

LUISS



Dipartimento
Scienze Politiche

Cattedra di Diritto pubblico comparato

La cittadinanza Europea: profili locali e globali

Prof.ssa Decaro Carmela

RELATORE

Prof.ssa Simoncini Marta

CORRELATORE

Del Turco Devincentis Pablo 663512

CANDIDATO

ABSTRACT

Il 7 febbraio 1992 veniva firmato il Trattato di Maastricht con il quale, tra le altre cose, si istituiva la cittadinanza europea. Con il Trattato di Lisbona del 2007 questo istituto è stato rinforzato rendendo la cittadinanza europea aggiuntiva rispetto a quella nazionale. Questa tesi ha il duplice scopo di comprendere in cosa si sostanzia la cittadinanza europea ad oggi e di offrire delle prospettive future. Prendendo le mosse da un'analisi storico-filosofica sull'istituto della cittadinanza, si è analizzata l'evoluzione di tale istituto nel tempo. In seconda battuta si sono analizzate, in chiave comparata, le normative vigenti in tre Stati membri (Italia, Spagna e Malta) in quanto, essendo la cittadinanza europea derivata dalla cittadinanza di uno Stato membro, è interessante notare similarità e differenze negli ordinamenti degli Stati membri. L'ultimo capitolo è dedicato all'analisi della cittadinanza europea: le prerogative in capo ai cittadini europei, lo stato di salute dell'istituto della cittadinanza europea, i suoi pregi, le sue criticità e le possibilità di implementazione.

INDICE

ABSTRACT	2
INDICE	3
CAPITOLO 1: STORIA DINAMICA DELLA CITTADINANZA ACCENNI STORICI ED EVOLUZIONE DEL CONCETTO	4
1.1 PREMESSE	4
1.2 LE TRE DIMENSIONI DELLA CITTADINANZA	6
1.3 LA TRADIZIONE CLASSICA: GRECIA E ROMA	9
1.4 DAL CORPORATIVISMO MEDIOEVALE ALL'ETÀ MODERNA	13
1.5 DALL'ETÀ DEI LUMI ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE	18
1.6 DAL 1945 AD OGGI	31
1.7 IL CITTADINO ED IL SUO STATO	39
1.8 I CITTADINI DEGLI STATI	42
1.9 I MODELLI DI CITTADINANZA	49
CAPITOLO 2: LA CITTADINANZA IN ITALIA, SPAGNA E MALTA	51
2.2 ITALIA	54
2.3 SPAGNA	66
2.4 MALTA	77
2.5 CONCLUSIONI	90
CAPITOLO 3: LA CITTADINANZA EUROPEA PROFILI LOCALI E GLOBALI	93
3.2 LA CITTADINANZA EUROPEA	95
3.3 LE TRE CATEGORIE DI MARSHALL NELLA CITTADINANZA EUROPEA: TRE CASI	114
3.4 GLOBALIZZAZIONE E CITTADINANZA	125
3.5 CONCLUSIONI	131
BIBLIOGRAFIA	138
SITOGRAFIA	144
RIASSUNTO	147

CAPITOLO 1

STORIA DINAMICA DELLA CITTADINANZA:

ACCENNI STORICI ED EVOLUZIONE DEL CONCETTO¹

La scuola di Atene

Sommario: *1.1 Premesse 1.2 Le tre dimensioni della cittadinanza 1.3 La tradizione classica: Grecia e Roma 1.4 Il corporativismo medioevale e l'assolutismo 1.5 Dall'età dei lumi alla Seconda guerra mondiale 1.6 Dal 1945 ad oggi 1.7 Il cittadino ed il suo Stato 1.8 I cittadini degli Stati 1.9 I modelli di cittadinanza*

1.1 PREMESSE

Questo capitolo ha la finalità di tracciare i paradigmi fondamentali che, seppur silenti, sono alla base del pensiero contemporaneo sulla cittadinanza. La domanda alla base del capitolo è: qual è il percorso che ha formato l'idea di cittadinanza così come oggi la conosciamo?

Ritengo non solo utile ma fondamentale porsi questa domanda, affinché si possa trattare questa nozione con la piena contezza del suo significato storicamente mutevole dei rapporti causa-effetto legati ai mutamenti avvenuti.

In primo luogo, verrà definito il concetto di cittadinanza in termini dimensionali (politica, sociale e cosmopolitica) cercando di determinarne l'estensione che è in grado di coprire.

¹ Essendo il focus di questa tesi non la cittadinanza *tout court* ma l'analisi di un particolare modello, la cittadinanza europea, mi limiterò, pur con le inevitabili semplificazioni, a tracciare l'evoluzione dinamica del concetto. Per ragioni di spazio e tempo tralascerò quindi, tra gli altri, le opere di quegli autori che, pur avendo contribuito con il loro pensiero ad arricchire il discorso sulla cittadinanza con nuovi stimoli, non hanno portato a sostanziali progressi intellettuali al concetto di cittadinanza per come lo conosciamo oggi.

In secondo luogo, si analizzeranno le origini e l'evoluzione del concetto dalla Grecia classica ad oggi al fine di poterne delimitare l'ambito semantico. Nello studio della storia del concetto non ci si limiterà al vedere come esso è stato applicato, ma si andrà a scavare nelle motivazioni sociali e politiche che hanno portato ad ogni determinata evoluzione di tale istituto.

Verrà inoltre dedicata una parte al significato di cittadino oggi in termini di diritti e doveri ossia al rapporto tra cittadino e Stato, in seguito la prospettiva verrà spostata sul rapporto tra Stati e, di conseguenza, come le questioni di cittadinanza siano regolate dal diritto internazionale.

È impresa ardua trovare una definizione univoca, universale ed omnicomprensiva di cittadinanza, anzi, come ebbe a scrivere Van Steenberg, esiste un generale “accordo sul fatto che la cittadinanza sia un concetto problematico. Il cui significato non è mai stato univoco”². Questo concetto, infatti, ha un campo semantico piuttosto esteso ed in continua evoluzione, che segnala le “aspettative e preoccupazioni profondamente radicate nella cultura politica”³ dell'epoca in cui si sviluppa.

² VAN STEENBERGEN B., *The condition of citizenship: an introduction*, Sage, Londra, 1994, p. 1

³ COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, I, Laterza, Roma-Bari, 1999-2002, p. VII

1.2 LE TRE DIMENSIONI DELLA CITTADINANZA

Seguendo la lezione di Norberto Bobbio, nella delimitazione ed elaborazione delle dimensioni di questo concetto ci affideremo al metodo empirico-analitico⁴. In questo primo paragrafo si tratterà il concetto di cittadinanza cercando di “considerarlo dal punto di vista di ciò che esso ha negato”⁵. Nella conclusione, quando si sarà ripercorso tutte le negazioni operate, sommandole, si cercherà un minimo comune denominatore che consentirà di determinare in cosa si sia sostanziata la cittadinanza sino ad oggi.

Nel tempo la concezione della cittadinanza si è sostanziata seguendo tre dimensioni: politica, sociale e cosmopolitica⁶. A questa tripartizione corrispondono, in negativo, tre figure: il suddito, lo straniero, l'emarginato.

La dimensione politica è quella dimensione che pone al centro dell'attenzione il godimento dei diritti politici, quindi definisce chi è legittimato a concorrere alla formazione delle decisioni politiche.

Questa dimensione ha a sua volta una doppia interpretazione: nella sua accezione *comunitarista* si è cittadini, e quindi si gode di diritti politici, se si è parte di un gruppo, sia esso ceti, classe sociale, famiglia o stirpe. Nell'accezione *individualista* sono le caratteristiche del singolo, il sesso, la cultura e la ricchezza personale, a determinarne l'accesso.

In entrambe le sub-dimensioni è evidente che la categoria di “contrasto” al cittadino in senso politico è il suddito. Infatti, il suddito è caratterizzato dall'essere soggetto alla volontà (politica) del detentore della sovranità, sia esso un individuo o un organo, e non un attore che partecipa alla formazione della stessa.

In questa accezione non vi è molta differenza, in termini di esclusione dal godimento dei diritti politici, tra colui che è membro della comunità, ma suddito, ed un non-membro della comunità stessa, lo straniero. Ad entrambi è negata, allo stesso modo, la possibilità di partecipare.

Questa è stata, come vedremo, la dimensione pressoché comune maggiormente considerata sino alla Rivoluzione francese, momento di svolta nella storia politico-sociale ed anche momento

⁴ BOBBIO N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 39

⁵ BOBBIO N., BOVERO M., *Società e stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello hegel-marxiano*, Il Saggiatore, Milano, 1979, p.12

⁶ BELVISI F., *Cittadinanza*, in BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p.118

fondativo, insieme alle rivoluzioni del Seicento in Inghilterra e del 1776 nelle colonie inglesi d'America, del costituzionalismo liberale.

La dimensione politico-sociale è quella dimensione che associa la condizione di cittadinanza con la possibilità, per il cittadino, di essere valorizzato in quanto persona. Questo aspetto si è sviluppato in parallelo con lo svilupparsi dei cosiddetti “diritti di cittadinanza”, ossia quei diritti di cui si gode esclusivamente se cittadini.

Se la dimensione politica delinea cosa determina un cittadino (la capacità di partecipare o meno), la dimensione sociale invece insiste su ciò che lo Stato dà al cittadino.

Va sottolineato che le fortune della dimensione sociale, non a caso, sono strettamente correlate con l'espansione dei diritti politici. Infatti, laddove l'aspetto politico ha raggiunto dimensioni universali o semi-universali si sono create le possibilità per poi poter considerare l'aspetto sociale della cittadinanza.

Se in senso politico la negazione di cittadino equivale a suddito, in questo caso non è così. In questo caso risulta utile la contrapposizione cittadino/straniero. Lo straniero è colui che non gode di alcuna tutela sociale da parte dello stato.

Una terza dimensione considerata è la dimensione cosmopolitica. Il “cosmopolitismo” non nasce come una proposta giuridica. Sebbene una sensibilità cosmopolitica caratterizzi la matrice originaria della cultura europea, è soltanto nel contesto dell'Illuminismo che essa inquadra la cittadinanza nel diritto positivo, dando vita al progetto di uno *ius gentium* in una *civitas maxima*⁷ dall'estensione globale.

In un mondo ideale cosmopolita⁸ la negazione di cittadino non potrebbe di certo essere straniero, in quanto non esistono stranieri, ma può essere l'emarginato, colui che, pur facendo nominalmente parte del gruppo (universale), è un individuo privato della possibilità di partecipare alla vita pubblica, non in base a caratteristiche predeterminate ma per caratteristiche individuali che gli impediscono la piena partecipazione. Sempre nello stesso mondo ideale cosmopolita, l'emarginazione si configurerebbe “come mancanza di partecipazione in quelle sfere che si considerano dover essere incluse nel raggio di partecipazione e/o accesso dell'individuo o del gruppo”⁹.

⁷WOLFF C., *Ius gentium*, in SCUCCIMARRA L., *I confini del mondo: storia del cosmopolitismo dall'antichità al Settecento*, Il Mulino, Bologna 2006

⁸ Parola che deriva dal greco la cui traduzione letterale è κοσμοπολίτης, composto di κόσμος «mondo» e πολίτης «cittadino».

⁹GERMANI G., *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1973, p. 66

Il ragionamento e la doppia tripartizione sino ad ora operati ci conducono ad una conclusione: parlare di cittadinanza (pur nelle varie accezioni ed estensioni che abbiamo esposto) significa sempre parlare di appartenenza. È infatti l'appartenenza il minimo comun denominatore delle varie sfumature che abbiamo visto della cittadinanza. Se questo non risultasse evidente possono tornare utili le tre figure che abbiamo utilizzato. Il suddito, lo straniero e l'emarginato tre figure rappresentano plasticamente, senza dubbio, la negazione dell'appartenenza.

Fu proprio questa l'intuizione che portò J.H. Marshall a definire la cittadinanza come "piena appartenenza ad una comunità"¹⁰. Va sottolineato che, come già accennato, è difficile dare una definizione univoca e universalmente accettata di cittadinanza in quanto essa dipende largamente dal contesto di riferimento e dalla sensibilità di ogni autore. Il successo di questa definizione è in parte dovuto al suo carattere aperto e "minimo" all'interno del quale possono trovar spazio molte visioni diverse, ed anche contrapposte tra loro.

¹⁰ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 11

1.3 LA TRADIZIONE CLASSICA: GRECIA E ROMA

*“La storia della cittadinanza si pone in Occidente come quella storia originaria la cui alba è costituita dalla pólis, e che è, al tempo stesso, storia del politico.”*¹¹.

Una volta stabilito che cittadinanza significhi, come minimo, appartenenza ad una comunità, non rimane che vedere come, nelle varie epoche, sia stata declinata la questione dell'appartenenza, quali i criteri seguiti per regolarne l'accesso e quali le prerogative in capo agli appartenenti.

La caratteristica che fa assurgere la *pólis* ad origine del politico è la partecipazione. Naturalmente, sono esistite altre civiltà precedenti a quella greca con strutture amministrative complesse (si pensi ai sumeri, agli assiri, ai babilonesi e agli egizi) ma in esse non era previsto alcun genere di partecipazione e coinvolgimento della comunità nella gestione della cosa pubblica se non negli aspetti prettamente pratici.

È infatti la partecipazione a rendere la *pólis* la forma “perfetta” di comunità (*koinonìa teleios*)¹². L'organizzazione comune di vita è la forma più immediata di sussistenza reciproca messa in atto dagli uomini, la *pólis* è un passo in avanti, poiché in essa si divide ciò che si è messo in comune secondo criteri di giustizia e di equilibrio, ossia criteri etici, che hanno in sé stessi, e non nella semplice riproduzione materiale, il loro fine e la loro ragion d'essere.

Com'è noto Aristotele, nella *Politica*, descrive l'uomo come *physei zoon politikon*¹³ (animale sociale per natura) intendendo con ciò che l'uomo è l'essere che trova la propria realizzazione all'interno della *koinonìa*.

Lo stesso filosofo di Stagira, sempre nella *Politica*, ci avvisa che non tutte le comunità organizzate hanno i cittadini. *“Il cittadino [...] si trova essenzialmente nella democrazia, sebbene possa trovarsi nelle altre forme di governo, nelle quali però può mancare. In alcune città non c'è funzione politica del popolo, né si raduna l'assemblea popolare”*¹⁴. Possiamo osservare che il discrimine è proprio la partecipazione. Il tipo di partecipazione prevista da Aristotele è molto lontana da quella cui si è abituati ai giorni nostri ma manifesta comunque dei tratti comuni che vedremo.

¹¹ MONATERI, P. G., *Cittadinanza e laicità fra emancipazione e messianesimo politico* in BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne editrice, Roma, 2015, p. 241

¹² ARISTOTELE, *Politica, Libro I*, (a cura di) VIANO C. A., BUR Rizzoli, Milano, 2012 p. 64

¹³ Ivi, *Libro I*, p. 77

¹⁴ Ivi, *Libro III*, p. 231

Il libro III della *Politica* è interamente dedicato al cittadino ed ha proprio la funzione di “determinare a chi spetti questa qualifica [di cittadino] e cosa essa significhi”¹⁵.

In Aristotele la partecipazione è il criterio fondante della ricerca, questo appare evidente quando parla di coloro che saranno cittadini (i giovani) e coloro che lo sono stati (gli anziani), vengono definiti cittadini “*imperfetti*” i primi e cittadini “*scaduti*” i secondi. La ricerca di Aristotele mira ad individuare la definizione di cittadino in senso “*assoluto*”¹⁶.

Innanzitutto, Aristotele avvisa che la residenza non può essere un criterio in quanto anche gli schiavi e i *meteci*¹⁷ condividono con i cittadini la residenza. Nemmeno un certo grado di capacità giuridica (come ad esempio la capacità di intentare e subire processi) è condizione sufficiente.

Inoltre, il lavoro non è affatto condizione qualificante, tutt’altro. Nell’ottica aristotelica chi è impegnato nel lavoro o è schiavo, oppure libero cittadino ma, essendo lui oberato dalla propria attività, non può dedicarsi alla cosa pubblica ed apprendere l’arte e la virtù della politica.

Pertanto, il cittadino è, secondo Aristotele, colui “*che ha la possibilità di adire le cariche deliberative e giudiziarie di una città che è, in breve, l’insieme di cittadini abbastanza numerosi per costituire una comunità indipendente*”¹⁸.

La concezione di cittadino per Aristotele è fortemente elitaria. Sono infatti esclusi gli schiavi, gli stranieri, i meteci, le donne, i lavoratori. Solo l’uomo il cui regime domestico (*oikonimia*) lo libera dalla necessità del lavoro può dedicarsi all’agire politico e, per mezzo dell’*ethos*, la prassi e l’educazione, può apprendere l’arte e le virtù della politica. Dopo questo processo etico l’uomo diventa uguale, uguale ai migliori (*aristoi*)¹⁹.

Aristotele, nel mondo antico, giunse sicuramente all’apice della riflessione etico-politica sul cittadino ma è la cultura giuridica romana a fornirci un’elaborazione approfondita dell’ambito semantico concernente la cittadinanza e della nozione di cittadino.

Il concetto di cittadino nella Roma antica ha subito nel tempo una forte trasformazione: partendo da una concezione fortemente elitaria ed esclusivista della cittadinanza si è gradualmente giunti ad un allargamento tale da svuotarla di ogni significato politico.

¹⁵ Ivi, *Libro III*, p. 227

¹⁶ Ivi, *Libro III*, p. 229

¹⁷ Stranieri di origine greca residente nella città-stato per un periodo di tempo. Essi erano obbligati a iscriversi in liste (per essere distinti dai cittadini) e a trovare un protettore, il *prossoneta* (*προσστάτης*), e a pagare il *metoikion* (*μετοίκιον*), un’imposta diretta sulla persona.

¹⁸ Ivi, *Libro III*, p.233 Si noti che Aristotele pone a fondamento di questa definizione del cittadino la distinzione tra costituzioni democratiche e le altre. Se nelle costituzioni democratiche vi sono l’assemblea (che ha carattere perpetuo ed ogni cittadino ne è membro per sempre) e il tribunale (emanazione dell’assemblea con potere giudiziario), nelle altre il potere deliberativo e giudiziario risiedono nelle magistrature che, a seconda del luogo, svolgono l’una, l’altra o entrambe le funzioni.

¹⁹ ARENDT H., *Vita activa*, Bompiani, Milano, 1994, pp. II e 23-27

In origine la cittadinanza romana era attribuito gentilizio. Non era, quindi, appannaggio di un individuo ma dell'insieme di *familiae* che riconoscevano culti ed antenati comuni, la *gens*. Naturalmente si costituiva in *gens* solamente la parte più alta della società romana, i patrizi. Ogni *familia* aveva un *pater familias*, il capostipite maschile.

Una ripartizione dell'umanità simile a quella greca era operata dal diritto romano. Innanzitutto, vi era la differenza tra uomini liberi e servi (*status libertatis*). Gli uomini liberi potevano essere cittadini romani oppure stranieri (*status civitatis*)²⁰. I cittadini romani erano, a loro volta, divisi in *filius familias* e *pater familias*. Quest'ultimo era l'unico membro della famiglia *optimo iure*.

Nel diritto romano il *pater familias* esercitava il *dominium* sulle cose e sui componenti della *familia* (moglie, figli, servi, schiavi).

I *filius familias* non erano però individui senza capacità giuridica, essi potevano, tra le altre cose, aspirare alle magistrature (*ius honorum*) ed avevano diritto di voto nelle assemblee (*ius suffragii*)²¹.

Con la rivoluzione plebea del 367 a.C. si ebbe un primo allargamento della condizione di cittadinanza e si iniziò a definire *civis* l'individuo dotato di capacità giuridica e politica che, nei rapporti con gli altri cittadini, e solo con loro, è soggetto allo *ius civile*.

Nel III secolo a.C., in età repubblicana, venne elaborato lo *ius gentium*, quel diritto volto a regolare i rapporti giuridici tra cittadini romani, *peregrini* (stranieri non residenti di stirpe latina che godevano di alcuni privilegi politici e militari) e stranieri nei territori romani.

Cicerone, nel *De Republica*, trattò l'argomento della cittadinanza in maniera peculiare inserendo un carattere innovativo: la volontà del soggetto è determinante nel definirlo (o meno) cittadino²². Inoltre, per Cicerone coloro che detenevano la cittadinanza costituivano il *populus Romanus* andando a costituire l'entità politico-militare sovrana.

Nessun romano poteva perdere o acquistare la cittadinanza senza aver espresso la propria volontà eccezion fatta per alcuni casi: la si poteva perdere qualora si venisse condannati alla pena capitale, se ci si fosse sottratti agli obblighi militari e nel caso di non iscrizione alle liste di censimento al fine di evadere le tasse o di evitare l'arruolamento militare²³.

L'essere parte di un gruppo, nella visione romana, aveva implicazioni forti sia dal lato dei diritti che dal lato dei doveri.

