento della platea dei beneficiari di questi diritti, e un allontanamento da quelle che sono strettamente le dinamiche del mercato unico, fino ad arrivare ai più recenti casi in cui nella giurisprudenza della Corte vediamo attenuarsi l'elemento della transnazionalità. Infine, si assiste anche ad una sempre maggiore ingerenza da parte della Corte in quelli che sono i modi di acquisto della cittadinanza nazionale e di perdita della stessa.

Quanto detto ha lo scopo di sottolineare che, secondo quanto emerge dalla più recente giurisprudenza della Corte, coloro che più beneficiano dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione non sono, o non sono più unicamente, i cittadini dell'Unione, ma (anche) coloro che sono cittadini di paesi terzi e che, in alcuni casi, sono legati a cittadini dell'Unione da rapporti familiari. Inoltre, l'ampliamento dei beneficiari nel senso detto vi è stato proprio in relazione a quel diritto che possiamo definire il perno di questo status, ossia il diritto di soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione.

3. *La politica migratoria dell'Unione: gli status intermedi*

A fronte della sempre maggiore precisazione del contenuto dello status di cittadino dell'Unione europea, vi è stato anche l'ampliamento delle competenze in materia di politiche migratorie da parte della stessa e l'elaborazione dello status del non cittadino dell'Unione, a partire dal trattato di Amsterdam e dalle conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere del 1999³⁸. Tre aspetti delle conclusioni appena richiamate sono rilevanti: la prima riguarda l'obiettivo dell'Unione di dotarsi di una politica di integrazione più incisiva che miri a garantire diritti ed obblighi analoghi ai cittadini di paesi terzi rispetto a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione³⁹; la seconda consiste nel porsi come

membri non potranno violare quanto previsto dal diritto dell'UE. Cfr. *Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, sentenza 7 luglio 1992, in *Racc.*, 1992, I-4239, p.ti 10, 13 e 14.

³⁸ V. *supra* note 1 e 13.

³⁹ Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, p.to 18.

ulteriore obiettivo quello di ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini dei paesi membri⁴⁰; infine, il Consiglio approva l'obiettivo di garantire ai cittadini di paesi terzi che soggiornino per lungo tempo sul territorio dell'Unione la cittadinanza nazionale dello Stato membro in cui risiedono⁴¹. Si mettono in rilievo questi tre punti in quanto ritorneranno e verranno sviluppati in tutte le direttive che l'Unione adotterà in materia di politiche migratorie.

La prima tappa del percorso che compie un non cittadino dell'Unione a partire dal momento in cui fa ingresso nel territorio di uno Stato membro è quella disciplinata dalla direttiva 2011/98/CE⁴², la quale stabilisce un'unica procedura perché al cittadino di paese terzo si rilasci un permesso unico per residenza e per lavoro, oltre a stabilire una serie di diritti i quali, in determinati settori⁴³, garantiscono agli stessi la parità di trattamento⁴⁴. È rilevante notare come la stessa direttiva evidenzia che è la mancanza di una normativa comune tra gli Stati membri in materia di ingresso per ragioni di lavoro e cittadinanza a condurre a disparità di trattamento⁴⁵; per tale ragione, e al fine di avere una politica migratoria coerente, occorre ridurre le disparità, avere un'integrazione

⁴⁰ *Ib.*, p.to 21.

⁴¹ *Ib.*

⁴² Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in G.U.U.E. L 341 del 23/12/2011. La direttiva dovrà essere trasposta dagli Stati membri, ad eccezione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, i quali sono esclusi dal suo ambito di applicazione, entro il 25 dicembre 2013.

⁴³ È incluso nei settori in cui è prevista la parità di trattamento anche quello della sicurezza sociale, così come disciplinato dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, oltre a dover essere garantita anche ai cittadini che siano registrati come disoccupati (*rectius*: in cerca di occupazione) dopo un periodo minimo di lavoro. Cfr. direttiva 2011/98/UE *cit.*, considerando nn. 24 e 25.