²⁰ È utile rilevare che *civitas* designava sia la condizione giuridica del cittadino (lo *status*) che la comunità dei cittadini

²¹ BRUTTI M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, II edizione, Giapichelli editore, Torino, 2011, pp. 93-199

²² CICERONE M.T., *Cicero pro domo sua* in *Le orazioni*, vol. 2, (a cura di) BELLARDI G., UTET, Torino, 1981, pp.29 e 77
Idea poi ripresa da Locke cfr. nota 44

²³ Ivi, *Pro Caecina*, p. 100

L'essere cittadini romani consentiva, in senso privatistico, di concludere negozi traslativi della proprietà che erano interdetti agli stranieri (*mancipatio, in iure cessio*, etc...). In ambito pubblico solo il *cives* poteva invocare determinate garanzie costituzionali a tutela dell'incolumità personale minacciata dal magistrato e solo esso poteva partecipare agli appalti pubblici²⁴. A questi diritti esclusivi erano affiancati alcuni doveri come quello di servizio militare (in età repubblicana) e di natura tributaria.²⁵

Inizialmente, a causa delle spinte sociali del periodo repubblicano (509 a.C. – 30 a.C.) e poi in seguito all'espansione territoriale, la cittadinanza venne progressivamente allargata includendo individui liberi e nuovi gruppi sociali nel *populus Romanus*. Il *populus Romanus* diventò, infatti, un ente astratto con proprio patrimonio ed autonoma soggettività giuridica che includeva tutti i *cives*. L'apice dell'espansione della cittadinanza si ebbe con l'editto promulgato dall'imperatore Caracalla nel 212 d.C., la *Constitutio Antoniniana*. In essa era prevista la cittadinanza per tutti gli abitanti dell'Impero. In coincidenza con questo processo espansivo ed inclusivo lo *ius civitatis* andrà perdendo le sue prerogative giuridiche e politiche, fino al punto che il titolo di *civis romanus* finirà per designare semplicemente la qualità di suddito dell'autorità imperiale romana²⁶ e *populus* non più un'entità politica ma l'insieme dei sudditi.

Questo processo darà via alla crisi dell'istituto della cittadinanza che durerà per tutto l'Alto Medioevo, epoca in cui le forme politiche che ebbero maggior fortuna furono feudalesimo, potere secolare della Chiesa ed Impero.

²⁴ MANCINI G., *Integrazione ed esclusione nell'esperienza giuridica romana. Dalle politiche di integrazione dello straniero alla generalizzazione della condizione di "straniero in patria": le norme su capacità matrimoniale e filiazione come strumenti della frammentazione degli status in età tardoantica*, in RIMOLI F. (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p.351

²⁵ TRISCIUOGGIO A., *Concetto di status nel pensiero giuridico*, in PALAZZO A. (a cura di) *Diritto e processo*, Annuario giuridico dell'Università degli Studi di Perugia, Perugia, 2017

²⁶ ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, Fascicolo 1, Aprile 2000, Il Mulino, Bologna, p.4

1.4 DAL CORPORATIVISMO MEDIOEVALE ALL'ETÀ MODERNA

L'epoca basso-medioevale ha contribuito in maniera decisiva a formare il concetto di cittadinanza.

Proprio in Italia, con il sorgere delle città, costituite come liberi comuni, nel XII sec. sono venute a crearsi le condizioni politiche ed economiche per ridare linfa a questo concetto che per alcuni secoli era rimasto intrappolato nella categoria di sudditanza: il *cives*, il suddito, era colui che non era *miles*, il nobile feudatario.

In questa epoca si sviluppò un'idea di cittadinanza comunitaria. Lo storico Pietro Costa osserva che “*se comunità è condivisione, partecipazione, senso di appartenenza ad una comune realtà, il mondo medievale è il contesto più idoneo per cogliere le valenze comunitarie del discorso della cittadinanza*”²⁷.

Prendendo spunto dai testi classici, su tutti *La Politica* aristotelica, la cultura medioevale è andata a valorizzare il concetto di *status*: gli individui venivano considerati in base al gruppo di riferimento: vi erano, in ordine gerarchico, i nobili, ricchi o commercianti (*maiores*); i medi commercianti o professionisti (*mediocres*) infine coloro che compivano lavori remunerati come, ad esempio, contadini, artigiani ecc... (*minores*).

Anziché indagare sulle caratteristiche dell'individuo la ricerca dell'epoca era concentrata sull'appartenenza ad uno degli insiemi e sulla coesistenza dei vari insiemi all'interno delle mura della città. È proprio la coesistenza e l'interazione tra questi insieme a formare l'anima della città. In questo periodo storico si è ancora ben lontani dalla comparsa della soggettività dell'individuo che caratterizzerà le costruzioni politiche moderne, i componenti del corpo sociale sono costituiti dalla comunità di appartenenza.

Questa idea è stata concentrata in una frase dall'allievo di Tommaso d'Aquino, Remigio dei Girolami, il quale scrisse “*si non est civis non est homo*”²⁸

In questo contesto diviene dominante una teoria di matrice corporativista e organicista: la società è rappresentata come il corpo umano, composta di “parti nobili” che dirigono le “parti meno nobili”²⁹.

²⁷ COSTA P., *Cittadinanza e comunità. Un programma di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in *Filosofia politica*, I, 1999, Il Mulino, Bologna, p. 16

²⁸ DEI GIROLAMI R., *De bono comuni*, in (a cura di) PANELLA E., *Dal bene comune al bene del comune I trattati politici di Remigio dei Girolami nella Firenze dei bianchi-neri*, Edizioni Nerbini, Firenze, 2014, p. 38

Ed è proprio comprendendo questa peculiarità, la necessità di ogni singola parte del corpo al fine della sopravvivenza dell'intero organismo, che si può comprendere il cambio di paradigma operato nel Medioevo rispetto all'epoca classica. In questo periodo si riconosce ad ogni membro della società, segnatamente della città e solamente in quanto membro di un suo sotto-insieme, un ruolo fondamentale per la sopravvivenza della città stessa.

Un'altra importante caratteristica che segna la cesura con il passato è la questione del lavoro. Se nell'epoca classica il lavoro era causa di discriminazione dall'accesso alla cittadinanza³⁰ ora è caratteristica necessaria (insieme al rango ed al patrimonio) per poterla ottenere.

Il cittadino è colui che ha interessi economici da difendere, possiede un'abitazione entro le mura e pratica una professione.

Il merito di aver sintetizzato la visione classica della politica (preminentemente aristotelica) in chiave non elitaria ma democratica è di Marsilio da Padova che nel 1324 scrive il *Defensor Pacis*, in cui, per ciò che concerne questa analisi, delinea le caratteristiche del cittadino. Per Marsilio è cittadino “colui che partecipa secondo il proprio rango al governo o funzione deliberativa o giudiziaria”³¹. Fin qui la definizione data non parrebbe discostarsi da quella aristotelica. Come in Aristotele, Marsilio individua la classe superiore (*honorabilitas*) come responsabile di gran parte delle funzioni politiche (parte deliberativa o giudiziale) ma riconosce alla cittadinanza il compito di partecipare, in modi e funzioni differenti a seconda della classe sociale di appartenenza, alla sovranità. Marsilio individua come competenza esclusiva delle classi superiori quella di “*pervenire alla scoperta delle leggi*” ma è appannaggio della cittadinanza tutta l'esame e l'approvazione della legge; questo perché “*se qualche cittadino pensi che qualcosa di esse debba essere aggiunto, tolto oppure completamente modificato possa dirlo [...] le leggi fatte così, con l'ascolto e il consenso dell'intera moltitudine, saranno meglio osservate, né alcuno avrà da elevare proteste contro di esse*”.³²

Nella visione di Marsilio sono esclusi dalla cittadinanza “solamente” servi, minorenni, donne e stranieri.

Ancora una volta vale la pena sottolineare l'importanza del gruppo, della corporazione all'interno del discorso di Marsilio al fine di poter capire il carattere innovativo di altri filosofi della politica

²⁹ SALISBURY G., *Policraticus*, (a cura di) C.J. NEDERMAN, Cambridge University Press, Cambridge L.V, c.2 in COSTA P., *Cittadinanza e comunità. Un programma di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in *Filosofia politica*, I, 1999, Il Mulino, Bologna p. 20

³⁰ Si veda pagina 7

³¹ MARSILIO DA PADOVA, *Il difensore della pace*, (a cura di) VASOLI C., UTET, Torino, 1975, I p. 15.

³² Ivi, I, p.13

moderni, da Hobbes a Rousseau. Per esempio, come vedremo in seguito, il filosofo ginevrino si rifarà a questa visione ma, e qui la novità, in una prospettiva non più comunitaria.

Alcuni autorevoli studiosi fanno coincidere l'origine della cittadinanza moderna, politica e laica, con il crollo della *res publica christiana*, intesa come unione spirituale e politica dell'Europa tutta sotto la *mitra* e la *ferula* papale.

Se, infatti, prima si era innanzitutto appartenenti alla medesima religione, dalla Pace di Augusta (1555) e, successivamente, con l'Editto di Nantes (1598), lo Stato moderno si configura come fattore "politico di neutralizzazione della guerra endo-cristiana"³³. Con la pace di Westfalia (1648) si riafferma definitivamente il principio *cuius regio ius religio*, ossia la possibilità per ogni Stato di determinare la propria religione senza che questa scelta costituisca un fattore di tensione con gli altri Stati; a questo punto la cittadinanza, cui è collegata la religione del sovrano, diviene unico *status* di appartenenza politicamente rilevante³⁴.

Proprio durante le guerre di religione Jean Bodin asserì che queste, le religioni, non avevano nulla a che fare con questioni che riguardano lo Stato. Formulò così l'idea che il cittadino è, innanzitutto, suddito del Re indipendentemente dal suo credo religioso. Nella sua opera fondamentale, i *Sei libri della Repubblica*, individua la "differenza tra suddito, cittadino e straniero, e fra città, cittadinanza e Stato"³⁵

Per Bodin il cittadino è il suddito libero che dipende dalla sovranità altrui. Ma chi era il suddito libero? Di certo non lo schiavo, nemmeno le donne e i figli in quanto soggetti al potere domestico, quindi non liberi. Anche lo straniero che viveva nel paese era suddito ma non si può dire che fosse cittadino. Vengono quindi esclusi dalla categoria della cittadinanza: schiavi, donne, figli, stranieri.

Egli definisce la cittadinanza come l'insieme dei cittadini assoggettati alle medesime leggi e consuetudini. Se, all'interno del medesimo Stato, vi sono diverse leggi e consuetudini si avranno più cittadinanze diverse³⁶.

La cesura con il passato risiede nel fatto che per il filosofo francese la cittadinanza non ha alcuna valenza politico-culturale: è puro concetto giuridico che indica il rapporto tra sovrano e suddito. Infatti, individui che hanno diversa lingua, diverse tradizioni diversa religione ma sottostanno alle medesime leggi e riconoscono la medesima sovranità sono comunque cittadini di un'unica entità.

³³ MONATERI, P. G., *Cittadinanza e laicità fra emancipazione e messianesimo* politico in BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne editrice, Roma, 2015, p.243

³⁴ BOECKENFOERDE E., *Diritto e secolarizzazione. Dallo stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Bari, 2010, p.162

³⁵ BODIN J., *I sei libri della Repubblica*, (a cura di) ISNARDI PARENTE M., UTET, Torino, 1964, p.265

³⁶ *Ivi*, p.268-272

Questo rapporto è caratterizzato dall' "obbligo mutuo intercorrente fra il sovrano e il suddito; al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell'obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono ad uno straniero)"³⁷.

La protezione e la garanzia di giustizia, in cambio di fedeltà e riconoscimento, sono ciò che ha un cittadino e non può avere lo straniero. Questa è l'unica differenza intercorrente tra cittadino e straniero, "tutte le altre differenze sono casuali e accidentali, fra di esse per esempio quella di avere parte a tutte le cariche e i benefici"³⁸.

Vengono qui scardinate le teorie politiche che avevano dominato lo scenario nelle epoche precedenti. In ognuna di esse, seppure in modi diversi, è la possibilità di partecipare a rendere, in ultima analisi, un cittadino tale. Per il teorico della sovranità la qualità di cittadino va ricercata nelle categorie di obbedienza, fedeltà e riconoscimento.

Bisogna però sottolineare che per Bodin la cittadinanza non è una categoria immanente dell'uomo ma, ed in questo aspetto è in linea con la tradizione classica, il cittadino è il capofamiglia che accede al gruppo dei liberi per trattare gli affari pubblici entro gli spazi *concessi* dal sovrano

È solo con Hobbes che viene invertito il ragionamento quando nella prefazione del *De Cive* scrive: "In questo piccolo libro sono tracciati i doveri degli uomini, prima in quanto uomini, quindi in quanto cittadini, infine in quanto cristiani"³⁹.

La tradizione giusnaturalista, cui Hobbes apparteneva, "impondeva" come punto di partenza lo stato di natura e come punto di arrivo il contratto sociale.

Secondo Hobbes l'uomo, allo stato di natura, era un animale "asociale" ponendosi così in piena polemica con la dottrina aristotelico-scolastica. Il filosofo inglese fa risalire le origini "delle grandi e durevoli società [...] non già [alla] mutua simpatia degli uomini, ma [al] reciproco timore"⁴⁰. All'interno dello Stato c'è un individuo che è riconosciuto come colui a cui è delegata la sicurezza, garante dell'assenza del reciproco timore, esso è il sovrano. Ne discende che ogni contraente del patto, quindi ogni uomo, sia cittadino.

Una volta contratto questo patto è difficile non rispettarlo, secondo il principio *pacta sunt servanda*, perché è solo questo patto che garantisce pace e sicurezza, quelle che sono, per Hobbes, le necessità primarie dell'uomo.

³⁷ *Ivi*, p. 290

³⁸ *Ivi*, p.304

³⁹ HOBBS T., *Elementi filosofici sul cittadino (De Cive)*, (a cura di) BOBBIO. N., UTET, Torino, 1998 p. 57

⁴⁰ *Ivi*, p.77

Un'altra innovazione molto importante di Hobbes è quella di dare allo Stato, nato a questo punto come convenzione, personalità propria⁴¹. Questo concetto sarà molto utile nella disamina contemporanea della cittadinanza. È infatti lo Stato, come "*persona civile*", che garantisce diritti e doveri al cittadino, non la moltitudine di individui che, a vario titolo e per una durata limitata, lo compongono, lo dirigono e lo rappresentano.

Sebbene (o forse proprio perché) Hobbes e Bodin fossero teorici dell'assolutismo, forma assai distante (nel tempo e nella sostanza) dalle attuali forme di governo, dobbiamo alla loro elaborazione il concetto di cittadinanza svincolato dalla partecipazione alle funzioni pubbliche, che prescinde da caratteristiche individuali quali: religione, lingua ed origine etnica.

⁴¹ *Ivi*, p. 155

1.5 DALL'ETÀ DEI LUMI ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

Un ulteriore passo in avanti verso la definizione della cittadinanza per come oggi la intendiamo è stato compiuto da Locke. Locke, con il suo contrattualismo liberale, spinge ancora più in alto l'asticella tornando a stabilire il collegamento fra cittadinanza e proprietà (negato, come abbiamo visto, dai teorici dello stato assoluto).

A differenza di Hobbes, Locke sosteneva che l'individuo non aliena al sovrano ogni diritto in cambio di protezione ma solamente quello di farsi giustizia da sé.

Questa differenza di vedute nasce anche dal contesto in cui i due filosofi operano. Se Hobbes vive il periodo più fecondo durante e dopo la sanguinosa guerra civile inglese; Locke, invece, vive il suo splendore dopo la Gloriosa rivoluzione: rivoluzione quasi pacifica e che andò ad instaurare un regime di monarchia parlamentare.

L'idea che si deleghi al sovrano il solo diritto di farsi giustizia da sé ha un impatto non indifferente sulla concezione dello Stato perché così si vanno a riconoscere implicitamente un nucleo di diritti (i diritti naturali: vita, libertà, uguaglianza civile e proprietà) riconosciuti al cittadino che, a questo punto, lo Stato ha il sacro dovere di tutelare o quantomeno di non violare. Inoltre, il filosofo inglese, introdusse la condizione cosmopolitica del minore⁴². Anticipando, in un certo senso, la visione kantiana, Locke scrisse che

“un figlio non nasce suddito di alcun paese o di alcuno stato. Egli si trova sotto la tutela e l'autorità del padre fino a che non giunge alla maggiore età; poi, diviene un uomo libero, nella piena libertà di porsi sotto qualsiasi governo; di unirsi a qualsiasi corpo politico”⁴³.

Per Locke la cittadinanza è quindi una scelta libera dell'uomo (maggiorenne) che presta consenso e giura fedeltà. Questa scelta appare irreversibile e molto più forte di altre scelte di associazione

⁴² CASALINI B., “Denizens”, *stranieri e cittadini. La questione della cittadinanza nel “Secondo trattato sul governo” di John Locke*, in *Intersezioni*, Volume 2, Agosto 2008, Il Mulino, Bologna, p. 307

⁴³ LOCKE J., *Due trattati sul governo*, (a cura di) CASALINI B., Pisa, Methexis-Plus, 2007, Libro II, §118. Questa concezione, inoltre, è in aspra polemica con la giurisprudenza dell'epoca; il celebre giudice Coke, pronunciandosi sul Calvin's Case nel 1608, affermò che la condizione di suddito era determinata alla nascita e legata al rapporto di dipendenza personale che naturalmente veniva a crearsi tra il nuovo nato e il sovrano regnante sul territorio nel quale si trovava a nascere. Questo era un rapporto dettato non dall'arbitrio del sovrano, né dalla volontà del suddito, ma da un ordine normativo oggettivo interpretabile attraverso la ragione del giurista.

che l'uomo compie come, ad esempio, il matrimonio o l'adesione ad un credo religioso (cfr. *Epistola de tolerantia*) che sono reversibili⁴⁴. Una volta scelto lo Stato di appartenenza il diritto naturale di scelta decade per sempre.

Sarà proprio l'opera intellettuale lockiana, arricchita, come vedremo, dall'eredità rousseauiana a dare alla cittadinanza la configurazione moderna di appartenenza e diritti.

Rousseau è il filosofo che ha raccolto l'eredità della maggior parte degli autori già citati per darne una forma del tutto nuova.

L'idea di cittadino di Rousseau era di tipo romano-repubblicana. Per il filosofo ginevrino il cittadino sarebbe dovuto essere intriso di virtù civica e di partecipazione alla cosa pubblica, con uno spiccato senso del dovere e di sacrificio nei confronti dell'interesse generale. La cittadinanza sarebbe spettata a tutti ed essa sarebbe consistita preminentemente nella decisione politica.

Rousseau condivideva, come già accennato, con Marsilio l'impostazione democratico-popolare non più in senso corporativista ma con accezione individualistica e, al contempo, supportava l'idea bodiniana di cittadino come soggetto del potere politico, ma non più in senso passivo, in senso attivo. Il cittadino diveniva così sorgente del potere sovrano in quanto origine del "contratto sociale".

Il fatto di associarsi definisce, secondo il filosofo ginevrino, lo Stato come "corpo morale collettivo" i cui componenti "prendono collettivamente il nome di popolo, singolarmente si dicono cittadini in quanto partecipi all'attività sovrana e sudditi in quanto sottoposti alle leggi dello Stato"⁴⁵.

Contribuendo a determinare la "volontà generale" e quindi le leggi dello Stato, ogni cittadino è sovrano. Questa conclusione è carica di attualità basti pensare ai richiami alla sovranità popolare nel primo articolo, secondo comma, della Costituzione italiana⁴⁶ e alle teorie consensuali del potere⁴⁷. Esiste, e va evidenziata, comunque una distanza con le teorie moderne della democrazia, in quanto la visione di Rousseau è imperniata sulle ambigue idee di democrazia diretta e di "volontà generale". Laddove per democrazia diretta s'intende, appunto, la necessità che ogni individuo partecipi alla determinazione delle norme mentre per "volontà generale" una, ed una sola, verità oggettivamente esistente all'interno di ogni persona⁴⁸.

⁴⁴ Ivi, Libro II, § 81

⁴⁵ ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, in *Scritti Politici*, (a cura di) ALATRI P., UTET, Torino, 1979, p. 6

⁴⁶ "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"

⁴⁷ WALZER M., *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, 2, Franco Angeli editore, Milano, 1988, p.44

⁴⁸ Se la problematica relativa alla democrazia diretta è, principalmente, quella della dimensione demografica dello Stato la problematica più rilevante sorgente dal concetto di "volontà generale" è rinvenibile nella supposta esistenza di una, ed una

La dimensione entro cui la democrazia in stile rousseauiano si può applicare è quella della *pólis*, della sua città natale, Ginevra, non del nascente Stato-nazione. Questo fu chiaro ai rivoluzionari francesi i quali dovettero elaborare una forma di rappresentanza politica in completo contrasto con i precetti del filosofo svizzero.

Com'è noto, dal tardo Seicento e per tutto il Settecento vi sono stati eventi rivoluzioni, politici e non, che hanno plasmato irreversibilmente il mondo: la *Glorious revolution* inglese (1688), le rivoluzioni industriali (dal 1760 al 1870), la rivoluzione americana (1775) e la Rivoluzione francese (1789).

La *Glorious revolution* (1688-1689) è così soprannominata in virtù del fatto che, come detto, fu relativamente pacifica, a differenza della sanguinosa guerra civile inglese del 1642. Consistette nella successione di Guglielmo III e sua moglie Maria Stuart a Giacomo II (padre di Maria) a seguito dell'isolamento politico cui Giacomo II era giunto a causa della sua condotta nei confronti del parlamento ed in generale dalla politica perseguita. Con l'incoronazione dei nuovi sovrani venne promulgato un *corpus* normativo di tutela dei diritti, ad esempio venne ristabilito l'*Habeas corpus* e venne emanato il *Bill of Right*, atti che contengono principi cardine dell'ordinamento costituzionale britannico contemporaneo.

A questo punto è necessario segnalare sinteticamente i punti salienti che hanno portato agli sconvolgimenti politici e sociali causati dalle due rivoluzioni industriali. Questo discorso è necessario al fine di comprendere meglio tutta la parte di questo capitolo che tratta il pensiero successivo al 1770. Ed è inoltre utile per poter analizzare, nel terzo capitolo, la questione della cittadinanza europea a fronte degli sconvolgimenti portati dalla cosiddetta *rivoluzione digitale* in atto oggi. Ciò serve a sottolineare la stretta relazione intercorrente tra i modi di produzione, classi sociali e gli assetti politici, ivi inclusa la cittadinanza.

Lo sviluppo della scienza e della tecnica ha totalmente stravolto il modo di vivere, la divisione delle classi sociali, i luoghi di vita della popolazione. L'applicazione delle innovative tecniche di produzione ha, di fatto, creato l'industria ed espanso il commercio come mai prima era accaduto. La nascita dell'industria ha, da una parte, creato la figura dell'operaio, dall'altra, rafforzato la borghesia. Il fatto che l'industria necessitasse di molta manodopera ha concorso ad uno spostamento fisico delle classi minori dalla campagna alla città. Qui si sono venute a creare delle sacche di povertà e disagio sociale le cui conseguenze hanno stimolato il pensiero di molti

sola, verità. Quest'ultima affermazione è carica di conseguenze soprattutto in relazione al principio, riconosciuto ormai come fondante, del pluralismo.

filosofi e scrittori dell'epoca, tra questi Marx ne è stato il più importante interprete⁴⁹. In questo contesto le donne hanno trovato una prima possibilità di lavorare con ruoli impiegatizi e questo ha permesso loro di avanzare, pur faticosamente ed incontrando la ferma opposizione culturale della gran parte degli uomini, alcune istanze.

Crescendo il potere economico e politico dell'ascendente borghesia si è intradato un processo di ridefinizione degli assetti statali. Il sistema politico istituzionale aristocratico non rispondeva più alle necessità di chi effettivamente deteneva il potere economico. Nel sistema aristocratico, per ciò che concerne la nostra analisi, il concetto di cittadinanza era prettamente correlato al concetto di sudditanza. Con l'accesso alla politica da parte della borghesia, la cittadinanza si è sostanziata come partecipazione. Partecipazione che, data la grandezza dello Stato, non poteva avvenire direttamente, come nella *pòlis* o nei comuni, ma per mezzo del voto e della rappresentanza politica. Questa espansione dell'accesso al potere ha coinciso all'espansione dell'accesso alla cittadinanza.

La nascita della borghesia produttiva ha comportato il definitivo tramonto dell'aristocrazia, la cui posizione era già stata fortemente incrinata dalla Rivoluzione francese e dai moti dell'Ottocento. Proprio questi due eventi hanno contribuito in maniera decisiva allo sviluppo del *costituzionalismo liberale*, un sistema politico alla cui base vi è una costituzione scritta regolante la "garanzia dei diritti individuali anche contro le leggi e contro lo Stato"⁵⁰ e volta a definire l'organizzazione statale basandosi sulla separazione dei poteri.

La Rivoluzione francese ed americana furono accomunate, quanto meno, e per ciò che ci riguarda, dal concetto di libertà.

Nel continente americano la libertà diventa un simbolo trainante, inizialmente coniugata come "libertà da[gli inglesi]" per poi acquisire una portata universalistica, nel senso di "libertà di". In questa seconda accezione la libertà era vista dagli americani come momento costitutivo dell'essere umano come tale esistente prima dello Stato e perciò diventa il fondamento dello Stato stesso. Il collegamento riproposto da Locke tra proprietà e libertà vede, oltreoceano, una prima applicazione all'interno di un sistema costituzionale rigido e scritto⁵¹.

Anche in Francia il concetto di libertà si pone come concetto pivotale dell'ordine legittimo e razionale.

⁴⁹ Anche la letteratura dell'epoca non si sottrasse alla descrizione delle condizioni sociali delle classi subalterne si pensi, per citarne due, all'opera di Émile Zola o a quella di Charles Dickens.

⁵⁰ BARBERIS M., *Liberalismo, costituzionalismo, pluralismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, fascicolo I, 2016, p. 85

⁵¹ COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p.48

L'articolo primo della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* recita infatti “*Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti*”. La dichiarazione si propone di riconoscere (e non istituire) i diritti in quanto ritenuti come preesistenti ed insiti nella natura. A tal proposito va rimarcato lo sforzo compiuto da Olympe de Gouges, la quale tra le altre cose, coniugò l'intera *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* al femminile facendola diventare la *Dichiarazione dei diritti delle donne e della cittadina* in piena epoca rivoluzionaria, senza però ottenere il successo sperato dato che in Francia il diritto di voto alle donne e l'equiparazione tra i sessi avverrà solamente 150 anni dopo, nel 1946.

Altro concetto fondamentale, com'è evidente, è quello di uguaglianza, intesa come comune sottomissione alla legge. A questi due concetti si connette l'indipendenza. Questa consta nella capacità di autodeterminazione dell'uomo, intesa come piena padronanza di sé e delle proprie decisioni, concetto tutt'altro che un concetto universale in tale epoca storica. In particolare l'indipendenza richiesta è di due tipi: intellettuale ed economica.

Il principio è che una persona per essere veramente libera nel determinare le proprie preferenze dovrebbe essere razionale (qualità negata alla donna ed ai minori). Inoltre, si riconosce l'imprescindibilità dell'indipendenza economica, perché si ritiene che solo l'esistenza di interessi concreti possa far sì che l'individuo sia realmente interessato all'ordinamento pubblico.

È proprio in base a questa distinzione che si creano le categorie di *cittadino attivo* e *cittadino passivo*⁵². Il cittadino passivo gode dei soli diritti civili, mentre il cittadino attivo gode anche di quelli politici. Il cittadino passivo è colui che, con il proprio esistere nella società contribuisce allo sviluppo della stessa ma non è in grado, a causa della mancanza di mezzi (intelletuali ed economici) di individuare “l'interesse generale”.

Questa idea viene “costituzionalizzata” per mezzo del decreto dell'Assemblea Costituente del 22 dicembre 1789. Si stabilisce che per essere cittadino attivo occorre essere: uomo, con età superiore a 25 anni, cittadino francese, economicamente autonomo (escludendo così i domestici salariati) e pagare un contributo diretto di tre giornate lavorative. Affinché si potesse essere eletti nelle assemblee primarie l'entità di contributo versato avrebbe dovuto essere di dieci giornate lavorative, mentre per essere eletti nell'Assemblea nazionale le giornate versate salivano a cinquanta ed era inoltre necessario possedere una proprietà fondiaria. Questi criteri facevano sì

⁵² ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano, 1994, p. 69

che su sette milioni di uomini francesi adulti due terzi facevano parte della cittadinanza attiva e solo l'1% era elettore dell'Assemblea Nazionale⁵³

A seguito del contributo, in termini di sangue e vite umane, dato dal popolo nell'anno 1792 risultò difficile negargli l'interesse nella cosa pubblica. Così, con il decreto dell'11 agosto 1792, la differenza tra cittadino attivo e passivo cadde: i cittadini, d'ora in poi, sarebbero stati tutti uguali.

Nasce così la figura dell'individuo-cittadino, con il sacro dovere di servire la patria⁵⁴ analogamente a quanto accadeva per il *polites* greco ma con la differenza che ora la partecipazione non è più aristocratico-elitaria ma, con l'eccezione delle donne, universale.

Proprio con la Rivoluzione francese prenderà forma un concetto che tornerà utile più tardi nel corso dell'analisi della cittadinanza europea. Il concetto di nazione, intesa come insieme dei soggetti giuridicamente uguali e non più come società piramidale al cui capo vi è il sovrano.

È l'abate Seiyés negli scritti *Saggio sui privilegi e Che cosa è il terzo stato?* Ad utilizzare la nazione, come ente collettivo di riferimento. Essendo lo Stato-nazione ben più ampio, in termini territoriali e di popolazione, della *pólis* esso si sarebbe espresso per mezzo di un'assemblea rappresentativa. La nazione, in Francia, si configura come unica legittima detentrica del potere sovrano che non conosce né limiti né vincoli, una sorta di sovrano collettivo⁵⁵. Proprio questa illimitatezza che caratterizza il potere sovrano rivoluzionario fa sì che si creino delle forti tensioni concettuali tra le coppie diritto/legge, libertà/eguaglianza.

È interessante notare che, contemporaneamente, oltreoceano si creavano le basi per un assetto pratico ed ideologico piuttosto diverso. Qui la sovranità popolare, pur rimanendo perno del sistema, non era vista come illimitata ma conosce alcuni vincoli. Si pensi al carattere rigido della Costituzione e all'esistenza della *judicial review* e della Corte Suprema. Proprio a questi ultimi due istituti venne affidato il compito di difendere, contro le "tentazioni assolutistiche" del potere politico, i principi fondamentali dell'ordinamento⁵⁶.

⁵³ FURET F., OZUF M. (a cura di), *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, volume 2, Bompiani, Milano, 1994, p. 693

⁵⁴ Si noti che il concetto è rimasto nel tempo tant'è che la Costituzione italiana prevede all'art. 52, comma 1, che "*La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino*"

⁵⁵ A tal proposito è utile segnalare che tale assetto facilmente possa sfociare nella c.d. "dittatura della maggioranza". Questo concetto, individuato prima da Polibio come "oclocrazia" in *Le Storie* e, secoli dopo, ripreso e sviluppato da Toqueville nel celebre *La democrazia in America*. Nel tempo sono state individuate degli argini a questa "patologia" tra cui: l'associazionismo (Toqueville); la giustizia costituzionale (Kelsen); separazione dei poteri, giustizia costituzionale, esistenza di un nucleo di diritti inalienabili, indipendenza della magistratura e sindacato di costituzionalità (Violante).

⁵⁶ COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 54

Sarà Kant a raccogliere la concezione rivoluzionaria del cittadino donandone un'accezione propriamente individualista. Il filosofo tedesco riconosce che lo Stato civile, inteso come Stato di diritto, è fondato, per ogni membro, sui principi di: *libertà* in quanto uomo, *uguaglianza* in quanto suddito ed *indipendenza* come cittadino⁵⁷.

La libertà è “*il diritto unico originario spettante ad ogni uomo in forza della sua umanità*”⁵⁸ in quanto, scrive il filosofo tedesco, “*nessuno mi può costringere ad essere felice a suo modo suo, ma ognuno deve poter cercare la felicità per la via che gli appare buona, purché non leda l'altrui libertà di tendere ad un analogo fine, libertà che possa accordarsi con la libertà di ognuno.*”⁵⁹

L'*eguaglianza* riporta all'idea che nello Stato si possano regolare le interazioni umane esclusivamente per mezzo della legge. Tutti gli appartenenti allo Stato sono sudditi alle leggi; essendo tali si trovano accomunati da un medesimo *status iuridicus* nel quale lo Stato civile rappresenta, per mezzo delle sue istituzioni, l'arbitro che decide esclusivamente secondo la legge universale della libertà.

L'*indipendenza* (*sibi sufficientia*) è necessaria per poter essere cittadino (inteso come *citoyen* e non come *bourgeois*). Per il filosofo tedesco il cittadino è (ad esclusione di donne e bambini) l'individuo che sia proprio padrone (*sui iuris*) ed abbia qualche proprietà che gli procuri i mezzi per vivere⁶⁰; sono esclusi da questa categoria anche i servi ed in generale chi presta *opera* in cambio di danaro⁶¹. Questo perché il cittadino è il *co-legislatore* e deve, a tal proposito, essere in grado di determinare ciò che per lui è giusto, e che ritiene giusto per la sua società, senza influenze di sorta.

L'esperienza rivoluzionaria francese, in particolare il giacobinismo, ha mostrato con tutta la sua forza come la convinzione rousseauiana che la sovranità legittima di carattere popolare sia necessariamente buona, fosse un abbaglio e non rispondesse alla realtà. Si comprese come il sovrano (sia esso individuo, assemblea o ogni altra forma) debba, affinché le leggi e i diritti vengano rispettati, operare entro limiti e controlli. In realtà alcuni anni prima della Rivoluzione

⁵⁷ KANT I., *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria ma non vale per la prassi*, in *Kant scritti di storia, politica e diritto* (a cura di) GONNELLI F., Laterza, Roma Bari, 2011, pp. 137- 141

⁵⁸ KANT I., *Principi metafisici della dottrina del diritto*, (a cura di) BOBBIO N., FIRPO L., MATHIEU V., UTET, Torino, 1956

⁵⁹ KANT I., *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria ma non vale per la prassi*, in *Kant scritti di storia, politica e diritto* (a cura di) GONNELLI F., Laterza, Roma Bari, 2011, p. 138

⁶⁰ Ivi, p. 142

⁶¹ Kant analizza le varie tipologie di lavoratore ed egli stesso riconosce che è “*alquanto difficile determinare i requisiti necessari a poter pretendere alla condizione di uomo che è sui proprio signore*”

francese Montesquieu aveva già intuito la necessità di dotare la compagine statale di limiti e controlli in maniera che il potere potesse arrestare il potere⁶². Il teorico della separazione dei poteri, riconoscendo le storture uscenti dai regimi dispotici basati sulla paura, e la cecità dei regimi monarchici basati sull'ambizione personale del monarca, individua nei regimi repubblicani la configurazione che possa garantire maggiore libertà. Montesquieu distingue la libertà dal concetto d'indipendenza, essa è “*il diritto di fare tutto ciò che le leggi permettono; e se un cittadino potesse fare ciò che esse proibiscono, non sarebbe più libero, poiché tutti gli altri avrebbero anch'essi questo stesso potere*”⁶³. A questo proposito il filosofo francese specifica

“*negli Stati dispotici le leggi non esistono: il giudice stesso è la regola. Negli Stati monarchici vi è una legge: il giudice la segue dove è precisa, ne cerca lo spirito dove non lo è. Nel governo repubblicano la natura della costituzione vuole che i giudici seguano la lettera della legge. Contro nessun cittadino è lecito interpretare la legge, quando i suoi beni, la sua vita o il suo onore sono in gioco*”⁶⁴.

Da questa concezione discende l'idea di una “disposizione delle cose” atta a creare potere che freni il potere. All'interno di questa idea vi sono i capisaldi del costituzionalismo: già presenti in Inghilterra dall'emanazione del *Bill of Rights* (1698) e che troveranno una prima evoluzione negli Stati Uniti d'America.

Come abbiamo visto, il modello rivoluzionario statunitense ha colto immediatamente questa possibile faglia del neonato sistema democratico ed ha individuato, nel sistema di *check and balances*, il metodo migliore per vanificare la tensione tra libertà e uguaglianza e per frenare un eventuale dispotismo della maggioranza

Tocqueville, nel suo *La Democrazia in America* descrive il sistema americano come fortemente imperniato sull'uguaglianza notando come questo sbilanciamento possa portare sia alla dittatura della maggioranza, in quanto la maggioranza degli individui uguali possono determinare le sorti di tutto il gruppo, quanto all'estremo “individualismo”, la cui conseguenza è quella di un individuo solo, fragile ed insidiato, governato da un potere “assoluto, minuzioso, sistematico,

⁶² MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (a cura di) COTTA S., UTET, Torino, 2002, p. 285

⁶³ *Ivi*, p. 273; la medesima distinzione è stata ereditata anche da Rousseau il quale, nelle *Lettere dalla montagna*, scrive: “*Si ha un bel voler confondere l'indipendenza e la libertà, queste due cose sono anzi così diverse che si escludono a vicenda. Quando ciascuno fa ciò che gli piace, si fa spesso anche ciò che spiace ad altri, e non è questo quel che si chiama uno Stato libero*”

⁶⁴ *Ivi*, p. 160

previdente e mite”⁶⁵. In questo sistema l’individuo deve quindi difendere la propria fragile libertà (intesa come autonomia individuale) dalle tentazioni assolutistiche del potere e della società.

John Stuart Mill, pur partendo da un contesto valoriale e culturale differente, concorda con Tocqueville sulla centralità del soggetto nell’ordine politico e sul fatto che i diritti ad esso assegnati debbano essere le fondamenta dell’ordine che si costituisce. Utilitarista e liberista Mill presta una particolare attenzione ai *Moral rights*, quelle istanze ritenute legittime ma ancora senza copertura giuridica. È in questa tensione tra diritti esistenti e diritti che meriterebbero di esistere che Mill elabora una visione progressiva dell’ordine. È proprio per questa tensione verso “ciò che dovrebbe esistere” che Mill conduce le battaglie, politiche e teoriche, per il suffragio universale, maschile e femminile⁶⁶.

Va ricordato che Mill non era solo filosofo e pensatore ma si dedicò alla carriera politica attivamente diventando, tra il 1865 e il 1868 membro del Parlamento inglese tra le fila del Partito Liberale. Fu il primo parlamentare nella storia inglese a richiedere il suffragio universale maschile e femminile, misura che si concretizzò solo nel 1918. Inoltre, il filosofo inglese non fu né il primo né l’unico a portare avanti la battaglia per l’emancipazione femminile. Furono soprattutto donne coraggiose, ma che in quanto tali non hanno avuto lo stesso successo dei “colleghi” uomini. Per citarne alcune, oltre alla già menzionata Olympe de Gouges, la moglie di Mill, Harriet Taylor, ebbe grande influenza sul pensiero milliano e scrisse alcuni capitoli delle opere più importanti del marito⁶⁷. Mary Wollstonecraft nota principalmente per *A Vindication of the Rights of Woman*⁶⁸, nel quale sostenne l’eguaglianza delle donne e degli uomini adducendo all’educazione riservata alle donne nella società la condizione di subalternità.

Furono il contrattualismo di stampo liberale, insieme alla connessione fra cittadinanza e sovranità nazionale operata da Rousseau, a dare alla cittadinanza la forma moderna di “appartenenza e diritti”: ove l’individuo si identifica con il gruppo, è leale nei confronti dello Stato ed ha dei diritti soggettivi riconosciuti dall’ordinamento giuridico. Come abbiamo già visto questa forma

⁶⁵ TOCQUEVILLE de A., *La democrazia in America*, in TOCQUEVILLE de A., *Scritti politici*, MATTEUCCI N. (a cura di), UTET, Torino, 1968, Vol II, p. 812. Si noti inoltre che è stato proprio Tocqueville a coniare il termine “individualismo” riferendosi a questa particolare condizione dell’individuo.

⁶⁶ A tal proposito si veda MILL J. S., *La servitù delle donne*, (tradotto da) MOZZONI A.M. Carabba, Lanciano, 2011 e MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori riuniti, Roma, 2019.

⁶⁷ Come riportato in JACOBS J. E., *The Voice of Harriet Taylor Mill*, Indiana University press, Bloomington, 2002, p., Mill ammise che la moglie aveva redatto l’intero capitolo *On the probable futurity of the working classes* del celebre *Principles of Political Economy* e che aveva pubblicato molti altri articoli sotto il suo nome.

⁶⁸ WOLLSTONECRAFT M., *A Vindication of the Rights of Woman*, BRODY M. (a cura di), Penguin, Londra, 2004

dà luogo ad una serie di tensioni che non faranno che acuirsi con l'emergere dei diritti sociali e, in seguito, con i processi di globalizzazione⁶⁹.

Per tutto il Settecento la società, e quindi anche il discorso sulla cittadinanza, è stata analizzata concentrando gli sforzi sull'analisi degli individui ed in ottica preminentemente borghese. A portare un cambiamento di prospettiva furono Hegel e Marx.

Per Hegel i bisogni non andavano analizzati in qualità di bisogni dei singoli, ma come "sistema" di bisogni che costituivano la società. Il filosofo tedesco intendeva porre l'accento sul fatto che era sorto un sistema basato sui bisogni borghesi, i quali gli avevano conferito uno *status* universale quando in realtà erano bisogni particolari della loro classe⁷⁰.

Nel suo *Lineamenti di filosofia del diritto* la società civile è presentata come il "sistema" dei bisogni egoistici. Seguendo questo pensiero è la società di individui, e non più la moltitudine di individui egoistici, ad essere il perno del sistema al cui centro, affinché venga stemperato il carattere egoistico, vi è la preminenza dello Stato come "sostanza etica consapevole di sé, la riunione del principio della famiglia e della società civile"⁷¹. È solo nello Stato, infatti, che diritti e doveri, uomo e cittadino, libertà e appartenenza trovano piena e conclusiva conciliazione⁷². Non è questa la sede per affrontare la "sfortunata fortuna" che ha avuto questa idea ma vale la pena ricordare che tale impostazione, basata sulla centralità dello *Stato etico*, fu alla base di tutti gli "ismi" che sono sorti nel Novecento.

"L'uomo conduce non solo nel pensiero, nella coscienza, ma nella realtà, nella vita, una duplice esistenza, una celeste e una terrena, l'esistenza nella comunità politica in cui egli si ritiene un ente comunitario e l'esistenza nella società civile, nella quale opera come uomo privato, il quale intende gli altri uomini come strumenti"⁷³.

In questo passo del noto articolo *Sulla questione ebraica*, Marx segnala di aver recepito la lezione del suo maestro Hegel ma, nella sua opera, spinge il discorso oltre.