⁴⁴ Nello specifico, la parità di trattamento si estende anche ai familiari del cittadino di un paese terzo a seguito di ricongiungimento familiare, o che già si trovavano nel territorio dello Stato membro, oltre alle persone che abbiano fatto ingresso per motivi di ricerca o studio e poi, successivamente, modifichino la ragione della propria permanenza in motivi di lavoro. Cfr. direttiva 2011/98/UE *cit.*, considerando nn. 20 e 24.

⁴⁵ Direttiva 2011/98/UE *cit.*, considerando n. 19.

più incisiva, «e [di] integrare l'*acquis* esistente in materia di immigrazione», e prevedere una serie di diritti uniformi per queste due categorie di cittadini⁴⁶. Inoltre, è sempre la direttiva a escludere dal suo ambito di applicazione personale i cittadini di paesi terzi che abbiano già acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo, esclusione enfatizzata ulteriormente nella parte in cui si precisa che i diritti previsti nei settori in cui si garantisce la parità di trattamento sono previsti a vantaggio proprio di coloro che ancora non possano beneficiare dello status di lungo soggiornante⁴⁷. Notiamo, allora, come emerge dalla lettera della direttiva l'idea di una consequenzialità tra status, e di coerenza nel passaggio da uno all'altro sia in termini di avanzamento, quindi di miglioramento della propria condizione tramite l'ampliamento della gamma dei diritti di cui si viene riconosciuti beneficiari, sia nella tappa finale verso cui indirizzare il percorso, nel senso di intendere come metro di paragone, essendo lo status tra tutti più privilegiato, quello di cittadino dell'Unione.

Si può, ora, approfondire quella che si ritiene essere la seconda tappa del percorso, ossia il secondo status che il cittadino di paese terzo può acquisire dopo un certo tempo, ove integri i requisiti previsti per il suo ottenimento: trattasi dello status di soggiornante di lungo periodo, così come disciplinato dalla direttiva 2003/109/CE⁴⁸. Per acquisirlo il requisito principale da integrare è costituito dal poter dimostrare un soggiorno legale e ininterrotto della durata di cinque anni nel territorio di uno Stato membro⁴⁹.

L'avanzamento che si osserva con l'ottenimento di questo status, e tale da renderlo più privilegiato rispetto al precedente, consiste,

⁴⁶ *Ib.*, considerando n. 2.

⁴⁷ *Ib.*, considerando nn. 8 e 19.

⁴⁸ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in G.U.U.E. L 16/44 del 23/01/2004. La stessa è stata trasposta nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 30/2007 le cui modifiche sono confluite all'interno del d.lgs. n. 286 del 1998 c.d. T.U. immigrazione. V. *supra* nota 8.

⁴⁹ Cfr. art. 4.1, direttiva 2003/109/CE. È rilevante sottolineare l'aggettivo «principale» che affianca il requisito temporale per l'ottenimento dello status, in quanto essendo questo un requisito necessario ma non sufficiente per la sua acquisizione, potrebbe raffigurarsi una gerarchia interna tra i requisiti necessari.

da un lato, nell'ottenere uno status potenzialmente permanente⁵⁰, e, dall'altro, nella possibilità per il cittadino lungo soggiornante di circolare e soggiornare liberamente, per un periodo superiore a tre mesi, nel territorio di un secondo Stato membro rispetto a quello in cui ha ottenuto lo status⁵¹; a questo, si aggiunge l'ampliamento dei settori in cui è garantita la parità di trattamento (*rectius*: diminuiscono le ipotesi in cui sono ammesse restrizioni alla parità da parte degli Stati membri)⁵².

Alcuni aspetti di questa direttiva sono particolarmente interessanti ove ci si ponga nell'ottica di individuare nella stessa gli elementi che sono prova dell'avanzamento tra status. Per la prima volta, nel disciplinare le politiche migratorie, si fa riferimento all'integrazione dei cittadini di paesi terzi, definendola un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale dell'Unione europea⁵³. Il riferimento è tanto più rilevante laddove si tenga conto della circostanza per la quale agli Stati membri è concesso stabilire ulteriori requisiti, c.d. condizioni di integrazione, di cui potrà esigersi il soddisfacimento per l'ottenimento dello status in esame⁵⁴. Successivamente, si ribadisce che il requisito principale per l'acquisizione di questo status è la durata del soggiorno «a testimonianza del radicamento del richiedente nel paese», e che si dovrebbero garantire diritti il più possibile uniformi e simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione⁵⁵. Notiamo, quindi, come l'avanzamento dello status del cittadino di un paese terzo consista, in primo luogo, nel vedersi riconoscere

⁵⁰ La natura permanente dello status di lungo soggiornante, potrebbe portarci a definirlo, in circostanze specifiche, come uno status non più intermedio ma parallelo alla cittadinanza dell'Unione e, di conseguenza, a quelle nazionali. Infatti, nell'ipotesi in cui, per la mancanza di coordinamento tra ordinamenti o per altre cause, l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro comportasse per il cittadino di paese terzo la perdita della propria cittadinanza di origine, costui rimarrebbe a tempo indefinito cittadino di paese terzo soggiornante di lungo periodo.

⁵¹ Cfr. artt. 14 e ss., direttiva 2003/109/CE.

⁵² Cfr. art. 11, *cit.*

⁵³ Cfr. direttiva 2003/109/CE, considerando n. 4.

⁵⁴ Requisito che contribuisce alla differenziazione dei requisiti da Stato membro a Stato membro, e che permette agli stessi Stati di introdurre elementi connessi alle loro identità nazionali. *Ib.*, art. 5.2.

⁵⁵ *Ib.*, considerando nn. 2 e 5.

beneficiario di uno dei diritti caratterizzanti la cittadinanza dell'Unione, ossia il diritto di circolare e soggiornare nel territorio della stessa⁵⁶, che la direttiva identifica come mezzo per realizzare il mercato unico e come fattore di mobilità⁵⁷. Prosegue, poi, con il considerare la dimensione dell'appartenenza tramite il riferimento all'integrazione e al radicamento del non cittadino dell'Unione nel territorio; conclude con l'ampliamento dei settori in cui vi è la parità di trattamento, e con i diritti che si propongono di essere il più simile possibile a quelli che si riconoscono ai cittadini dell'Unione.

Gli ulteriori requisiti di cui si richiede il soddisfacimento sono, oltre alla durata del soggiorno, l'avere un reddito sufficiente e un'assicurazione sanitaria in modo da non divenire un onere per lo Stato, e il non costituire una minaccia per la sicurezza pubblica o per l'ordine pubblico⁵⁸. Tali, come si avrà poi modo di vedere, sono i medesimi requisiti che condizionano il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini.

Ciò detto, se assumiamo che le direttive finora prese in considerazione, così come i programmi pluriennali che tracciano le linee guida per lo sviluppo della politica migratoria dell'Unione, traccino un percorso tra status consequenziale e coerente, il cittadino di un paese terzo acquisirà, giunto all'ultima tappa, la cittadinanza dell'Unione. Converrà, allora, soffermarsi sugli aspetti che rendono questo status più privilegiato rispetto ai precedenti.

Se è vero com'è vero che uno dei diritti principali della cittadinanza dell'Unione è quello di circolare e soggiornare liberamente nel territorio della stessa, allora, ci si dovrà soffermare su quanto previsto dalla direttiva 2004/38/EC⁵⁹, la quale, per l'appunto, regola questo diritto.

Nuovamente, così come accadeva per il precedente status descritto, la libertà di circolazione e soggiorno viene connessa alle dina-

⁵⁶ Cfr. direttiva 2004/38/CE, considerando n. 3.

⁵⁷ *Ib.*, considerando n. 18. v. anche S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, cit., 2.

⁵⁸ *Ib.*, artt. 5 e 6.

⁵⁹ V. *supra* nota 26.

miche del mercato unico, e la cittadinanza viene definita come lo status principale dei cittadini dell'Unione quando esercitano questa libertà⁶⁰.

Vediamo come, dall'analisi di questa direttiva, per i cittadini dell'Unione si profili un «percorso all'interno del percorso», poiché la libera circolazione è sì un diritto esente da condizioni per tutti i cittadini dell'Unione ma unicamente nei primi tre mesi, in quanto successivamente a questi e fino ai cinque anni di soggiorno, il cittadino dell'Unione potrà risiedere nello Stato membro di cui, però, non è cittadino, solo laddove disponga di risorse sufficienti e di una assicurazione sanitaria, e potrà essere allontanato dal territorio qualora divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza nazionale. In nessun caso, però, questo criterio si applica a coloro che siano lavoratori o persone in cerca di occupazione.