⁶⁹ ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, Fascicolo 1, Aprile 2000, Il Mulino, Bologna, p. 10 sul tema si veda anche SANTORO E., *Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 93-128

⁷⁰ BARATTA A., *Lo Stato-meticcio e la cittadinanza plurale. Considerazioni su una teoria mondiale dell'alleanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Fascicolo 1, giugno 1998, Il Mulino, Bologna, p. 30

⁷¹ HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 239

⁷² COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 84

⁷³ MARX K., *Sulla questione ebraica*, (a cura di) FUSARO D., Bompiani, Milano, 2007, p.61

Per il filosofo di Treviri la Rivoluzione francese ha donato all'individuo alcune libertà (di religione, di proprietà ecc.), ma la vera emancipazione umana si porterà a compimento solo quando ci si potrà liberare dalla religione, dalle proprietà, dal danaro in modo da far venir meno l'individualismo egoista che appare come un impedimento alla costruzione della comunità. Questo anche perché nella visione marxista i diritti sono una delle maniere con cui l'*élite* tiene sotto controllo il popolo. È giusto osservare che, sebbene Marx percepisse i diritti come strumenti di contenimento delle masse popolari, il tema dei diritti sarà un tema di appannaggio della sinistra socialista, figlia del pensiero marxista, per più di un secolo.

Non è un caso che proprio nella patria di Hegel e Marx, la Germania, si siano venute a creare le condizioni per quella che Monateri chiama cittadinanza "pre-politica"⁷⁴. In questa visione la cittadinanza è prodromica alla creazione dello Stato unitario. Sorge spontaneamente come comunità che condivide lingua e storia seppure divisa in una molteplicità di soggetti internazionali spesso in combutta tra loro. Vedremo più avanti se, e come, questo concetto sarà applicabile alla cittadinanza europea.

Sempre nel corso dell'Ottocento prese piede, tra la Francia e la Germania un approccio diverso: il *solidarismo*. Questa corrente, molto vasta e composita, poneva al centro della riflessione le problematiche sociali della società nata a seguito delle Rivoluzioni industriali non nell'ottica di lotta di classe (come Marx) e nemmeno nell'agire razionale del singolo. L'idea solidarista, sviluppata in Germania da von Stein e Tönnies ed in Francia dalla scuola di Durkheim, individua nella propensione umana alla cooperazione e nei meccanismi di *coesione sociale* la via per poter far fronte alle sperequazioni sociali esistenti. L'obbiettivo è di riformare l'intera società attraverso l'azione dello Stato che si pone, non più come mero arbitro esecutore ma come amministratore e prestatore di servizi. Lo Stato, in quest'ottica non è più visto come estraneo alla società civile ma ne è parte integrante, garante della pace interna non più per mezzo delle sole leggi ma anche con azioni volte a stemperare le tensioni sociali. È Lorenz von Stein a parlare per primo di *Stato sociale* inteso come luogo in cui la solidarietà è principio fondante in quanto il progresso di ogni appartenente, di ogni classe sociale, è *conditio sine qua non* e causa del progresso dell'intera società. Lo scopo dello Stato, così inteso, è quello di "migliorare la sorte dei lavoratori e favorirne la formazione e la possibilità di acquisire capitale"⁷⁵.

⁷⁴ MONATERI, P. G., *Cittadinanza e laicità fra emancipazione e messianesimo* politico in BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne editrice, Roma, 2015, p. 254

⁷⁵ RITTER G.A., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 17

Le azioni che lo Stato deve intraprendere affinché l'ambizioso scopo di pacificazione sociale possa prendere forma sono i *diritti sociali* quali il diritto alla libera associazione, alla salute, alla previdenza, ad orari dignitosi di lavoro, all'istruzione, ecc...

Un altro spunto interessante è offerto da Giuseppe Mazzini il quale pubblica, a ridosso dell'unificazione italiana, *Dei doveri dell'uomo*. In questo testo il patriota genovese afferma la necessità di integrare la riflessione sui diritti, che dalla Rivoluzione francese aveva avuto molto spazio, con quella dei doveri. Individua in questo affiancamento l'unica possibilità di risolvere la questione dell'unità politica⁷⁶. Nella visione mazziniana il rapporto tra diritti e doveri è sovvertito, al punto da affermare che *“ogni [...] diritto non può essere frutto che d'un dovere compiuto”*⁷⁷.

Il saggio, dedicato agli operai italiani, vuole fornire al lettore un'educazione alla convivenza sociale basata non più esclusivamente sui diritti che, da una parte essi sono appannaggio di chi ha la possibilità di goderne, dall'altra fanno sempre riferimento ad una condizione individuale.

Educazione e dovere sono i capisaldi nel testo di Mazzini. Secondo l'autore *“la questione vitale che s'agita nel [XIX] secolo è una questione d'Educazione”*, questa è *“la gran parola che racchiude tutta quanta la dottrina”*⁷⁸. Con l'*Educazione* si può stabilire un “nuovo ordine” non con la forza ma con per mezzo di un nuovo “principio educatore superiore”. Il principio cui Mazzini fa riferimento è il dovere. Solamente seguendo il principio del *dovere* si potrà giungere ai diritti senza che essi siano svuotati di contenuto.

La lezione di Mazzini ha avuto una importante eco. Le idee proposte da Mazzini, adeguatamente rimodellate in base alle necessità del regime, fecero da base fondativa della dottrina fascista grazie al filosofo Giovanni Gentile ad al giurista Alfredo Rocco.

Successivamente l'idea di doveri del cittadino venne ripresa nella Costituzione italiana, che nell'articolo secondo recita:

*“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*⁷⁹.

⁷⁶ MORELLI A., I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà, www.forumcostituzionale.it, 2015 <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/morelli.pdf>

⁷⁷ MAZZINI G., *Dei doveri dell'uomo*, RCS, Milano, 2010, p.15

⁷⁸ *Ivi* p.25

⁷⁹ Durante il dibattito in Assemblea costituente (come riportato nella Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, contenuta in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, I, Camera dei deputati Segretariato

Sulla scia dell'emergere delle problematiche sociali e nel tentativo di individuarne una soluzione alternativa al comunismo di stampo marxista, nel 1884, a Londra, nasce il Fabianismo. Questo movimento politico aveva come idea l'inevitabilità, non più dello *scontro di classe*, ma del naturale avvento del socialismo. Si riteneva che il socialismo sarebbe stata la naturale evoluzione della rivoluzione industriale, i cui effetti sociali apparivano oramai insostenibili. A tal proposito i fabianisti ritenevano che la transizione andasse pazientemente⁸⁰ guidata: un massimalismo nelle intenzioni affiancato da uno spiccato gradualismo delle azioni. Il fabianismo diventò poi componente fondamentale del Labour Party (fondato nel 1900) e si fece promotore di molte riforme dalla spiccata connotazione sociale come ad esempio l'Education Act del 1902 che ha nazionalizzato il sistema educativo. Il movimento fondato da Sidney e Beatrice Webb era composto in maniera piuttosto eterogenea, tra i componenti sono annoverati professionisti delle più varie discipline come ad esempio gli scrittori Virginia Woolf e suo marito Leonard, il politico Ramsey MacDonald (che guidò il primo governo laburista della storia britannica nel 1924 e fautore del riconoscimento britannico a favore dell'URSS), il fisico Oliver Lodge, la femminista e leader delle suffragette Emmeline Pankhurst, per un periodo, ne fecero parte anche Keynes e Bertrand Russell.

In questo quadro di disagio sociale, le classi subalterne compresero quanto fosse importante dare forma giuridica, costituzionalizzandole, alle loro istanze sociali. I governi, particolarmente quelli conservatori (ad esempio Bismark in Prussia), introdussero norme di tutela sociale nella speranza di sopire il montante conflitto sociale.

Nel Novecento, dopo la Prima guerra mondiale ed a partire dalla costituzione della Repubblica di Weimar del 1919, iniziano ad apparire negli impianti costituzionali, oltre ai diritti civili e politici, i primi diritti sociali in Europa.

La costituzione messicana del 1917 è stata antesignana di questo approccio. In questa furono inclusi, nella prima parte, molti diritti sociali quali: il diritto alla libertà (comportando l'abolizione della schiavitù), alla libertà di espressione, di educazione (laica e gratuita), allo sciopero, al libero culto, al lavoro degno e socialmente utile.

generale, Roma 1970, LXXVII) Meuccio Ruini nelle vesti di Presidente della commissione dei settantacinque, enfatizzò l'ispirazione ai principi proposti da Mazzini del legame tra diritti e doveri inserito nella Costituzione.

⁸⁰ Pazientemente in quanto sostenevano che "Per il momento [fosse] necessario attendere, avere molta pazienza, come Fabio quando combatteva contro Annibale, anche se molti criticavano il suo ritardo; ma quando arriva il momento bisogna colpire duro, come fece Fabio, o la vostra attesa sarà vana e infruttuosa."

1.6 DAL 1945 AD OGGI

Risulta evidente, sino ad ora, la stretta relazione tra cittadinanza e partecipazione al potere e come la prima sia funzionale alla seconda. L'espansione della cittadinanza è una tensione senza fine e confine all'interno della quale ogni classe da essa esclusa avanza rivendicazioni al fine di potervi essere inclusa. È da questo momento che al carattere di partecipazione e appartenenza si aggiunge il carattere, ad oggi imprescindibile, di rivendicazione dei diritti.

La Seconda guerra mondiale è stata una tragedia umana che ha stravolto il mondo, è stato uno dei punti di svolta del XX secolo. La violenza dello scontro ed il carattere ideologico che ha caratterizzato il secondo conflitto mondiale hanno influenzato le generazioni a venire. L'esperienza del fascismo in Italia e del nazismo in Germania erano tramontate. Con la fine di questi due regimi sono divenute evidenti al mondo le sistematiche brutalità perpetrate a danno delle minoranze da parte nazifascista. La Germania, distrutta dalla guerra, era una *tabula rasa* contesa tra le due potenze mondiali; la capitale, Berlino, il simbolo della divisione del mondo. L'utilizzo dell'arma atomica, visti gli effetti devastanti, creò il terrore nella possibilità di distruzione dell'umanità, quello che in futuro verrà rinominato con l'acronimo MAD (*mutual assured destruction*). Gli effetti sociali della guerra furono enormi, distruzione e povertà dominavano il continente europeo, il comunismo sovietico, spietato nell'azione di conquista dell'Europa orientale, cominciava ad essere percepito come la maggior minaccia nei gabinetti europei e ad esercitare un certo fascino sulle classi più disagiate.

Il fallimento del sistema internazionale sorto dopo il primo conflitto mondiale e la violenza endemica del secondo hanno comportato il necessario ripensamento delle relazioni internazionali e dei modi di confronto, venne, a tal proposito, creata l'Organizzazione delle Nazioni Unite. A differenza del *Covenant*, atto fondativo della Società delle Nazioni, che appare più uno schema rigido di regole di interazione tra Stati, lo *Statuto dell'Onu* si propone, nel preambolo, di “*riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole*” ponendo quindi all'interno del dibattito l'essere umano come tale, a prescindere dall'appartenenza.

Questo orientamento, poi riconfermato e rafforzato con la Dichiarazione universale dei diritti umani è di fondamentale importanza, per ciò che ci riguarda, perché è da qui che il diritto internazionale inizia, gradualmente, a farsi spazio e a creare obblighi in capo agli Stati.

La crisi del 1929 prima, la distruzione (economica e sociale) lasciata dal conflitto unita alla “minaccia” sovietica poi, imposero agli Stati europei un’accelerazione del processo, già precedentemente accennato, di intervento pubblico ispirato al principio di uguaglianza e di universalità d’accesso a determinati servizi fondamentali (schemi di prevenzione sociale, sanità, istruzione): si venne così a creare il *welfare State*.

Lo slittamento da Stato liberale a Stato sociale ha delle implicazioni molto forti relativamente alla cittadinanza. Innanzitutto, la Costituzione scritta diviene il fulcro dello Stato, i diritti sono solennemente dichiarati, viene istituito un sistema di garanzie volto a prevenire ogni genere di degenerazione basato sul controllo costituzionale e su una rigida separazione dei poteri. A questo punto essere cittadino e non esserlo comporta grandi differenze. Il cittadino gode dell’ampia tutela sociale dello Stato, il non cittadino si vede riconosciuti solo alcuni diritti.

Nel 1942, nel Regno Unito, era stato redatto il *Rapporto Beveridge*⁸¹ nel quale si dava attuazione alle politiche keynesiane concernenti la direzione statale di alcuni processi economici. Questo rapporto, di natura prettamente economica, fu alla base del processo di istituzione dello Stato sociale britannico del secondo dopoguerra. Nel 1949, il sociologo e storico inglese Thomas Humphrey Marshall scrisse un saggio dal titolo *Citizenship and Social Class* che costituiva la continuazione, ma dalla prospettiva politica, della strada inaugurata da Beveridge.

Il saggio, che ora è considerata una pietra angolare del pensiero contemporaneo sulla cittadinanza, va ad indagare il legame tra i diritti del cittadino, che hanno a fondamento l’eguaglianza, e le disuguaglianze che si creano tra le classi sociali. In questo iato che esiste intrinsecamente nel capitalismo lo Stato, secondo Marshall, deve definire standard minimi di benessere e sicurezza che intende garantire ad ogni cittadino affinché egli possa “partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società”⁸².

Per Marshall la cittadinanza non è solo diritti, i diritti sono un mezzo per giungere ad un obiettivo: i diritti sociali, ad esempio, sono una risposta alla necessità politica di ridurre le disuguaglianze⁸³.

⁸¹ Consultabile, per intero, a: <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Victims/VV2.pdf>

⁸² T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 12

⁸³ PROCACCI G., *Cittadinanza*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre 1998, p.624

La cittadinanza sociale⁸⁴, nell'accezione marshalliana di diritti e doveri, rappresenta una correzione alla concezione della cittadinanza politica dei secoli XVIII e XIX che era, come visto, discriminatoria e non universale. L'altra innovazione introdotta da Marshall è di non fondare più il diritto in relazione alla libertà dell'individuo ma in relazione al semplice fatto che sia un essere vivente cui spetta un minimo *standard* garantito. Questo cambio di impostazione è evidente, per esempio, nei "servizi essenziali". Questi non sottostanno alle logiche di mercato ma rientrano nel campo dei servizi garantiti. Così facendo le classi più bisognose si trovano riconosciuto il diritto ad uno *standard* di vita, si creano delle aspettative personali che non dipendono dal mercato o da una condizione personale. Inoltre, con questa impostazione, l'obiettivo politico diventa non più reclamare nuovi diritti particolari quanto influenzare il legislatore al fine di ottenere *standard* minimi più alti.

Citizenship and Social class fino agli anni Sessanta non aveva avuto molto successo. In corrispondenza con la crescita economica erano montate una serie di richieste, da parte delle classi meno agiate, di espandere la base sociale in ottica di redistribuzione di diritti e di benessere. Il sociologo tedesco Reinhard Bendix è stato il primo a ridare importanza allo studio di Marshall: in *Nation-Building and citizenship* individua nell'elemento di *diritti e doveri* del cittadino la possibilità per far abbandonare allo Stato definitivamente l'approccio patrimonialista a favore di un maggiore coinvolgimento a tendenza universalistica. Per Bendix questo elemento è fondamentale allo scopo di costruire uno stato nazionale coeso al proprio interno e per controbilanciare la forza disgregativa del capitalismo.⁸⁵

Talcott Parsons in *Full Citizenship for the Negro Americans?* È interessato alla componente d'integrazione della teoria marshalliana. Lo studioso americano cerca di individuare le modalità d'inclusione in una società, quella statunitense, caratterizzata da un basso livello d'integrazione tra le componenti etniche e dalla predominanza di una sull'altra. Così Parson ammette che la possibilità di vedere una propria inclusione dei neri dipenda da "un'istituzionalizzazione più effettiva della componente sociale della cittadinanza di Marshall"⁸⁶

Lo scopo ultimo di Marshall era di dare ai diritti sociali la stessa legittimità dei diritti politici e civili basandosi sull'evidenza che senza di essi non sarebbe stato garantito l'esercizio effettivo dell'autonomia individuale.

⁸⁴ DANZELOT J., *Social neo-liberalism*, in "TERRITORIO" 46/2008, Franco Angeli editore, Milano, 2008, pp. 89-92,

⁸⁵ BENDIX R., *Nation-Building and Citizenship: Studies of our changing social order*, University of California Press, Berkeley, 1964, p.106-123

⁸⁶ PARSONS T., *Full Citizenship for the Negro Americans?*, in *Politics and Social Structure*, Free Press, New York, 1969, p. 335

Il cambio di paradigma, in senso neoliberista, avvenuto negli anni Ottanta ha portata ad un declino di questa prospettiva. Questo declino è avvenuto anche perché la teoria marshalliana, pur partendo dal caso inglese, si poneva come teoria sociologica universale mentre ci si rese conto della necessità di legare al discorso sulla cittadinanza le peculiarità insite nelle esperienze nazionali: si pensi al problema della laicizzazione in Francia, della scarsa integrazione delle persone di colore negli Stati Uniti e così via.⁸⁷

Sul finire degli anni Settanta, specialmente negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna, crebbe il malessere riguardo gli effetti dello Stato sociale. I tentativi di portare equità per mezzo dell'azione statale⁸⁸ fallirono o, per lo meno, non vennero percepiti dalla popolazione come risolutori delle problematiche all'epoca esistenti. In Gran Bretagna questo momento culminò nel cosiddetto "inverno dello scontento": una serie di scioperi a oltranza e manifestazioni che gettarono il paese nel caos e portarono allo scioglimento del governo ed all'elezione, nel 1979, di Margaret Thatcher.

Negli Stati Uniti le elezioni del 1980 si svolsero in un clima teso: l'invasione dell'Afghanistan da parte sovietica, l'incerta gestione della questione degli ostaggi dell'ambasciata americana a Teheran e la congiuntura economica sfavorevole (alta inflazione, bassi tassi d'interesse ed alta disoccupazione) aumentarono il malcontento e la paura nella società americana. Inoltre, il carattere temperato del Presidente Carter⁸⁹ e la capacità del suo avversario, Ronald Reagan, di utilizzare il mezzo televisivo, favorirono l'elezione del secondo.

L'elezione dei due politici conservatori diede l'avvio alla stagione neoliberista i cui fondamenti economici, ma dai grandi riflessi politici, erano dati dalla Scuola economica di Chicago a cui capo era l'economista americano Milton Friedman. L'idea alla base era quella di uno Stato minimo che si occupasse esclusivamente della tutela dei diritti fondamentali, demandando il resto all'iniziativa privata. Nella pratica questo si tradusse, in entrambi i paesi, in una serie di riforme volte a ridurre la spesa pubblica (con massicci interventi di revisione della spesa sociale), deregolamentazione e privatizzazione. Questo approccio, negazione di quel percorso intrapreso

⁸⁷ TURNER B., *Outline of a Theory of Citizenship*, in *Sociology*, 24, Londra, 1990, p.2

⁸⁸ Come ad esempio il piano "*Great society*" di Lloyd Jhonson rilanciato poi da Nixon e da Carter.

⁸⁹ Si pensi che Carter, contraddistinto da una certa franchezza, nel 1978, in piena crisi economica, affermò: "*Government cannot solve our problems, it can't set our goals, it cannot define our vision. Government cannot eliminate poverty or provide a bountiful economy or reduce inflation or save our cities or cure illiteracy or provide energy*" favorendo la volontà del suo avversario di passare il messaggio che il governo non sarebbe stato in grado a reagire alle sfide economiche in corso. (<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-19-1978-state-union-address>)

con lo Stato sociale, ha contribuito ad aumentare le differenze interne agli Stati ed alla cittadinanza, ed ha reso necessario, per gli Stati di creare nuove forme di welfare⁹⁰.

Come sottolineato da molti studiosi in realtà la crisi della cittadinanza *a là* Marshall va di pari passo con la crisi che sta vivendo lo Stato nazionale⁹¹.

Questa crisi pone però nuove sfide. Ferrajoli, ad esempio, sostiene che si debba superare la divisione tra diritti sociali e diritti fondamentali, fra diritti della persona e diritti del cittadino, in quanto, *rebus sic stantibus*, la cittadinanza, è ormai un privilegio che, in nome del costituzionalismo mondiale, va superato.⁹²

Altri studiosi, invece, non credono nella possibilità di creare una cittadinanza universale in quanto mancante di uno spazio partecipativo e vedono nella cittadinanza multiculturale una possibile soluzione. Secondo i teorici della cittadinanza multiculturale i problemi da fronteggiare sono: la condizione di smarrimento dell'individuo che non trova un riconoscimento entro la propria comunità ed il rispetto tra le comunità che si intersecano sul territorio⁹³. In questa prospettiva l'integrazione della cittadinanza è un legame debole, in quanto si fa riferimento all'aspetto culturale della comunità senza riferimento alcuno ad uno "spazio pubblico universale", i diritti dell'uomo, in cui le diverse comunità troverebbero spazio per un minimo comune denominatore.⁹⁴

Un altro aspetto considerato è stato quello del rapporto tra diritti nazionali e sovranazionali. Alla luce dello slittamento di competenze dal contesto nazionale a quello sovranazionale il rischio è che diritti sovranazionali (deboli) vadano a colpire diritti di cittadinanza (forti). Questa è stata la conclusione dell'analisi dei "Comitati aziendali europei"⁹⁵ operata da Wolfgang Streeck osservando come modesti miglioramenti su lato dei diritti civili (ad esempio la libera circolazione) possano scontrarsi con più importanti retrocessioni sul lato dei diritti sociali⁹⁶.

⁹⁰ A tal proposito si veda: BERGAMANTE F., DE MINICIS M., *Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario*, in *Economia & Lavoro*, Fascicolo II, Maggio 2019, il Mulino, Bologna

⁹¹ Così PROCACCI in (op. già citata) *Cittadinanza*; BARBERA in *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, Quaderni costituzionali, Fascicolo 4, Il Mulino, Bologna 2008, p. 863; LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 42

⁹² FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, (a cura di) VITALE E., Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5

⁹³ KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 334

⁹⁴ PROCACCI G., (op. già citata) *Cittadinanza*, p. 628

⁹⁵ Organismi di rappresentanza dei lavoratori previsto dalla direttiva 94/45/CE per le imprese transnazionali che operino in un paese CE con almeno 1000 dipendenti ed almeno 150 in altri due paesi membri.