Dopo cinque anni di soggiorno legale e continuativo, il cittadino dell'Unione acquisirà un diritto di soggiorno permanente, il quale non è sottoposto ad alcuna delle precedenti condizioni⁶¹, salvo, come sempre, le clausole dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Il diritto al soggiorno permanente viene definito come un mezzo per rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione, un essenziale elemento di promozione della coesione sociale e un autentico mezzo di integrazione. Questi tre elementi rilevano in quanto riprendono i medesimi termini e concetti che utilizza la direttiva riguardante lo status di lungo soggiornante. Infatti, in entrambe, il diritto al soggiorno è condizionato dal «non divenire un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato», e dai motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Così come, perché il diritto al soggiorno possa considerarsi stabile e permanente, si richiede sia al lungo soggiornante sia al cittadino dell'Unione il possesso di risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria⁶²; infine, ritorna anche il riferimento alla coesione sociale e agli status come mezzo di integrazione.

Allo stesso tempo, dalla lettera della direttiva, emerge anche il *favor* che questa disciplina riserva alla figura del lavoratore, in quanto costui non potrà essere allontanato dal territorio dello Stato membro

⁶⁰ Cfr. direttiva 2004/38/CE *cit.*, considerando nn. 2 e 3.

⁶¹ Cfr. art. 16.1, direttiva 2004/38/CE.

⁶² Cfr. art. 5.1 lett. a), direttiva 2003/109/CE, art. 14.1, direttiva 2004/38/CE.

dove risiede anche nel caso in cui dovesse divenire un onore eccessivo per il sistema di assistenza nazionale, ed è anche la figura che potrà acquisire il diritto di soggiorno permanente pur non maturando almeno cinque anni di soggiorno nel territorio dello Stato membro⁶³. Abbiamo, pertanto, accanto al «percorso interno al percorso», anche uno status più privilegiato dell'essere (solo) cittadino dell'Unione, che consiste nell'essere un lavoratore cittadino dell'Unione europea.

La presenza di un «percorso nel percorso», però, emerge anche quando si vadano ad osservare le ragioni ed i limiti all'allontanamento dei cittadini dell'Unione dal territorio dello Stato in cui soggiornano, in altre parole la stabilità del diritto stesso. Se durante i primi tre mesi di soggiorno si può essere allontanati per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, una volta acquisito il diritto di soggiorno permanente si potrà essere allontanati solo per gravi motivi di ordine pubblico, e, infine, ove il soggiorno abbia una durata di almeno dieci anni solo per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

È possibile, ulteriormente, intravedere un «percorso nel percorso», o la presenza di una stratificazione di status anche all'interno dell'unico status di cittadino dell'Unione, nell'osservare quella che è la gradazione della parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione a seconda della durata del soggiorno. La parità, la quale sussiste in tutti i settori che rientrano nel campo di applicazione del trattato, per i primi tre mesi potrà essere limitata nell'ambito dell'assistenza sociale, e prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente nella concessione degli aiuti agli studi o alla formazione professionale, salvo non si tratti di lavoratori o dei loro familiari. Un'effettiva e totale parità, tra cittadini dell'Unione che soggiornano in uno Stato membro diverso rispetto a quello di cui sono cittadini e cittadini che, invece, di quello Stato posseggono la cittadinanza nazionale, si avrà, pertanto, solo nell'acquisire il diritto al soggiorno permanente.

⁶³ Cfr. art. 17, direttiva 2004/38/CE.

4. Conclusioni

Dopo aver delineato questo percorso di progressivo avanzamento di status e tra status, ed aver sottolineato come anche lo status di cittadino dell'Unione, che si è identificato come l'ultima tappa del percorso, a sua volta contiene un percorso e una molteplicità di status al proprio interno, occorre tornare alle domande poste in apertura.

In primo luogo ci si è chiesti in che cosa consista, alla luce delle considerazioni e degli approfondimenti fatti nei capitoli precedenti, il nucleo duro della cittadinanza nazionale, ossia quali sono i diritti che solo questo status è capace di conferire e garantire in modo pieno. Pare di poter affermare – dopo essersi soffermati sugli status intermedi che compongono la condizione del cittadino di un paese terzo, e sulle gradazioni che sussistono all'interno dell'unico status di cittadino dell'Unione europea – che lo status di cittadino nazionale sia l'unico a garantire un diritto di soggiorno senza condizioni sul territorio nazionale, e perciò sia il solo in cui si considera il cittadino avulso da qualsiasi altro elemento tale da condizionare il suo diritto al soggiorno, come la durata dello stesso o le risorse economiche. Pertanto, il diritto al soggiorno può essere considerato un diritto pieno e incondizionato solo quando esercitato nello Stato membro di cui si ha anche la cittadinanza.

La ricostruzione qui proposta, ossia quella di un percorso composto da tappe coerenti e consequenziali una all'altra, non esula dal mettere in luce la cesura che vi è nel passare dal secondo status e quello finale, dal momento che in quel punto si avranno ventotto biforcazioni, in quanto vi sono ventotto modi diversi, nonostante alcuni modi siano più simili tra loro, in cui divenire cittadini di uno Stato membro, e quindi cittadini dell'Unione europea⁶⁴. Essendo la cittadinanza dell'Unione una cittadinanza di natura derivata, si tratta di un rilievo che non riveste carattere puramente teorico, sebbene evidenzi la mancanza di una concezione minima comune tra gli Stati membri dell'Unione del concetto di cittadinanza, ma diviene, nel suo concreto operare un criterio discriminatorio di accesso allo status di cittadino dell'Unione ed ai diritti a questo connessi. Inoltre, è questione che non può non riflettersi

⁶⁴ Cfr. R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e in Germania*, cit., 16.

anche sull'aspetto soggettivo della cittadinanza, ossia del ruolo che questa riveste nella costruzione del senso di appartenenza di un individuo a una comunità⁶⁵.

Ben si presta, allora, a quanto detto la metafora di una «cittadinanza europea a più velocità», in quanto nel mettere a confronto alcuni Stati membri tra loro, e, in particolare, alcune discipline nazionali sui modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, emergono norme che sottendono concezioni della cittadinanza tra loro profondamente diverse, così come le determinazioni dei requisiti da integrare per i cittadini di paesi terzi che desiderino acquisire la stessa. Vi sono casi, per esempio, nei quali al cittadino di Stato terzo non si dà l'opzione di acquisire lo status di lungo soggiornante dal momento che può, in tempi più ridotti, divenire cittadino nazionale e quindi cittadino dell'Unione. Oppure, visto il mancato coordinamento tra le norme nazionali di alcuni Stati membri in merito al possesso di una doppia cittadinanza, lo status di lungo soggiornante potrebbe divenire uno status permanente, quando l'acquisizione della cittadinanza nazionale dello Stato membro di residenza possa comportare la perdita della cittadinanza di origine e questa, per molteplici ragioni, risultasse essere una conseguenza non voluta. È opportuno ricordare, inoltre che, per i cittadini di paesi terzi che risiedono sul territorio di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, non sussistono né la prima né la seconda tappa del percorso qui illustrato, dal momento che questi hanno esercitato la possibilità di *opt-out* concessa nei suddetti ambiti dal diritto dell'Unione europea⁶⁶.

In conclusione, due aspetti rimangono da sottolineare: il primo si sostanzia nel fatto che nonostante l'avanzamento dell'integrazione europea, la moltiplicazione di status e dei diritti a questi connessi, la loro crescente complessità e stratificazione, la tutela conferita loro tramite, anche, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, si dovrebbe essere cauti nell'affermare che si è infine superata la concezione di *market citizenship*, in quanto tra gli status qui presi in

⁶⁵ G. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 49-53.

⁶⁶ Cfr. artt. 1 e 2, Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e artt. 1 e 2, Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegati al Trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2012/C 326/01.

esame emerge che il più privilegiato tra questi è, ancora, quello di lavoratore cittadino dell'Unione europea, ossia di un fattore di produzione che circola all'interno del mercato unico⁶⁷. Inoltre, l'Unione sembra replicare questo modello di cittadino anche nel disciplinare quelli che sono gli status dei cittadini dei paesi terzi, in quanto viene prima il lavoratore cittadino di un paese terzo, e solo in un successivo momento emerge il cittadino non altrimenti caratterizzato⁶⁸.