⁹⁶ STREECK W., *I diritti di cittadinanza in un regime di concorrenza*, in «Inchiesta», 120, 1998, pp. 14-21

Antitetica rispetto all'interpretazione fornita da Streeck si trova l'idea di Jurgen Habermas il quale ritiene che invece i processi di "federazione" sovrastatale siano la naturale evoluzione delle cose e che solamente rafforzandone il carattere di decisione comune si possa far fronte a questo genere di problematiche. In realtà Habermas non crede in una federazione né tantomeno in un "superstato" ma in una "*comunità democratica sovranazionale e sovrastatale che consenta un governo comune*" nella quale "*tutte le decisioni politiche sarebbero legittimate dai cittadini nel loro doppio ruolo di cittadini europei e di cittadini dei vari Stati membri*".⁹⁷

Il dramma di due guerre, così vicine nel tempo, ha mostrato la necessità di creare organizzazioni internazionali al fine di non abbandonare al solo rapporto Stato-Stato le sorti dell'umanità. Per mezzo delle organizzazioni internazionali si intende creare una piattaforma di confronto e di regolamentazione dei rapporti tra Stati forte. La brutalità umana emersa dalla Seconda guerra mondiale ha reso evidente che fosse necessario creare un sistema di tutela dei diritti umani effettivo e non dipendente dalla sola volontà degli Stati.

La nascita dell'ONU, come visto, ha dato una spinta importante al tema dei diritti. Specialmente l'attività svolta dall'Assemblea Generale ha aiutato a creare un *framework* "legale" volto a tutelare l'individuo in quanto tale e non in relazione alla cittadinanza.

In Europa, nel 1949, è stato fondato da 10 Stati europei⁹⁸ il Consiglio d'Europa: un'organizzazione internazionale con lo scopo di riaffermare e tutelare i valori spirituali e morali che sono "*il patrimonio comune dei loro [degli Stati] popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia*".⁹⁹

L'art. 2 del trattato istitutivo prevede che

*"ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"*¹⁰⁰.

Sempre in Europa il processo d'integrazione europea ha portato grandi innovazioni al concetto di cittadinanza. Senza entrare nel particolare, in quanto oggetto del terzo capitolo, si può affermare che l'integrazione europea ha concorso a formare ed innovare il concetto di cittadinanza.

⁹⁷ Così nel saggio *Vi spiego perché la sinistra anti-Europa sbaglia* consultabile presso: <https://www.reset.it/articolo/habermas-vi-spiego-perche-la-sinistra-anti-europa-sbaglia>

⁹⁸ Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Regno Unito

⁹⁹ Così il preambolo dello statuto consultabile presso: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd2>

¹⁰⁰ *Ivi*, art. 2

L'istituzione della cittadinanza europea costituisce un *unicum* a livello globale ed un primo tentativo di adattare la condizione della cittadinanza alle nuove forme di impostazione statale.

Non è questa la sede per approfondire la tutela della cittadinanza in ogni ordinamento regionale¹⁰¹ quello che però è importante sottolineare è il fatto che il costituirsi di organizzazioni internazionali dotate di organismi giurisdizionali e deliberanti atti cogenti per gli Stati che ne fanno parte, ha rafforzato il sistema di tutela di determinati diritti ivi incluso quello alla cittadinanza.

Il dibattito sulla cittadinanza ha subito un'impennata negli anni Novanta del secolo scorso, basti pensare che più della metà della letteratura nelle lingue europee contenenti la parola "cittadinanza" nel titolo è successiva al 1990¹⁰².

Le motivazioni del rinnovato interesse sulla materia sono molteplici. Hanno influito sulla ridefinizione del concetto di cittadinanza: la crisi dello Stato sociale, la crisi della democrazia, la riduzione delle distanze nel globo (reali e percepite), la quarta rivoluzione industriale e la disintermediazione politica, la complessità del diritto transnazionale e i movimenti migratori, solo per citarne alcune. A fronte di questi stravolgimenti le coppie già viste inclusione/esclusione, libertà/uguaglianza e diritto/legge hanno assunto una forma diversa e, sino ad ora, inedita. Alla condizione attuale la cittadinanza corrisponde al "diritto di avere diritti"¹⁰³.

L'utilizzo sempre più largo del lemma "cittadini" nella scena politica contribuisce a creare confusione circa il significato proprio di cui è dotato perché troppo esclusivo (si pensi a residenti non cittadini i quali godono di pari diritti e possibilità di espressione rispetto ai cittadini). Il rischio che si corre è di far perdere totalmente di senso alla parola stessa che risulta, se così utilizzata, perfettamente sostituibile con altri termini come, ad esempio, votanti, residenti, ecc... quando invece dovrebbe indicare una, ed una sola, condizione specifica individuale. Proprio il fatto di coniugare la cittadinanza in forma plurale ne fa perdere il carattere individuale, come condizione umana di appartenenza, diritti e doveri, alla quale si è giunti dopo lotte e sacrifici. La conseguenza estrema potrebbe essere quella di svuotarla di contenuto come accadde dopo la *Constitutio Antoniana*¹⁰⁴ o dargli il carattere di *volontà generale* di rousseiana memoria¹⁰⁵ con

¹⁰¹ Per un'analisi dell'ordinamento internazionale in merito alla cittadinanza si veda il Paragrafo 1.8 "I cittadini degli Stati".

¹⁰² ISIN E.F., TURNER B.S., (a cura di), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, Londra, 2002, p. 9

¹⁰³ ARENDT H., *The Origins of Totalitarianism*, New York, Schocken Books, 2004, p. 376

¹⁰⁴ Si veda p. 9 e si confronti il pensiero di Montesquieu il quale, nel già citato *Lo spirito delle leggi* ha ricondotto le cause della caduta dell'Impero Romano all'eccessiva espansione territoriale ed all'allargamento smisurato della cittadinanza.

¹⁰⁵ Si veda p. 16

tutte le note conseguenze di tale impostazione¹⁰⁶. D'altra parte, è sempre più difficile trovare forme di appartenenza che si esplicino esclusivamente entro i confini dello Stato.

Questo perché, come si avrà modo di vedere nel terzo capitolo, vi è una forte correlazione tra crisi delle Stato-nazione e crisi della cittadinanza. In questo contesto altre forme di appartenenza che superino i confini nazionali, come quella europea, potrebbero porsi quali chiavi risolutive di tali problematiche.

¹⁰⁶ Si veda nota 56

1.7 IL CITTADINO ED IL SUO STATO

Una volta tratteggiati i confini filosofici entro cui si muove la condizione di cittadinanza, in questo paragrafo definirà in cosa si sostanzia il rapporto cittadino/Stato oggi e cosa rende il cittadino differente da ogni altra forma di permanenza/appartenenza all'interno dei confini statali. Al cittadino, generalmente, si riconoscono una serie di prerogative e doveri che non sempre riguardano anche la categoria dei "non cittadini"¹⁰⁷. All'interno dei precedenti paragrafi è sempre presente, più o meno velatamente, la definizione dell'insieme di diritti e doveri in capo ai cittadini. Risulta quindi utile in questa sede proporli in maniera sistematica in modo da avere un quadro complessivo chiaro e ben definito.

Come abbiamo visto l'evoluzione del concetto di cittadinanza e l'estensione dei diritti hanno seguito una strada intersecata. In alcuni casi è stato l'allargamento dei beneficiari dei diritti ad essere precursore dell'allargamento della cittadinanza, in altri il contrario.

Ad oggi, grazie alla lezione di Marshall, vengono riconosciute ai cittadini tre categorie di diritti: civili, politici e sociali.

I cittadini godono di diritti civili, cui corrisponde l'obbligo di *non facere* da parte dello Stato e di tutte le sue emanazioni come ad esempio il diritto ad associarsi, la libertà di movimento, il diritto alla cittadinanza e così via. In questa categoria alcuni sono in capo esclusivamente ai cittadini mentre altri sono appannaggio di tutti i residenti. Per comprendere ciò si pensi al diritto di riunione. Questo diritto, previsto dalla quasi totalità degli ordinamenti, generalmente riguarda tutti, indipendentemente dalla condizione di cittadinanza. Nella costituzione italiana, ad esempio, con l'art. 3, comma I, viene riconosciuto che "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*" Tale concetto è poi ribadito nell'articolo 17, comma I, il quale stabilisce che "*I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi*". Apparentemente sembrerebbe un diritto limitato ai cittadini italiani eppure è riconosciuto che questo sia un diritto valido anche per i non cittadini¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Questo lemma si preferisce a "straniero" in quanto nelle società contemporanee esistono molti casi di non cittadini residenti da lungo tempo che hanno oggettivamente poco a che fare con la condizione di straniero inteso come estraneo alla comunità di riferimento.

¹⁰⁸ Si veda a tal proposito: TARLI BARBIERI G., *art. 17*, in BIFULCO R., CELOTTO R., OLIVETTI A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino 2006, p. 386 e le Leggi: 6 marzo 1998, n. 40, art. 2; 30 dicembre 1986, n. 943, art. 1

D'altra parte, il diritto alla cittadinanza, inteso come divieto per lo Stato di generazione di casi di apolidia, è, naturalmente, un diritto che riguarda solamente coloro che sono già cittadini.

Vi sono poi i diritti politici, ossia i diritti che consentono al cittadino di partecipare all'interno della vita dello Stato, sia per mezzo degli istituti di partecipazione diretta come i referendum e le petizioni che indirettamente, in maniera passiva (potendo essere votato) ed attiva (votando). Nella maggior parte degli ordinamenti i diritti politici sono appannaggio esclusivo dei cittadini. In questo caso è interessante notare come siano esclusi dal diritto di voto i residenti non cittadini e, in una sessantina di paesi¹⁰⁹, inclusi i cittadini non residenti. Proprio a confermare che la distanza esistente tra la condizione di cittadinanza e la condizione di residenza e come la condizione di cittadinanza sia il parametro principe per la determinazione della politica nazionale. Infine, vi sono i diritti sociali. A questi corrispondono, per lo Stato dei veri e propri obblighi nei confronti del cittadino. Questi diritti, nati con la nascita dello Stato sociale, prevedono che lo Stato eroghi delle prestazioni al cittadino affinché vi sia una condizione di uguaglianza materiale. Questi si sostanziano ad esempio nel diritto alla salute, al lavoro e alla previdenza sociale. Dato che l'erogazione di queste prestazioni comporta un costo, tutt'altro che irrilevante, per lo Stato questi diritti generalmente sono riservati, per così dire, ai cittadini.

L'Unione Europea, si è molto dedicata ai diritti civili e politici mentre, sino ad ora, l'azione sul versante dei diritti sociali appare quantomeno indecisa. È vero che l'Unione stanziava ingenti risorse¹¹⁰ per programmi sociali ma, date le modalità di erogazione, non è facile per i cittadini riconoscerne la paternità dell'azione e quindi creare in loro un meccanismo d'appartenenza forte. Inoltre, vi sono all'interno dell'Unione modelli di welfare assolutamente eterogenei rendendo così poco agevole per il legislatore europeo racchiudere la disciplina in un testo uniforme per tutta l'Unione. Si pensi a tal proposito ai sistemi pensionistici, sanitari, assicurativi e così via.

Da Mazzini in poi, come visto, il discorso dei diritti si è unito a quello dei doveri. Marshall, in *Citizenship and Social Class*, fornisce un quadro dei doveri minimi del cittadino, ossia: pagare le tasse, garantire l'educazione della famiglia, prestare il servizio militare e promuovere il benessere della comunità¹¹¹. Il sociologo inglese aggiunge che, in generale, i doveri di cittadinanza

¹⁰⁹NOHLEN D., GROTZ F., *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 99, sep – dic, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, 2000, p. 1116

¹¹⁰ Nel settennio 2014-2020 il 34% del bilancio europeo è stato speso in coesione sociale, economica e territoriale; questa è la seconda voce per grandezza dopo la PAC cui è dedicato il 39% del bilancio. Fonte: Commissione Europea (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en)

¹¹¹ MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 64

significano che “le azioni [da essi intraprese] dovrebbero essere ispirate da un forte senso di responsabilità verso il benessere della comunità”¹¹².

Nel contesto dell’Unione Europea non esistono precisi doveri di cittadinanza sebbene l’articolo 20, comma secondo, del TFUE reciti “I cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati” ma poi prosegue elencando i diritti che spettano ai cittadini senza fare alcun riferimento al dovere. Non istituendo nuovi doveri ma solo nuovi diritti, ed essendo il diritto dell’Unione europea prevalente rispetto a quello nazionale, si potrebbe giungere a minare una tensione fondamentale per gli ordinamenti democratici: quella tra diritti e doveri. D’altra parte Kochenov segnala come la coppia diritti-doveri appartenga al passato e come l’attaccamento al “dovere” abbia sì rinsaldato il legame interno al gruppo ma pure legittimato l’esclusione di individui o gruppi. L’esclusione è stata possibile perché se (come si è a lungo creduto) i benefici della cittadinanza dipendono dalla capacità dell’individuo di ottemperare ai doveri, in ossequio al principio di lealtà, non vi è spazio per coloro che non esprimono manifestamente questa lealtà o che non sono ritenuti in grado di poterla manifestare: “i vagabondi, [...] i comunisti, sleali per definizione, i bruciatori di bandiere, i poligami” oppure coloro che non sono ritenuti utili: un esempio su tutti sono le donne che nel passato non erano ritenute abbastanza forti per essere utili.¹¹³ Un ulteriore scopo dei doveri è di appianare le differenze, siano esse culturali, politiche, linguistiche, sulla base dell’idea che lo Stato conosce cosa sia necessario per il cittadino e come giungerci meglio del cittadino stesso. Tale scopo non può certamente essere più perseguito alla luce di ciò che, in nome di questo concetto, è accaduto nel XX secolo (si pensi, ad esempio, ai genocidi).¹¹⁴ Si è, anzi, formata la convinzione contraria: affinché lo Stato possa comprendere quali siano le necessità per i cittadini essi possono manifestare ed esprimere le proprie volontà liberamente. In questo senso è affascinante la teoria secondo cui vi è una differenza tra vari tipi di cittadini: passivi, attivi ed attivisti¹¹⁵. I passivi rimangono inalterabili, gli attivi si limitano a fare ciò che è permesso, gli attivisti criticano il sistema e l’autorità costituita¹¹⁶ ma sono gli unici a dargli una propulsione evolutiva. L’assenza di doveri, in questa accezione, potrebbe essere innovativa in quanto potrebbe creare una società critica in grado di sviluppare sistemi di auto-evoluzione ed auto-correzione.

¹¹² MARSHALL T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 1977, p. 9

¹¹³ KOCHENOV D., *EU Citizenship without Duties*, European Law Journal, Vol. 20, No. 4, July 2014, p. 490

¹¹⁴ FALK R., *The Decline of Citizenship in an Era of Globalisation*, Citizenship Studies, vol. 4, 2000, p. 13

¹¹⁵ ISIN E.F., *Citizenship in Flux: The Figure of the Activist Citizen*, Subjectivity, vol. 29, 2009, p. 367

¹¹⁶ KOSTAKOPOULOU D., *Towards a Theory of Constructive Citizenship in Europe*, Journal of Political Philosophy vol. 4, 1996, p. 345

1.81 CITTADINI DEGLI STATI

Arrivati a questo punto, prima di dedicarci all'analisi delle particolari forme di concessione della cittadinanza dei casi analizzati, è necessario fare un quadro generale del diritto internazionale in materia di cittadinanza. Infatti, il possesso della cittadinanza ha un effetto duplice. Verso l'interno, come abbiamo visto, sta ad indicare ed a regolare il rapporto tra l'individuo e lo Stato d'appartenenza. Verso l'esterno, ossia nel contesto internazionale, l'attribuzione della cittadinanza conferisce al cittadino delle prerogative quali il diritto di *incolato*, di protezione diplomatica e limita l'esercizio della giurisdizione per gli Stati in determinate materie ma, soprattutto, l'obbligo per lo Stato di proteggere il cittadino riconoscendo l'esistenza di un "*duplex et reciprocum ligamen; quia sicut subditus regi tenetur ad obedientiam, ita rex subdito tenetur ad protectionem; merito igitur ligeantia dicitur ab ligando, quia continet in se duplex ligamen*"¹¹⁷. Per comprendere questo legame reciproco può essere agevole portare un esempio: vi è il cittadino dello Stato A che si trova nello Stato B. Lo Stato B viola i diritti umani fondamentali del cittadino di A. Il cittadino si trova nella situazione di non poter esperire le vie legali nello Stato B, è dovere dello Stato A di agire contro lo Stato B in protezione del suo cittadino. Questo aspetto è fondamentale perché rappresenta un ostacolo al perpetrarsi di determinate condotte da parte degli Stati nei confronti di cittadini stranieri in quanto una controversia, in principio fra Stato e privato, può sfociare in una, ben più grave, controversia fra Stati. In quest'ottica la cittadinanza europea è piuttosto deficitaria in quanto la controversia potrebbe, in linea teorica, sorgere tra due Stati membri. Non essendoci meccanismi di risoluzione delle controversie interne questa diventerebbe una controversia internazionale con tutto ciò che ne comporta. Andrebbe quindi creato un meccanismo di carattere giurisdizionale per risolvere le controversie tra Stati parte dell'UE. Inoltre, non sembrano esserci garanzie per i cittadini europei che sono al di fuori del territorio europeo se non la generica disposizione che attribuisce al cittadino europeo la possibilità 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 consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato*"¹¹⁸.

¹¹⁷ Come riaffermato dalla Corte suprema del Regno Unito nel caso *Smith* (UKSC 30/06/2010, par. 167) citando il già visto *Calvin's Case*. Sentenza reperibile a: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0103-judgment.pdf>

¹¹⁸ art. 20 TFUE comma 2c

Dalla fine del secondo conflitto mondiale in poi il diritto internazionale ha rivestito un ruolo sempre crescente andando a regolamentare ambiti sempre più ampi al fine di poter creare una base comune di comportamento. Il diritto internazionale è riferito agli Stati e ne disciplina i rapporti. Le tipologie di atti prodotti dal diritto internazionale sono estremamente varie, adoperando un certo coefficiente di approssimazione possiamo ricondurli a tre famiglie principali riportate in ordine di importanza: le consuetudini, gli atti o accordi internazionali tra Stati, deliberazione degli Enti creati dagli accordi di cui sopra¹¹⁹.

Il diritto internazionale ha regolamentato, seppur in maniera sconnessa e non sempre efficacemente, i diritti di cittadinanza. Occorre capire se esiste un diritto alla cittadinanza come diritto umano fondamentale e quali siano gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza nel diritto internazionale, in particolare: il diritto di incolato e la protezione diplomatica.

Alcuni atti internazionali indicano la cittadinanza come diritto umano fondamentale. L'articolo 15 della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 redatta in sede Nazioni Unite recita: *“Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza”*¹²⁰. Sembrerebbe presto risolto il problema, il testo è chiaro e perentorio ma, data la natura dichiaratoria dell'atto, esso non ha valore cogente. Nel 1966 si provò a superare il problema della mancanza di cogenza della Dichiarazione con la redazione del Patto sui diritti civili e politici. Questo, che ha la forma giuridica di patto internazionale, quindi formalmente vincolante per gli Stati firmatari e ratificanti, prevede all'articolo 23, terzo paragrafo, che *“Ogni fanciullo ha il diritto ad acquistare una cittadinanza”*¹²¹.

È a livello regionale che sono stati compiuti ulteriori passi in avanti, la Convenzione inter-americana dei diritti umani riconosce ad ogni individuo il diritto alla nazionalità aggiungendo che, se una persona si trova nella situazione di non avere diritto ad alcuna cittadinanza, ha il diritto di avere la cittadinanza dello Stato in cui è nato¹²². Si crea così una sorta di dovere degli stati di applicare, in certe condizioni, lo *ius soli*. Questo rappresenterebbe una forte intrusione nella possibilità dello Stato di decidere quale norma applicare in merito alla cittadinanza, se non fosse che, ad eccezione del Messico, tutti gli Stati continentali americani adottano lo *ius soli*.

¹¹⁹ Per una panoramica completa sui soggetti del diritto internazionale e sulla formazione delle norme internazionali si veda CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, (a cura di) IOVANE M., XI° edizione, Editoriale scientifica, Napoli, 2018 pp. 11-184

¹²⁰ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

¹²¹ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹²² Art. 20 Convenzione inter-americana dei diritti umani

Inoltre la Corte inter-americana dei diritti umani ha stabilito, nel parere 4-84 che è “generalmente accettato che la cittadinanza è un diritto naturale di tutti gli esseri umani”¹²³.

Nel contesto europeo il Consiglio d’Europa si è ben presto (nel 1950) dotato di un testo vincolante per i firmatari¹²⁴, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in poi CEDU), relativo alla tutela dei diritti ed alle libertà fondamentali e che è previsto, dal 1958, un organo giurisdizionale internazionale che riconosce ricorsi individuali diretti, la Corte Europea dei Diritti dell’uomo (d’ora in poi Corte EDU).

Nella CEDU non è previsto un diritto alla cittadinanza e la giurisprudenza della Corte ha confermato per lungo tempo questo orientamento¹²⁵. Nel 1968 è entrata in vigore la “Convenzione sulla diminuzione dei casi di doppia nazionalità e sugli obblighi militari in caso di doppia nazionalità” che era un buon punto di partenza ma, andando a normare solo una fattispecie relativa alla nazionalità era percepita come un passo ancora insufficiente. Il punto di svolta è avvenuto nel 1997 quando è iniziato l’iter di approvazione (conclusosi nel 2000) della Convenzione europea sulla cittadinanza¹²⁶. Questa, all’art. 3 riconosce agli Stati la libertà nella determinazione delle norme di cittadinanza ma afferma che queste devono essere conformi sia ai trattati internazionali che alle regole di carattere consuetudinario nonché ai principi generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza. L’art. 4 definisce tali principi e prevede che

*“Le regole sulla cittadinanza di ogni Stato debbono ispirarsi ai seguenti principi: a) ciascuno ha diritto ad una nazionalità b) i casi di apolidia vanno evitati c) nessuno può essere privato della propria cittadinanza in maniera arbitraria d) né il matrimonio, o la rottura di esso, tra un cittadino di uno Stato parte della Convenzione ed un non-cittadino, né il cambio di cittadinanza di uno dei coniugi, possono automaticamente influenzare la cittadinanza del coniugato”*¹²⁷.

¹²³ “La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. [...] El derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos.”

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1267.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1267>

¹²⁴ Ad oggi tutti e 47 i membri del Consiglio d’Europa.

¹²⁵ Si veda PANELLA L., *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi*, 2015, pp. 5-6

¹²⁶ <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>

¹²⁷ <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c8> Da notare la somiglianza con l’art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Da questa previsione emerge il diritto alla cittadinanza come meta-diritto ossia un diritto pregiudiziale rispetto agli altri, il cui godimento protegge ed assicura il godimento di altri diritti¹²⁸. Il problema di tale impianto sorge nel momento in cui la Corte EDU ha il solo compito di vigilare sul rispetto delle previsioni della CEDU e dei suoi protocolli, non anche dei trattati adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa¹²⁹. La soluzione trovata, in via giurisprudenziale, è stata quella di legare il diniego arbitrario alla cittadinanza all'art. 8 della CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) a causa dell'impatto che tale diniego ha sulla vita privata dell'individuo colpito da tale misura.¹³⁰

Nonostante, come visto, esista uno sforzo da parte delle organizzazioni internazionali al fine di regolamentare, almeno a livello regionale, ed assurgere la cittadinanza a diritto fondamentale dell'uomo gli Stati si mostrano ancora restii nell'abbandonare la propria discrezionalità.

La situazione è leggermente diversa per ciò che concerne settori specifici come per esempio la successione fra Stati. In questa materia la Commissione del diritto internazionale, l'organo dell'Assemblea Generale dell'ONU deputato a codificare il diritto internazionale, ha redatto, nel 1999, un progetto di articoli sulla cittadinanza degli individui in caso di successione di Stati. In questo progetto è previsto che ogni individuo coinvolto in una successione tra Stati abbia il diritto a detenere la cittadinanza di almeno uno degli Stati coinvolti vanificando così la possibilità di apolidia sorta da un evento che ha comportato la successione¹³¹.

Proprio a questo proposito è stata redatta, nel 2006 ed entrata in vigore nel 2009, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati¹³² la quale, purtroppo, ha avuto uno scarso successo, essendo stata firmata e ratificata solo da Austria, Lussemburgo, Montenegro, Norvegia, Moldavia e Ungheria.

Una maggiore attenzione vi è sempre stata nei confronti dei casi di apolidia. La prima iniziativa al riguardo è del 1930, in un periodo in cui il diritto internazionale non viveva il proprio massimo

¹²⁸ HALL S., *The European Convention on Nationality and the right to have rights*, in *European Law Review*, 1999, p. 587

¹²⁹ Mentre ad esempio la Corte Inter-americana dei diritti umani è chiamata a vigilare su tutti i trattati adottati nell'ambito dell'OAS come sottolineato da MILANI G., in *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 4/2017, p. 5. Sulle competenze della Corte EDU si veda: STARACE V., *La competenza della Corte*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, pp. 537-541

¹³⁰ Questo è stato l'orientamento prevalente della Corte dalla sentenza *Karashev v. Finland* (dec.), no. 69405/01, 9 ottobre 2003 in poi.

¹³¹ Per il progetto di articoli intero ed il commentario si consulti:
https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1999_v2_p2.pdf&lang=EFSSAC

¹³² <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200>

splendore. La Conferenza di codificazione dell'Aja del 1930, infatti, nonostante si sia rilevata un fallimento per molti aspetti, riuscì a creare un importante protocollo sull'apolidia nel quale si affermava il diritto, in capo ad ogni persona, ad avere una cittadinanza¹³³.

Solo trent'anni dopo, nel 1961, si è tornato, in ambito internazionale a cercare di regolamentare il fenomeno di apolidia. La Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia ha affermato, all'articolo 1 che se una persona nasce apolide lo stato è obbligato a concedergli la cittadinanza (come poi ripreso dalla già citata Convenzione inter-americana). Il problema risiede nel fatto che la maggior parte degli Stati non ha ratificato la Convenzione (l'Italia lo ha fatto solamente nel 2015)¹³⁴.

Alla luce del precedente paragrafo è agevole comprendere perché l'apolidia sia una condizione che va evitata il più possibile sia per chi ne è vittima che per lo Stato ospitante l'apolide.

Ad oggi i casi di apolidia sono molto rari e sorgono solo principalmente nei casi di individui che nascono in un Paese che adotti il sistema di *ius sanguinis* da genitori che sono cittadini di un altro Paese nel quale è applicato esclusivamente lo *ius soli*. Attualmente è sempre più raro trovare Stati che applichino in maniera rigida esclusivamente l'uno o l'altro criterio e questo è anche grazie all'azione lenta e progressiva del diritto internazionale. È evidente che sia stato intrapreso un percorso e che si è ad un buon punto per la formazione del diritto fondamentale umano alla cittadinanza ma, ad oggi, non si può dire compiuto.

Dal punto di vista del diritto internazionale al cittadino sono garantiti alcuni diritti che si andranno ora ad esaminare.

Innanzitutto, da cittadino di uno Stato si ha, per le regole di diritto internazionale, il diritto di incolato. Ossia il diritto di risiedere e di non essere espulsi dal territorio dello Stato di cui si è cittadini mentre questo non è vero per i non cittadini. Lo Stato ha il potere di espellere stranieri dal proprio territorio così come escludergli l'accesso. Questo è giustificabile rispettivamente: dalla sovranità dello Stato, dal suo diritto di auto-conservazione e da motivazioni di pubblico interesse¹³⁵.

Il diritto di incolato è riconosciuto nella maggior parte delle costituzioni esistenti (in quella italiana all'art. 16) ma ha anche basi legali internazionali. A livello universale troviamo l'articolo 13 par. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti umani che stabilisce che “*ciascuno ha il diritto*

¹³³ eudocitizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT.pdf

¹³⁴ Per la lista dei paesi che hanno ratificato: <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb24d54/states-parties-1961-convention-reduction-statelessness.html>

¹³⁵ BROCHARD E. M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, The Banks Law Publishing Co., New York, 1915, p. 48 citato nel memorandum del Segretario dell'ONU (A/CN.4/565) del 10 Luglio 2006

di lasciare ogni nazione ed ha il diritto di tornare nella propria” riconoscendo implicitamente che non è possibile l’espulsione. Il Patto sui diritti civili e politici non riconosce un divieto *tout court* di espulsione ma un divieto di espulsione arbitraria (art. 12 par. 4).

A livello regionale, invece, l’articolo 12 par. 2 della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1981 riconosce la possibilità di limitare, a determinate condizioni, la possibilità di ritorno nel proprio paese. L’articolo 3 del 4° protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo del 1950 prevede che nessuno possa essere espulso dal territorio dello Stato di cui è cittadino né gli può essere negato l’accesso. Vi è la medesima previsione sia nella Convenzione inter-americana dei diritti umani del 1969 (art. 22 par. 5) che nella Carta araba dei diritti umani del 1994 (così come emendata nel 2004) (art. 26). Vi sono due deroghe a questo principio laddove affermato. La prima è per i procedimenti di estradizione, ma permane il diritto al ritorno in patria una volta esperita la pena. La seconda è riguarda l’espulsione di esponenti politici esautorati (si pensi, ad esempio, ai Savoia in Italia)¹³⁶.

Il diritto di incolato può incontrare problemi in casi di cittadinanza plurima specialmente nella fattispecie in cui un cittadino prenda le parti di uno Stato nemico in un conflitto. Questo può essere fatto anche se la privazione della cittadinanza porti all’apolidia rispettando il già visto articolo 8 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia. Questa prevede, al terzo paragrafo, che uno Stato contraente possa mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza se esprime tale riserva in sede di firma e solamente nei casi di mancata lealtà nei confronti dello Stato, in caso di comportamenti pregiudizievoli agli interessi vitali dello Stato o per ripudio del vincolo di appartenenza.

La conseguenza più rilevante nel diritto internazionale del possesso della cittadinanza è il diritto di protezione diplomatica. Questo diritto, di origine consuetudinaria, trova apparizione nel dibattito dottrinario sin dal Seicento con Grozio, il quale sosteneva il dovere degli Stati di proteggere i propri cittadini al fine di rafforzare il legame tra i sudditi e la sovranità statale¹³⁷.

La protezione diplomatica è però una prerogativa in capo agli Stati in quanto agli individui, nel diritto internazionale, non è riconosciuta capacità giuridica ossia non è riconosciuta loro la capacità di essere titolari diretti di posizioni soggettive quali diritti ed obblighi.

¹³⁶ Al fine di poter mantenere la XIII disposizione transitoria (i cui effetti sono cessati con la l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1) senza contravvenire alle disposizioni internazionali l’Italia ha dovuto formulare una riserva ufficiale rispetto all’art. 3 port. 4 della CEDU e all’art. 12 del Patto sui diritti civili e politici.

¹³⁷ GROZIO, *De Jure Belli ac pacis*, 1625, trad. Kelsey, William S. Hein & Co, Buffalo, 1925, vol. II, cap. XXV, p. 587

È lo Stato stesso a decidere, discrezionalmente, se esercitare o meno questo diritto. La discrezionalità dell'azione di difesa del cittadino può comportare che l'applicazione di questo diritto avvenga in modi molto diversi tra loro di caso in caso. La tipologia di azione dello Stato nazionale del cittadino è influenzata da molti fattori: contingenze politiche, rapporti con l'altro Stato, capacità di pressione della vittima del pregiudizio subito e così via.

Proprio per la capacità di esercitare pressioni, nel tempo, soprattutto le imprese multinazionali hanno beneficiato della protezione diplomatica al fine di vedere i propri interessi tutelati. Oggi a questo approccio stato-centrico si sta affiancando un nuovo approccio che considera maggiormente gli individui. Sta infatti maturando l'idea che la discrezionalità dell'azione statale nella scelta se intervenire o meno in protezione diplomatica conosca alcuni limiti. Vi è la tendenza, a livello internazionale, a riconoscere allo Stato l'obbligo di azione in caso di grave violazione di norme cogenti. Va tuttavia segnalata la riluttanza degli Stati ad accettare tale impostazione e la difficoltà nell'interpretarla. Si pensi, a titolo di esempio, ad un caso italiano in cui una società ha citato lo Stato italiano perché si sarebbe dovuto muovere in protezione diplomatica a tutela degli interessi lesi della società stessa. Qui vi sono state due interpretazioni opposte di due organi fondamentali del nostro ordinamento: la sentenza della Cassazione 21581/2011 e la 8719/2009 del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato afferma che la volontà dello Stato di agire in protezione diplomatica sia di natura politica e, quindi, sia sottratta al sindacato giurisdizionale, mentre la Cassazione ritiene che si tratti di atti di "alta amministrazione", pertanto "il giudice amministrativo è tenuto ad esercitare la propria giurisdizione"¹³⁸.

Un ultimo profilo di questo aspetto che è significativo menzionare è l'applicazione della protezione diplomatica ad apolidi e rifugiati.

Tradizionalmente, essendo l'istituto di protezione diplomatica legato alla cittadinanza, non è prevista alcuna tutela per apolidi e rifugiati nemmeno se stabilmente residenti presso uno Stato. Si sta formando, nel consesso internazionale, una nuova tendenza. Seguendo questo nuovo approccio anche il paese di residenza, in casi di apolidia e di rifugiati, può far valere il diritto di protezione diplomatica nei confronti dell'apolide o del rifugiato che subisca un pregiudizio da uno Stato terzo¹³⁹. Naturalmente essendo il diritto internazionale creato da una ripetuta e concreta accettazione del principio in ogni sede c'è bisogno di tempo (e consenso) affinché questo approccio diventi effettivo.

¹³⁸ BARMANN B., La rilevanza dell'interesse legittimo nell'esercizio della protezione diplomatica, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, I/2014, p.94

¹³⁹ Si veda l'art. 8 del progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla protezione diplomatica del 2006

1.9 I MODELLI DI CITTADINANZA

Una volta sistematizzato l'insieme dei diritti e doveri che spettano al cittadino e le conseguenze della cittadinanza a livello internazionale non rimane che definire quali siano i modelli di accesso alla cittadinanza più diffusi.

Le varie idee di cittadinanza si possono ricondurre ai due orientamenti alla grande dicotomia tra visione organicistica olistica e artificialistica individualista¹⁴⁰.

Naturalmente le modalità di accesso odierne non derivano da una posizione preconcepita degli Stati verso uno o l'altro orientamento ma dalla sedimentazione di una molteplicità di fattori storico-culturali (seguendo il medesimo ragionamento è agevole notare che non è un caso che certe tradizioni filosofiche viste sino ad ora abbiano trovato i natali e fortune in certi luoghi ed altre in altri).

Va inoltre sottolineato che, come vedremo, ad oggi la maggior parte dei modelli sono ibridi tra l'uno e l'altro orientamento.

L'approccio organicistico olistico che ha origine con Aristotele e trova la sua massima espressione nel Medioevo¹⁴¹ viene riproposta negli Stati nazione ottocenteschi ed è criterio fondante del discorso sulla cittadinanza dei fascismi del Novecento. Per questo approccio la comunità è precedente e maggiore rispetto all'individuo. Secondo questo approccio la cittadinanza è fondata sulla discendenza e sulla nascita entro i confini dello Stato. Questi sono i modelli di *Ius soli* e *Ius sanguinis*.

Lo *Ius soli* prevede che diventi cittadino chiunque nasca entro i confini dello Stato prescindendo dalla nazionalità dei genitori. Questo modello, oggi, è tipico delle Nazioni che hanno una storia di tipo coloniale, si veda la Francia, o di altri che hanno fatto dell'immigrazione fattore fondante dello Stato stesso, si pensi ad esempio agli Stati Uniti d'America, il Canada, l'Australia e di gran parte dell'America latina. A riguardo esistono varie sfumature di *Ius soli*; esiste lo *Ius soli* puro (si diventa automaticamente cittadini alla nascita) e forme attenuate che prevedono la residenza per un lasso di tempo e di integrazione all'interno dello Stato variabile (come ad esempio lo *ius culturae*).

¹⁴⁰ VITALE E., *Cittadinanza e migranti. Un esercizio analitico*, Ragion Pratica, Fascicolo I, giugno 2008, Il Mulino, Bologna, p.217

¹⁴¹ Basti pensare che l'idea medioevale di società era basata sul corporativismo dove l'analogia con il corpo umano era fondante e che l'individuo aveva un ruolo esclusivamente in quanto parte di un gruppo.

Lo *Ius sanguinis* invece si rifà all'idea di comunità, intesa come comunanza spirituale, valoriale, prepolitica ossia esistente prima dell'esistenza dello Stato stesso¹⁴². In questo caso si è cittadini a seguito del rapporto di genitorialità con un cittadino. Questo modello è il più diffuso. In questo caso le forme di attenuazione riguardano il rapporto tra genitori in caso di un genitore straniero e, in caso di figli di cittadini nati all'estero, al numero di generazioni che rende trasferibile la cittadinanza. Ad esempio in Italia è illimitato il numero di generazioni cui si può far riferimento mentre nel Regno Unito si può invocare il legame solo con la prima generazione. L'approccio artificistico individualista prende le mosse dal contrattualismo hobbesiano e sarà fondante della retorica rivoluzionaria e liberale. Per questi l'idea di comunità deriva dall'accettazione del patto con il sovrano pertanto lo Stato non esiste prima dell'accettazione stessa. In questa ottica è cittadino chi decide di esserlo sottoscrivendo (pur tacitamente) il patto e non chi vi nasce senza sceglierlo¹⁴³.

Discende da questa visione filosofica il concetto giuridico di *naturalizzazione*. La naturalizzazione prevede che un non cittadino diventi cittadino in caso di residenza prolungata e continuativa nel territorio dello Stato. Anche questo approccio è seguito dalla larga maggioranza degli Stati ciò che varia (e non di poco) tra i vari Stati è il periodo di residenza richiesto: si passa da due anni richiesti dall'Argentina ai trenta di San Marino. Vi possono essere attenuazioni, in termini di tempo, in caso di matrimonio con un cittadino.

In generale è possibile affermare che tanto più i processi di acquisizione seguono l'approccio organicistico tanto più sarà difficile per uno straniero entrare in possesso della cittadinanza.

Un'ultima distinzione va fatta tra i paesi che accettano la doppia cittadinanza e quelli che invece non l'accettano¹⁴⁴. Per i secondi l'acquisto di una cittadinanza diversa comporta l'automatica ed immediata perdita della cittadinanza e di tutti i diritti ad essa collegata, mentre i primi accettano il possesso di più cittadinanze contemporaneamente. Il fenomeno della larga accettazione delle cittadinanze plurime è piuttosto recente, si pensi ad esempio che in Italia è possibile avere un'altra cittadinanza senza perdere automaticamente quella italiana solo dal 1992.

¹⁴² A tal proposito si rimanda alla nota 70

¹⁴³ A riguardo si confronti la visione di Locke riportata a pagina 12. In particolare la polemica con il giudice Coke riguarda proprio questo aspetto.

¹⁴⁴ In ordine alfabetico: Andorra, Bielorussia, Bolivia, Bosnia Erzegovina, Botswana, Burundi, Camerun, Capo Verde, Cina Repubblica Popolare, Congo Repubblica Democratica, Congo Brazzaville, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Cuba, Emirati Arabi Uniti, Estonia, Etiopia, Filippine, Gabon, Georgia, Ghana, Giappone, Gibuti, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Irlanda, Islanda, Kazakistan, Kenya, Kuwait, Liberia, Madagascar, Malesia, Mali, Mauritania, Mauritius, Messico, Mozambico, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Norvegia, Pakistan, Panama, Paraguay, Ruanda, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Sudafrica, Tanzania, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Ucraina, Uganda, Venezuela, Zambia. In altri, come Spagna, Brasile, Paesi Bassi, Ecuador e Repubblica Ceca è possibile ma solo ad alcune condizioni.

CAPITOLO 2: LA CITTADINANZA IN ITALIA, SPAGNA E MALTA

La zattera di Medusa

Sommario: 2.1 Premesse 2.2 L'Italia 2.3 La Spagna 2.4 Malta 2.5 Conclusioni

2.1 PREMESSE

Questo capitolo sarà interamente dedicato all'analisi di tre particolari modelli di attribuzione della cittadinanza: italiano, spagnolo e maltese.

Per ogni paese, oltre all'analisi della evoluzione dell'istituto della cittadinanza in ciascun ordinamento, ci si occuperà di presentare le norme e la giurisprudenza consolidata.

L'analisi di alcuni casi è necessaria in quanto il collegamento tra cittadinanza di uno Stato membro e cittadinanza europea è molto forte e bidirezionale: da una parte gli Stati regolano l'accesso all'Unione, dall'altra l'Unione pone dei vincoli agli Stati (anche in materia di cittadinanza).

In sostanza non si può divenire cittadini europei senza divenire cittadini di uno Stato e solo analizzando le modalità di accesso ad essi si può comprendere quanto sia eterogeneo e complesso il passaggio verso la cittadinanza europea.

Lo studio di tre modelli ci consente da una parte di esaminare le procedure per l'attribuzione della cittadinanza, e quindi verificare nell'analisi concreta le teorie esposte nel primo capitolo, dall'altra di avvicinarci al nucleo di questa tesi: la cittadinanza europea.

La scelta di questi tre casi è stata dettata dall'esigenza di evidenziare l'eterogeneità di sistemi che pure hanno radici storiche e geografiche molto vicine e soffrono di problematiche comuni.

Come vedremo, infatti, i tre modelli presentano un certo grado di differenza e, soprattutto, in ciascuno sono previste delle eccezioni alla legge sulla cittadinanza che hanno a che fare con il passato storico dello Stato oggetto d'analisi.

Per ciò che concerne le similitudini, è evidente una comunanza geografica e simbolica. I tre Stati, inoltre, rappresentano il confine meridionale d'Europa. È proprio questa frontiera che, oggi, sta mostrando le crepe più grandi dell'Unione Europea, il luogo in cui stanno emergendo le contraddizioni e le ambiguità che deve quindi essere preso come opportunità per un possibile rilancio del processo d'integrazione europeo.

I tre paesi si differenziano per il loro passato storico. La Spagna ha costituito uno Stato unitario sin dal XV secolo, ha avuto un passato di potenza colonizzatrice seguito da un lungo declino; è membro dell'Unione Europea dal 1986.

D'altra parte, l'Italia, la cui unità si è raggiunta nel 1861, ha una storia piuttosto recente, è stata tra i paesi fondatori del processo d'integrazione europea e non presenta un rilevante passato coloniale. Si è caratterizzata dapprima per un imponente flusso migratorio verso l'esterno per divenire, negli ultimi trenta anni, ricetrice di flussi di migranti.