Il secondo aspetto riguarda la risoluzione della tensione data dalla natura derivata della cittadinanza dell'Unione e dal contrasto creato dall'estrema varietà e disparità dei modi per acquisirla⁶⁹. Per il suo scioglimento, due potrebbero essere le soluzioni possibili tra le tante, che però a trattati invariati sono, ad oggi, non realizzabili⁷⁰: la prima consiste nel prevedere uno sdoppiamento tra i modi di acquisto delle due cittadinanze, vale a dire prevedere una modalità di acquisto della cittadinanza dell'Unione che prescindendo dall'acquisizione della cittadinanza nazionale di uno degli Stati membri, come potrebbe essere una cittadinanza dell'Unione basata sul criterio della residenza⁷¹. Una seconda strada consisterebbe nell'aver una disciplina a livello dell'Unione europea sulla cittadinanza nazionale, in modo da poter raggiungere, almeno, un'armonizzazione minima per quanto riguarda i modi di ac-

⁶⁷ S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, cit., 2. v. anche M. EVERSON, *The Legacy of Market Citizenship*, in J. SHAW, G. MORE, *New Legal Dynamics in the European Union*, Oxford, 1995, 73.

⁶⁸ T.K. HERVEY, *Migrant Workers and their Families in the European Union: the pervasive market ideology of Community law*, in J. SHAW, G. MORE, *op. cit.*, 91 ss.

⁶⁹ W. MAAS, *Migrants, states, and EU Citizenship's unfulfilled promise*, in *Citizenship Studies*, 12, 2008, 6, 588. Cfr., in particolare, il requisito dell'estensione temporale della residenza legale del cittadino di paese terzo sul territorio dello Stato membro ai fini della naturalizzazione. V. artt. 18-21, *Code de la nationalité belge*, 28 giugno 1984; artt. 11-13, *Act on Swedish Citizenship*, n. 82/2001; artt. 8-16, *[German] Nationality Act*, del 22 giugno 1913 e successive modifiche.

⁷⁰ V. *supra* nota 23.

⁷¹ Per «criterio della residenza» si intende la durata del soggiorno, il quale ricopre già un ruolo principale sia per l'acquisito dello status di lungo soggiornante sia per poter beneficiare di un diritto al soggiorno più stabile e certo da parte dei cittadini dell'Unione che esercitino il diritto alla libera circolazione e soggiorno. V. *supra* note 48 e 59. V. anche G. DAVIES, «*Any Place I Hang My Hat?*» or: *Residence is the New Nationality*, in *ELJ*, 11, 2005, 1, 53.

quisto delle cittadinanze nazionali: nello specifico, il criterio della residenza ossia la durata del soggiorno richiesta, ed i requisiti da integrare, come le c.d. «condizioni di integrazione»⁷².

Sono questi alcuni dei modi in cui il percorso che qui si è tentato di illustrare potrebbe divenire realmente coerente e consequenziale così come lo si è presentato e come sembrerebbe emergere dalla lettera delle norme. Infatti, solo ove si ponga un chiaro obiettivo – che consiste nell'identificare a livello dell'ordinamento dell'Unione lo status di cittadino dell'Unione e quali sono i modi per acquisirlo, se non in modo indipendente da quanto previsto dagli Stati membri, almeno sulla base di una armonizzazione minima tra gli stessi dei modi di acquisto – sarà possibile controbilanciare quella che è la reale tendenza delle politiche migratorie dell'Unione europea, ossia l'essere, per la maggior parte, volte a privilegiare l'aspetto della sicurezza, che consiste nel controllo delle frontiere esterne e nel contrasto all'immigrazione irregolare⁷³.

⁷² Nonostante quanto stabilito a seguito delle sentenze *Micheletti e Rottmann*. Per i riferimenti v. *supra* nota 23.

⁷³ C. DI STASIO, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Napoli, 2012, 73-82.