Malta, invece, è un caso particolare. Arcipelago minuto, ad 80 chilometri dalla Sicilia, è stata per secoli sotto il dominio delle potenze europee, data l'ubicazione strategica in cui è situata. È poi divenuta colonia britannica sino al 1964, anno dell'indipendenza. È membro dell'Unione Europea dal 2004, ed è ancora parte del Commonwealth. Ad oggi, al contrario degli altri due Stati, gode di un'economia florida ed in sensibile espansione grazie alla capacità di attrarre investimenti anche per mezzo di misure fiscali favorevoli e dell'*Individual Investor Programme*: un programma che, come si avrà modo di vedere, consente di acquistare la cittadinanza maltese, e quindi europea, a fronte di un versamento di danaro.

L'obiettivo di questo capitolo sarà dimostrare l'interrelazione tra contingenze storiche, geografiche e politiche e l'istituto della cittadinanza per poi poter adoperare tali conoscenze sulla più complessa questione della cittadinanza europea. Inoltre, grazie allo studio della normativa vigente nei casi d'analisi si potrà vedere come ogni ordinamento abbia adottato soluzioni innovative tali da aderire al meglio al contesto di riferimento.

Si userà “non cittadino” invece di straniero in quanto il lemma “straniero” ha a che fare con la nazionalità mentre la cittadinanza è uno *status* giuridico che conferisce diritti e doveri specifici in un determinato luogo geografico: lo Stato. Si noti che la parola nazionalità deriva dal concetto di Nazione¹⁴⁵ (intesa come comunanza socioculturale) ed esistono individui in cui questa comunanza socioculturale non esiste ma che sono cittadini (ad esempio i cittadini che acquistano

¹⁴⁵ Nazione è un termine “non tecnico e generico per indicare la provenienza di una persona piuttosto che uno status che conferisce diritti legali specifici” così BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., *EUDO citizenship observatory country report: Malta*, European University Institute, Florence, 2015 p. 2 in riferimento all'utilizzo del lemma “*nationality*” nel sistema maltese.

la cittadinanza *iure pecuniae* oppure *iure sanguinis* in virtù di un ascendente molto lontano) e, di converso, stranieri che invece sono parte integrante della Nazione (come ad esempio le seconde generazioni di immigrati in Italia)¹⁴⁶.

Per concludere, appare necessario un cenno sul metodo adoperato tanto nell'approfondimento della materia quanto nella redazione di tale sezione. Il metodo cui si sta facendo riferimento è quello comparatistico tenendo conto delle lezioni dei Maestri del diritto comparato¹⁴⁷.

In prima battuta si è delineato il quadro normativo vigente, poi si sono ricercate le differenze giuridiche e si è tentato di comprendere tanto le potenzialità quanto le debolezze di ogni modello considerato per poi valutarne criticamente le possibilità di riforma. Quest'ultimo passaggio non sarebbe stato possibile senza considerare, in relazione alle categorie del diritto, i fattori culturali, politici, economici e sociali di cui ogni Stato è intriso e che necessariamente intervengono nella determinazione della linea da seguire.

¹⁴⁶ Questa differenziazione è riconosciuta anche dal dettato costituzionale italiano. L'art. 52 c.2 stabilisce che la legge, in determinati casi, possa "parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica". In questo precetto costituzionale è sotteso il ragionamento sopra illustrato: l'esistenza di nazionali non cittadini e, viceversa, di cittadini non nazionali.

¹⁴⁷ In un intervento il Prof. Paolo Ridola ha sintetizzato così il compito, e le difficoltà, del comparatista: "*portare lo sguardo sulle differenze e sulle peculiarità degli ordinamenti, ma soprattutto [...] uscire dalle maglie di un sistema giuridico che è familiare per assumere la prospettiva di un osservatore esterno. Questo è [...] il problema della comparazione giuridica, perché essa richiede a chi la pratica di prendere le distanze dalla dogmatica e dal retroterra culturale di un determinato ordinamento, che sono, peraltro, componente essenziale della sua formazione.*" RIDOLA P., La Giurisprudenza costituzionale e la Costituzione, in, *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario (21 ottobre 2005)*, (a cura di) ALPA G., Giuffrè, Milano, 2006. Reperibile inoltre a:

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/giurisprudenza_comparazione/index.html#sdfootnote10sym

2.2 ITALIA

2.2.1. INTRODUZIONE

Il sistema italiano di attribuzione della cittadinanza si basa sul modello definito familistico¹⁴⁸. Il quale, seguendo la lezione di Walzer¹⁴⁹, consiste nell'attribuire i diritti di cittadinanza in via preferenziale ai membri che appartengono alla comunità per discendenza. Sebbene ascendenti di italiani espatriati possano vedersi riconosciuta la cittadinanza anche dopo alcune generazioni il procedimento di acquisizione per chi immigra in Italia, e per i discendenti degli stessi, risulta essere piuttosto articolato e complesso.

L'adozione dello *ius sanguinis* in Italia è dovuta a due contingenze storiche. Da una parte la tarda unificazione nazionale, dall'altra la propensione, emersa alla fine dell'Ottocento, del popolo italiano a migrare.

Il sistema di *ius sanguinis* è stato preferito in quanto avrebbe dovuto coadiuvare nella creazione della percezione dell'esistenza di un popolo, che al momento dell'unificazione non esisteva ed inoltre avrebbe consentito, come si è già accennato, a mantenere forti legami con gli espatriati di origine italiana.

La disciplina giuridica italiana è definita dalla Legge n.91 del 1992¹⁵⁰, come modificata ai sensi dei regolamenti attuativi della stessa, DPR 12 Ottobre 1993/572 e DPR 18 Aprile 1994/362 nonché al DL del 4 Ottobre 2018/113, così come convertito *ex l.* 132/2018.

La legge sulla cittadinanza del 1992 appare poco coerente con la condizione sociopolitica italiana corrente. Essa risulta maggiormente finalizzata al mantenimento del legame tra emigrati ed Italia rispetto alla creazione di un modello di integrazione effettivo avendo considerazione della trasformazione sociale avvenuta nel tempo¹⁵¹. La disciplina imposta *ex l.* 91/1992 ancora al sistema dello *ius sanguinis* e, addirittura, contribuisce all'aggravio dei termini temporali previsti *ex lege* per la naturalizzazione rispetto al precedente *corpus normativo* emanato nel 1912.

¹⁴⁸ ZINCONE G., *Familismo legale. (Non) Diventare italiani*, Laterza, Bari Roma, 2006, pp.52-106.

¹⁴⁹ M. WALZER, *Spheres of Justice*, Basic Book, New York, 1983, pp. 31 e segg.

¹⁵⁰ Consultabile presso: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/02/15/092G0162/sg>

¹⁵¹ L'Italia è dal 1973 un paese con un flusso migratorio positivo (ingressi maggiori di uscite). Proprio negli anni '90, a causa dei mutamenti geopolitici portati dal crollo del colosso sovietico il flusso in entrata è notevolmente cresciuto.

Il processo di riforma della legge del 1912 è stato lungo: si pensi che la prima proposta di modifica risale al 1960¹⁵². Tale proposta cadde nel vuoto, nonostante l'approvazione del Senato e delle Commissioni Riunite Interni e Giustizia della Camera dei Deputati, a causa della caduta del governo Tamboroni.

La legge allo stato in vigore è stata approvata dalle Camere a larga maggioranza. Si noti che solamente un piccolo drappello di parlamentari abbiano espresso, in sede dibattimentale, perplessità circa il carattere poco aderente con la realtà delle disposizioni contenute nel testo¹⁵³.

2.2.2. CONFERIMENTO AUTOMATICO

Si diventa quindi cittadini automaticamente se si nasce da madre o padre italiano oppure se si nasce sul suolo italiano da genitori sconosciuti o apolidi (*ex art. 1° b l. 91/1992*).

I maggiorenni, ascendenti di cittadini italiani, ai sensi dell'art. 2 *l. 91/1992*, possono presentare istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana senza che la condizione di maggiorenne infici sulla possibilità di ottenere il suddetto riconoscimento. L'unica differenza sussistente tra l'acquisizione alla nascita (o al riconoscimento) e la domanda una volta superata la maggiore età è che, nel primo caso, il riconoscimento della cittadinanza risulta immediato ed automatico, nel secondo, invece, corre l'obbligo di produrre la documentazione necessaria (così come previsto dall'art. 3 c.1 del DPR n.572 del 12 ottobre 1993) al riconoscimento ed attendere il relativo decreto (i cui tempi di ottenimento sono variabili). È inoltre automaticamente conferita la cittadinanza ai minori stranieri adottati da genitori italiani (*art. 3 l. 91/1992*).

¹⁵² Atto Senato n. 991, presentato il 24 febbraio 1960

¹⁵³ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stencomm/01/Leg/Serie010/1992/0109/stenografico.pdf Qui il resoconto stenografico della discussione in Commissione affari costituzionali.

2.2.3. CONFERIMENTO NON AUTOMATICO

L'art 9 (l. 91/1992) determina chi può diventare cittadino per naturalizzazione. La differenza esistente tra naturalizzazione e riconoscimento è labile ma dirimente.

Con i processi di riconoscimento si dà atto al richiedente del fatto di essere *ab origine* cittadino italiano con rilevanti differenze relative alla produzione di effetti giuridici derivanti dallo *status* di cui si discorre. Il riconoscimento può infatti avere effetto sia *ex nunc* che *ex tunc* e, dunque, comportare la retroattività degli effetti rispetto al compimento dell'atto. Viceversa, la naturalizzazione ha effetti solamente *ex nunc* e quindi solo dal momento stesso del compimento di un atto determinato che giuridicamente, con riferimento all'*iter* procedurale, è costituito dal giuramento a seguito del Decreto di naturalizzazione emanato dal Presidente della Repubblica.

Può divenire cittadino, ai sensi dell'art. 9 colui che: ha ascendenti in linea retta che hanno (avuto) cittadinanza *iure sanguinis* e che sia legalmente residente nel territorio della Repubblica da almeno tre anni; sia maggiorenne adottato da un cittadino italiano che risieda legalmente per almeno cinque anni successivamente all'adozione; ha prestato servizio, per almeno cinque anni, alle dipendenze dello Stato; sia cittadino comunitario e residente in da quattro anni; sia apolide e risieda da cinque anni nel territorio della Repubblica; sia residente da dieci anni in Italia.

Il non cittadino nato in Italia può, ai sensi dell'art. 4 c.2 l. 91/1992, chiedere la cittadinanza italiana se ha risieduto, senza interruzioni, sul suolo della Repubblica sino alla maggiore età. A seguito della dichiarazione di cui sopra lo stesso è tenuto a presentare l'atto di nascita e la documentazione attestante la residenza nel territorio italiano (art.3 c. 4 DPR n.572 del 12 ottobre 1993).

Il coniuge di un cittadino italiano può, ai sensi dell'art. 5 l. 91/1992, divenire cittadino italiano. Le condizioni affinché ciò si sia possibile consistono nella persistenza della relazione coniugale al momento della richiesta, nonché, in caso di residenza in Italia della coppia, il decorso di due anni. Si ricordi che tale termine aumenta di un anno in caso di residenza all'estero e che, invece, sono soggetti a dimezzamento qualora vi siano figli nati o adottati. Per presentare l'istanza il richiedente (il coniugato del cittadino) deve produrre documenti attestanti la perdurante efficacia del legame matrimoniale e l'assenza di pendenze penali o l'entità di esse, in ogni Stato nel quale abbia risieduto negli anni precedenti al matrimonio.

Ai sensi dell'art. 7 (l. 91/1992), la cittadinanza *ex art. 5 (ius matrimonii)* si acquista con decreto del Ministro dell'Interno. Questo processo non è automatico, esistono infatti delle cause ostative all'ottenimento della cittadinanza elencate dal successivo art. 6. Le cause generalmente

riguardano reati gravi e di pericolo alla sicurezza pubblica. Il Ministro può, con decreto motivato, respingere l'istanza ed essa può essere riproposta solamente dopo cinque anni dal decreto, così come previsto dall'art. 8 (l. 91/1992). Al fine di poter effettuare tale richiesta è necessario che il richiedente risieda legalmente da due anni nel territorio della Repubblica o, nel caso di coniugi risidenti all'estero, che siano trascorsi tre anni dalla data del matrimonio; questi termini sono ridotti della metà in caso della presenza di figli nati o adottati dai coniugi (art. 4 comma 1 DPR n.572 del 12 ottobre 1993).

A seguito della riforma prevista nel c.d. "decreto sicurezza" (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito in legge il 1° dicembre 2018, n. 132) è stato introdotto il criterio della competenza linguistica: il richiedente deve cioè attestare, al momento della domanda, una conoscenza adeguata della lingua italiana (livello B1 QCER) mediante un titolo rilasciato da un ente pubblico o privato riconosciuto dal Ministero dell'Istruzione e dal Ministero degli affari esteri (art. 9 c.1 l. 132/2018) rendendo, specialmente nei casi di coniugi residenti all'estero, molto più difficile l'acquisizione della cittadinanza per il coniuge non cittadino. Sempre il c.d. "decreto sicurezza" ha allungato il tempo di definizione dei procedimenti ai sensi dell'art. 5 (*ius matrimonii*) e art. 9 (naturalizzazione per residenza) da due a quattro anni.

La legge 91 del 1992, prima delle modifiche contenute nel "decreto sicurezza", prevedeva l'obbligo in capo allo Stato di concludere la pratica di richiesta entro i due anni, termine ad oggi raddoppiato (art. 9-ter). È stato inoltre abrogato l'art. 8, comma II, che recitava "*L'emanazione del decreto di rigetto dell'istanza è preclusa quando dalla data di presentazione dell'istanza stessa, corredata dalla prescritta documentazione, sia decorso il termine di due anni*". Negli anni la giurisprudenza aveva interpretato tale previsione in maniera da prevedere il regime del *silenzio assenso*¹⁵⁴ una volta decorsi i due anni¹⁵⁵. L'art. 14 l. 132/2018 del "decreto sicurezza" ha, tuttavia, abrogato nella sua interezza il secondo comma dell'art. 8 l. 91/1992 conferendo in tal modo all'Amministrazione il potere di negare retroattivamente la cittadinanza senza alcuna possibilità di *silenzio assenso* e rendendo in tal modo i tempi di attribuzione ancora più incerti.

Con tale disposizione, così riformulata, si rischia la violazione dell'art.111 della Costituzione (ragionevole durata dei processi) e dell'art. 6 della CEDU (termine ragionevole di esame della

¹⁵⁴ Così come previsto dall' art. 20 della legge 241/90 (come modificato dall' art. 3, comma 6 ter, del decreto legge, n. 35/2005, convertito nella legge n. 80/2005): "*nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.*"

¹⁵⁵ Si veda: Cass. Civ., Sez. Unite, Sentt. 7-7-1993, n. 7441 e 27-1-1995, n. 1000; T.A.R. Lazio Sez. II Quater 28/3/07 n. 2727

causa). Oltretutto, essendo il Prefetto investito esclusivamente del dovere di verifica della sussistenza dei requisiti previsti all'art. 5 della l. 91/1992 e della non presenza di impedimenti penali (art. 6 a,b l. 91/1992), questa modifica appare piuttosto volta a dilatare il procedimento di attribuzione ed a facilitarne il diniego a causa di situazioni sopravvenute che ad accertare lo status giuridico del richiedente.

2.2.4. PERDITA, REVOCA E RIACQUISTO

Gli Artt. 10-*bis* e 12 l. 91/1992 regolano i casi in cui è prevista la revoca della cittadinanza. L'art.10-*bis* l. 91/1992 si riferisce alle cittadinanze acquisite ai sensi degli Artt. 4 cc. 2 (*ius soli*), 5(*ius matrimonii*) e 9 (naturalizzazione) che sono revocate in “*caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4, del codice di procedura penale*¹⁵⁶, *nonché' per i reati di cui agli articoli 270-ter*¹⁵⁷ *e 270-quinquies.2*¹⁵⁸, *del codice penale*”. L'art. 12 91/1992 prevede la perdita della cittadinanza per tutti i cittadini che prestano servizio presso uno Stato o un ente pubblico estero o internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero per coloro che prestano servizio militare per una forza estera e che non ottemperano alla richiesta dello Stato italiano di abbandonare quel servizio.

Si può riacquistare la cittadinanza italiana se persa, sia ai sensi degli artt. 10-*bis* e 12, che per avvenuta naturalizzazione in un paese estero prima del 1992. Questo è possibile per mezzo di una dichiarazione di intenti e di un seguente (o previo, a seconda dei casi) periodo di residenza così come previsto dall'art.13 c. 1 l. 91/1992; è inibito dal riacquisto chi ha perso la cittadinanza a seguito della revoca dell'adozione richiesta dall'adottato e chi durante lo stato di guerra presta servizio per una potenza ostile. Il Ministero dell'Interno, sentito il Consiglio di Stato, può far perdere efficacia al riacquisto della cittadinanza del cittadino per “*gravi e comprovati motivi*”. Il riacquisto della cittadinanza comporta, in caso di figli minori e conviventi del richiedente, l'attribuzione della cittadinanza anche a loro.

¹⁵⁶ “Delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale [...] nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma, [270bis, secondo comma], e 306, secondo comma, del codice penale”

¹⁵⁷ “Chiunque [...] fornisce rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 (organizzazione per fine di sovversione statale) e 270bis (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico)”

¹⁵⁸ “Sottrazione beni o denaro sottoposti a sequestro”

Sino al 1992 non era possibile per un italiano affiancare alla cittadinanza italiana una cittadinanza straniera, anzi, l'acquisto di altra cittadinanza comportava, automaticamente, la perdita della cittadinanza italiana. A questa previsione vi erano due eccezioni: la prima si verificava nel caso di una donna che sposasse un cittadino di un altro Stato, nel qual caso, così come era previsto dall'art. 143-ter del Codice Civile, *“La moglie conserva[va] la cittadinanza italiana, salvo sua espressa rinuncia, anche se per effetto del matrimonio o del mutamento di cittadinanza da parte del marito assume[va] una cittadinanza straniera”*. Naturalmente l'art. 143 del Codice civile è stato abrogato dall'art. 26 l. 91/1992.

Con la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 4466 del 25 febbraio 2009 è stato stabilito che è riconosciuto lo *status* di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da madre che ha perduto la cittadinanza a seguito del matrimonio con un cittadino straniero.

La seconda eccezione riguardava gli argentini discendenti da cittadini italiani. Con un accordo bilaterale, firmato in data 29 ottobre 1971 e ratificato dal parlamento per mezzo della legge 282 del 18 maggio 1973, le due Repubbliche riconoscevano reciprocamente la possibilità due cittadinanze ma godendo solamente dei diritti (attribuiti dalle legislazioni al cittadino) dello Stato di residenza.

Si tratta, quindi, da una parte di concedere la possibilità agli argentini ed agli italiani di detenere entrambe le cittadinanze dall'altra di rendere “silente” la cittadinanza del paese in cui non si è residente. La genesi di questo accordo è chiara alla luce dell'interrelazione storica tra le due Repubbliche e del fatto che l'Argentina ha rappresentato, e rappresenta tutt'ora, il primo luogo per presenza di italiani all'estero¹⁵⁹.

Il divieto di cittadinanza plurima, sebbene tutt'ora diffuso nel mondo, è stato abrogato. Ai sensi dell'art. 11 l. 91/1992 è possibile per il cittadino italiano detenere una cittadinanza straniera o per il cittadino straniero acquistare quella italiana senza che ciò comporti l'automatica ed implicita rinuncia a quella detenuta precedentemente.

159 I dati offerti dal Ministero dell'interno (ultima edizione disponibile 2017) mostrano che l'Argentina è il Paese con il più elevato numero di Italiani registrati ai registri A.I.R.E. con 804.261 connazionali e che gli italiani rappresentano, il 16,17% degli stranieri presenti in Argentina. (Dati consultabili all'indirizzo: http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00041_Anagrafe_Italiani_estero_AIRE_ed_2017.pdf)

2.2.5. NATI IN TERRITORI CEDUTI ALLA REPUBBLICA JUGOSLAVA E NEI TERRITORI APPARTENTI ALL'IMPERO AUSTRO-UNGARICO

L'articolo 17-bis disciplina una fattispecie particolare che trova origine nel passato storico della Repubblica italiana: è riconosciuto il diritto alla cittadinanza italiana per i soggetti che siano stati cittadini italiani, ed i loro discendenti in linea retta, residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano e successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava, così come previsto dai Trattati di Parigi del 1947 e di Osimo del 10 Novembre 1975.

Una simile previsione è stata introdotta con la l. 379/2000¹⁶⁰, del 14 dicembre 2000, per i soggetti o i loro discendenti che fossero nati, in data anteriore al 16 Luglio 1920, nei territori già appartenuti all'Impero austro-ungarico ed ora appartenenti allo Stato italiano.

La succitata legge concedeva la possibilità di fare richiesta di cittadinanza italiana a condizione che l'avo fosse nato in quei territori e da lì emigrato nell'arco temporale compreso tra il 25/12/1867 ed il 16/07/1920 (rispettivamente la data di costituzione dell'Impero austro-ungarico e di entrata in vigore del Trattato di Saint-Germain en Laye) (art. 2 c.2 l. 91/1992). Questa legge ha avuto carattere temporaneo¹⁶¹ come specificato nell'art.2 c.2 l. 91/1992, *“è riconosciuta la cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione in tal senso con le modalità di cui all'articolo 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*.

2.2.6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Una peculiarità del sistema italiano di attribuzione della cittadinanza risiede nel fatto che non siano previsti limiti alla trasmissibilità in via verticale (dall'avo, sia esso nonno, bisnonno e così via, al richiedente), cosa invece prevista nella maggior parte degli ordinamenti. Questa previsione trova spiegazione in ciò che si è precedentemente illustrato: l'Italia, per lungo tempo patria di

¹⁶⁰ <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00379l.htm>

¹⁶¹ Allo stesso modo della norma riguardante i Sefarditi in Spagna. Come si vedrà più nello specifico con il caso spagnolo, al fine di sanare delle situazioni particolari il legislatore sovente offre delle finestre temporali entro cui coloro che si sono ritenuti lesi dall'assenza di una norma o che comunque rientrano in determinate fattispecie possono reclamare il diritto leso o non tutelato.

migranti, ha voluto mantenere un legame saldo con coloro che sono migrati lasciando loro aperta, a determinate condizioni, la possibilità di riacquisire la cittadinanza. Si è calcolato che, data l'illimitatezza della trasmissibilità i potenziali aventi diritto alla cittadinanza *iure sanguinis*, siano più di 60 milioni¹⁶².

Al fine di poter accedere al riconoscimento della cittadinanza italiana l'interessato deve produrre una serie di documenti attestanti la discendenza diretta dal proprio dante causa. In subordine potrebbe essere necessario, con il limite dei nati prima del 5 agosto 1992, dover dimostrare che al momento della nascita della generazione successiva al dante causa, quest'ultimo non avesse (già) acquistato la cittadinanza di un altro Stato.

Un'altra questione dirimente è quella della diversità di trattamento tra la condizione del padre e quella della madre. Sino alla sentenza della Corte costituzionale 30 del 1983¹⁶³ non era possibile avviare il processo di naturalizzazione per discendenza dalla madre ai sensi degli Artt. 1 comma 1 e 2, 2 comma 2 della legge n 555 del 13 giugno 1912. La Corte nella sentenza 30/1983 ha dichiarato, l'illegittimità degli articoli sopra citati della legge sulla cittadinanza del 1912 "*nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina*" in quanto, come già affermato dalla medesima Corte con la sentenza 87 del 1975¹⁶⁴ tale impostazione si rifà alla "*concezione imperante nel 1912 di considerare la donna come giuridicamente inferiore all'uomo e addirittura come persona non avente la completa capacità giuridica, [...] concezione che non risponde anzi contrasta coi principi della Costituzione, che attribuisce pari dignità sociale ed eguaglianza davanti alla legge a tutti i cittadini senza distinzione di sesso*".

Non conoscendo limiti di trasmissibilità il problema si pone per i richiedenti che discendano da una donna (sia essa madre, nonna, bisnonna) e che essa intervenga nella linea di discendenza diretta in data antecedente il 1° gennaio 1948. In questo caso si dovrebbe applicare la legge del 1912 e quindi il richiedente si vedrebbe negata l'istanza a causa del fatto che, prima del 1948, l'ascendente donna non era ritenuta idonea a tramandare la cittadinanza.

In realtà su questa fattispecie vi sono opinioni e sentenze discordanti. Se nella pratica le istituzioni preposte al conferimento della cittadinanza in genere rigettano in maniera preventiva

¹⁶² ZINCONE G., BASILI M., *EUDO citizenship observatory country report: Italy*, European University Institute, Florence, 2013, p. 6. È, molto probabilmente, in virtù di questo fatto che l'Italia è il primo Stato in Europa per numero di cittadinanze concesse con 146 600, il 18 % delle cittadinanze concesse in Europa. (Fonte *Eurostat*)
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics

¹⁶³ <http://www.giurcost.org/decisioni/1983/0030s-83.html>

¹⁶⁴ <http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0087s-75.html>

questo genere di istanze, esistono sentenze che vanno in senso opposto. Ad esempio, il Tribunale di Torino, con la sentenza del 12 Aprile 1999 ha riconosciuto la cittadinanza *iure sanguinis* ad un soggetto che ha fatto ricorso su tale problematica¹⁶⁵. Pertanto, la via giudiziale è, ad ora, l'unica modalità per potersi vedere riconosciuto tale diritto. Certo è che le tempistiche si dilatano. Questo è un aspetto che andrebbe, secondo il modesto parere dello scrivente, definitivamente chiarito per via normativa attraverso l'abrogazione di una legge non solo ritenuta incostituzionale ma soprattutto inumana, discriminatoria, in contrasto con la maggior parte dei precetti costituzionali e del diritto internazionale che, oltretutto trova applicazioni diverse in contesti diversi.

Come illustrato nel primo capitolo la normativa sulla cittadinanza è stata a lungo considerata materia di legislazione esclusiva dello Stato¹⁶⁶. Dal secondo dopoguerra il diritto internazionale ed il processo d'integrazione europea hanno assunto un'importanza sempre maggiore ed hanno, conseguentemente, iniziato a porre vincoli agli Stati in termini di normativa sulla cittadinanza¹⁶⁷.

Ad oggi il diritto internazionale ha imposto numerosi vincoli¹⁶⁸ all'azione statale in particolare in materia di apolidia in nome dell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani la quale rappresenta il primo passo verso l'istituzione del diritto umano alla cittadinanza.

La normativa italiana è, sotto questo punto di vista, dotata di strumenti volti ad evitare il concretizzarsi di questo genere di situazioni. In particolare gli articoli 1 c.1b, 4 c.1 e 9 c.1 della l. 91/1992 garantiscono all'apolide la possibilità di divenire cittadino italiano in maniera facilitata rispetto allo straniero. I suddetti articoli, inoltre, prevengono la possibilità di generare nuovi casi di apolidia: diventano automaticamente italiani i nati in Italia da genitori apolidi e coloro che, figli di stranieri, non possono acquistare la cittadinanza dei genitori (art.1). Esistono, però due disposizioni che sembrano non tenere conto dell'attenzione che si deve agli apolidi. L'art. 10 *bis*, inserito nella normativa con il "Decreto sicurezza" e l'art. 12. Il 10 *bis*, relativo alla perdita della cittadinanza a fronte della commissione di reati legati al terrorismo, prevede la revoca della

¹⁶⁵ Lucero v Ministero degli interni e Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, sentenza n.707. La motivazione portata dal tribunale è che "la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 30 del 1983 operando la *reductio ad constitutionem* della previsione dell'art. 1, comma primo, n.1, legge 555 del 1912, in ossequio ai principi di eguaglianza, davanti alla legge senza distinzione di sesso e di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi - ha, in realtà, "aggiunto" un distinto titolo di acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, (discendenza materna, appunto) rispetto a quello (discendenza paterna) originariamente previsto quale unico (e, perciò, incostituzionale) criterio di attribuzione dello *status civitatis* in ragione della situazione di filiazione legittima"

¹⁶⁶ Si pensi, ad esempio, al già citato caso Nottebohm oppure al parere della Corte permanente di giustizia internazionale relativo ai *decreti di nazionalità in Tunisia e Marocco* emesso in data 7 febbraio 1923.

¹⁶⁷ I vincoli e le conseguenze derivanti dall'esistenza dell'UE in termini di normativa della cittadinanza verranno analizzati e dibattuti nel seguente capitolo.

¹⁶⁸ A tal proposito si veda EDWARDS A., VAN WAAS L., *Introduction in Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University press, Cambridge, 2014, p. 1 ss.,

cittadinanza ottenuta per mezzo di certe tipologie di naturalizzazione ivi inclusa quella riguardante gli apolidi (art. 4 c.2). Mentre l'art. 12 l. 91/1992 prevede la revoca in caso di rifiuto del cittadino di abbandonare impieghi o cariche pubbliche presso Stati o enti pubblici esteri ovvero di prestare servizio militare per uno Stato estero a seguito dell'intimazione che il Governo può rivolgergli. In entrambi i casi la revoca della cittadinanza potrebbe far retrocedere l'individuo interessato, se non dotato di altra cittadinanza, alla condizione di apolidia.

La Corte costituzionale si impegna da tempo in una lettura costituzionalmente orientata delle norme che possa facilitare l'attribuzione al non cittadino dei medesimi diritti fondamentali spettanti al cittadino. Si ricordi in questo senso la sentenza 120/1967¹⁶⁹ relativa all'art. 3 della Costituzione, nonché agli Artt. 2 e 10 c.2. La Corte ha sancito il principio secondo il quale, allorché siano oggetto di discussione i diritti inviolabili dell'Uomo, il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. debba essere esteso anche ai non cittadini, nonostante un riferimento letterale alla disposizione normativa imporrebbe il contrario.

In sintesi, si noti come il principio di eguaglianza sia stato oggetto di una interpretazione estensiva, la quale, a detta della Consulta, poteva essere l'unica effettiva modalità per ancorare il principio di eguaglianza e il diritto che da esso consegue al contenuto programmatico della Costituzione. La Corte ha altresì stabilito, in successivi pronunciamenti, che esiste il dovere per lo Stato di fornire uguaglianza di accesso al non cittadino, che non sia nemmeno cittadino comunitario, alle misure di assistenza sociale volte a soddisfare *“un bisogno primario dell'individuo”*¹⁷⁰ in quanto altrimenti si contravverrebbe all'art. 2 della Costituzione che, invece, riconosce i diritti inviolabili dell'uomo ed impegna lo Stato alla garanzia di essi.

Queste prestazioni sono state nel tempo specificate da altre sentenze della Consulta e sono: la pensione e l'assegno di invalidità e l'indennità per non vedenti, non udenti e di accompagnamento¹⁷¹ escludendo, di fatto, tutte le altre fattispecie. In Italia tutti i diritti civili e la maggior parte dei diritti sociali sono aperti pure ai non cittadini. Riguardo ai diritti sociali si ravvisano delle notevoli differenze nell'esercizio e nel godimento tra i non cittadini regolari ed irregolari¹⁷² che paiono non tener conto della particolare condizione di vulnerabilità in cui

¹⁶⁹ <http://www.giurcost.org/decisioni/1967/0120s-67.html>

¹⁷⁰ Sentenza Corte costituzionale 222/2013 <http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0222s-13.html>

¹⁷¹ Sentenze Corte costituzionale 286/1998; 306/2008; 11/2009; 187/2010; 329/2011; 22/2015; 230/2015

¹⁷² Si veda BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti Sociali, appartenenza e dignità della persona*, in Gruppo di Pisa, Pisa, 2012, pp. 1-45 consultabile presso, <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/258-francesca-biondi-dal-monte-lo-stato-sociale-di-fronte-alle-migrazioni-diritti-sociali-appartenenza-e-dignita-della-persona>

versano questi ultimi¹⁷³. I servizi essenziali sono erogati anche all'individuo non cittadino a prescindere dal fatto che sia regolare o meno¹⁷⁴. Per ciò che concerne i diritti politici, invece, è negata la possibilità ai residenti non cittadini di votare financo alle elezioni locali¹⁷⁵.

Il sistema italiano è caratterizzato dall'ancoraggio alla condizione di paese di migranti: va letta in tal senso l'assoluta predominanza dello *ius sanguinis* sullo *ius soli* e dall'assenza di limiti generazionali alla trasmissibilità per *ius sanguinis* della cittadinanza italiana. È positivo il fatto che, dalla riforma del 1992, sia possibile per il cittadino italiano detenere un'altra cittadinanza. Pare necessario sottolineare come ulteriore elemento apprezzabile quello dell'inserimento del criterio linguistico per l'attribuzione della cittadinanza in virtù dello *ius matrimonii* in quanto, così facendo, si dota il neocittadino di uno strumento fondamentale al fine dall'effettiva integrazione nel tessuto alla luce dello scarso livello di conoscenza degli italiani di altre lingue¹⁷⁶. Un ultimo elemento positivo è rappresentato dal fatto che l'Italia si sia dovuta conformare alle disposizioni comunitarie ed ai Trattati internazionali. L'esistenza di questi vincoli esterni ha consentito, per la verità più in via giurisprudenziale che legislativa, di interpretare alcune norme in maniera più aderente rispetto alla condizione sociale.

La normativa italiana risulta, come detto, non coerente con i nuovi assetti sociali venutisi a creare negli ultimi decenni. Non sembra tener conto dell'esistenza di seconde e terze generazioni di immigrati cui non è riconosciuta la cittadinanza (se non dopo anni e la cui condizione di non cittadino può inficiare l'effettiva integrazione). La normativa non appare idonea all'inclusione di una porzione crescente della popolazione¹⁷⁷ (gli immigrati extracomunitari) condannandola all'emarginazione e, talvolta, all'illegalità. Nel tempo si sono susseguiti numerosi tentativi di riforma della legge sulla cittadinanza in senso più inclusivo. L'esito di questi tentativi non è mai stato positivo, ad indicare tanto una forte divisione tra le componenti politiche quanto, talvolta,

¹⁷³ FAGGIANI V., *The "Substantial citizenship": a comparative approach between Spain and Italy*, University of Milan-Bicocca school of law Research paper series n. 19-01, Milano, 2019, p. 16

¹⁷⁴ Ad esempio la Legge 286/98 art. 35 comma 5: "*L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità*"

¹⁷⁵ In questo caso è prevista l'eccezione per i cittadini Europei residenti i quali possono votare alle elezioni amministrative ed europee previa richiesta così come previsto nei Decreti Legge 408/94 e 96/197 e della Legge Comunitaria 52/1999

¹⁷⁶ Secondo l'indice EF EPI (2019) sulla conoscenza della lingua inglese, in 100 Stati del mondo l'Italia sarebbe la penultima in Europa (prima della Francia) e 36° nella classifica generale (<https://www.ef-italia.it/epi/regions/europe/italy/>). Una ricerca condotta da Eurostat nel 2016 aveva evidenziato che il 66,1% degli italiani parlava una seconda lingua attestandoci al 21° posto sui 28 Stati europei. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_language_skills_statistics#Analysis_of_those_knowing_one_or_more_foreign_languages)

¹⁷⁷ Gli stranieri in Italia al 1° gennaio 2019 erano 5.255.503 e costituivano l'8,7% della popolazione di cui 3.717.406 sono extracomunitari, questi ultimi rappresentano il 60% di coloro che soggiornano per lungo periodo. Questo dato è in continua crescita, si pensi che nel 2019 il numero di stranieri è cresciuto del 2,2% rispetto all'anno precedente (Fonte: Annuario statistico italiano 2019, ISTAT, p. 86)

una certa mancanza di coraggio¹⁷⁸. Vi sono inoltre alcune previsioni ancora in vigore, come ad esempio la capacità della donna di tramandare la cittadinanza ai nati prima del 1948, assolutamente incoerenti con i progressi fatti della società e la cui persistenza indica una reticenza del legislatore nella volontà di far fare questi progressi anche alla Legge. Gli sviluppi recenti, come visto, vanno in tutt'altra direzione rispetto a quella che le categorie di buon senso ed aderenza alla realtà indicherebbero. Seguendo il brocardo *ubi societas ubi ius* appare evidente che a fronte dei cambiamenti della società sarebbe necessaria una medesima evoluzione del diritto.

¹⁷⁸ Le ultime due (di segno opposto) sono state presentate dall'On. Orfini e dalla On. Polverini nel luglio 2018 la prima e nel giugno 2018 la seconda. L'esame in commissione di entrambe le proposte è iniziato il 12 dicembre 2019 (sic!) qui il collegamento istituzionale per controllare l'avanzamento dei lavori
<https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=920&sede=&tipo=> (Proposta Orfini)
<https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=717&sede=&tipo=> (Proposta Polverini)

2.3 SPAGNA

2.3.1. INTRODUZIONE

La Spagna, in maniera maggiore rispetto all'Italia, ha risentito del proprio passato storico nell'elaborare la legislazione relativa alla cittadinanza. Questo è dovuto principalmente al fatto che costituisce uno Stato unitario da lungo tempo e dalla proiezione internazionale che ha avuto in passato.

A partire dall'indipendenza delle colonie, avvenuta dal 19° secolo, la cittadinanza è divenuto un problema rilevante all'interno della penisola iberica per l'esigenza di determinare quale *status* conferire ai coloni di origine spagnola. Questo problema è stato risolto per mezzo di accordi bilaterali¹⁷⁹ tra la Spagna e le Nazioni che andavano via via proclamando la propria indipendenza. In tali accordi era prevista la possibilità, per i coloni di origine spagnola, di ottenere un trattamento preferenziale. Tale preferenzialità consisteva nel poter acquisire la cittadinanza dello Stato ospite senza che ciò comportasse la perdita della cittadinanza originaria¹⁸⁰.

Dal momento della perdita delle colonie l'intenzione del legislatore spagnolo è stata quella di mantenere un legame con le comunità di origine spagnola residenti all'estero. L'attuale regime trova origine nel costituzionalismo spagnolo dei primi dell'Ottocento ossia a partire dalla prima costituzione spagnola non ottriata, risalente al 1812 (la c.d. Costituzione di Cadice). In questa era presente un capitolo, il IV (Artt. 18-26), denominato “*De los ciudadanos españoles*” ove erano elencate brevemente le modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza spagnola.

Il primo tentativo di organizzare in maniera organica la normativa sulla cittadinanza vi fu nel 1889 quando venne promulgato il Codice Civile (d'ora in poi CC) all'interno del quale sin da allora è stata riunita nella sua interezza la disciplina afferente alla cittadinanza. Dal momento che anche le norme contenute nel CC necessariamente non possono essere troppo specifiche, nel tempo si è rivelata fondamentale l'azione degli organi amministrativi e giudiziari al fine di implementare le stesse disposizioni normative. La normativa emergente dal CC del 1889

¹⁷⁹ Gli unici Stati che non siglarono questi accordi furono quelli la cui indipendenza si generò a seguito delle guerre ispano-americane del 1898: Cuba, Porto Rico e le Filippine.

¹⁸⁰ MORENO FUENTES F. J., *Migration and Spanish nationality law*, in (a cura di) HANSEN R. e WEIL P., *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality in the EU*, Palgrave, New York, 2001, p. 120

rappresenta la spina dorsale di tutte le normative emanate sino a quella vigente. Essa era caratterizzata dalla predominanza dello *ius sanguinis* tuttavia accordava ampie possibilità di acquisizione della cittadinanza per mezzo dello *ius soli*. Lo *ius soli* previsto nel CC del 1889 è privo di molti dei caratteri di quello che si definisce tale allo stato attuale, in quanto prevedeva, in caso di possesso di altra cittadinanza, la necessità di decidere quale mantenere. Per tale motivo è stato rinominato *facultas soli*¹⁸¹.

Nell'impianto normativo è, come si vedrà, sempre presente la volontà di consolidare l'idea di una "comunità di nazioni iberiche"¹⁸². In tempi recenti (nel 2007) il legislatore ha deciso di fare i conti con il passato. In questo senso sono stati creati dei meccanismi di attribuzione facilitata della cittadinanza nei confronti dei discendenti dei sefarditi costretti a lasciare la Spagna nel 1492 nonché di coloro che, partecipando alle Brigate internazionali, hanno cercato di arginare il franchismo durante la guerra civile del 1936 ed agli esuli politici.

2.3.2. CONFERIMENTO AUTOMATICO

Nel libro primo, titolo primo del CC¹⁸³ sono definite tutte le disposizioni in merito alla cittadinanza (dall'art. 17 all'art. 28, 11 articoli dei 1976 di cui è formato il CC).

Come per il caso italiano, ed in generale per il modello di *ius sanguinis*, l'ordinamento spagnolo prevede il conferimento automatico della cittadinanza ai nati da madre o padre spagnolo a prescindere dal luogo di nascita (art. 17 c.1°). La cittadinanza, ai sensi dell'art. 17 c.1b CC, viene conferita automaticamente anche ai nati in Spagna da non cittadini spagnoli in due possibili situazioni: se uno dei due genitori sia anch'esso nato in Spagna (doppio *ius soli*) o se il non conferimento vada a generare un caso di apolidia (art. 17 c. 1c CC)¹⁸⁴. È inoltre conferita automaticamente la cittadinanza agli individui minorenni adottati da cittadini spagnoli (art. 19 c. 1 CC).

¹⁸¹Così FERNÁNDEZ ROSA J. C., *Derecho Español de la Nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 71

¹⁸²Ivi, p. 73

¹⁸³L'intero testo è consultabile, in versione aggiornata, presso: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

¹⁸⁴Si può giungere a quest'ultima situazione in due modi: se i genitori del neonato provengono da un paese in cui non è previsto lo *ius sanguinis* ma solamente lo *ius soli* o se i genitori sono apolidi.

2.3.3. CONFERIMENTO NON AUTOMATICO

Il regime giuridico spagnolo prevede quattro modalità differenti per ottenere la cittadinanza in maniera non automatica: per opzione, naturalizzazione, residenza e per consolidamento.

L'acquisto per opzione prevede la possibilità per un non cittadino di richiedere la cittadinanza se è stato soggetto alla patria potestà di un cittadino spagnolo (come, ad esempio, il figlio di un immigrato naturalizzato), se uno dei genitori è spagnolo e nato in Spagna (si pensi ai figli di spagnoli che hanno nel tempo perso la cittadinanza), se il riconoscimento del figlio di cittadini spagnoli avvenga dopo il diciottesimo anno di età oppure se, in caso di adozione, il richiedente venga adottato in un momento successivo al compimento della maggiore età. (art. 20 c.1 a, b, c CC).

La naturalizzazione è un processo che si applica per “*circunstancias excepcionales*”, ma la legge non fornisce una definizione puntuale delle dette circostanze ed è quindi più complicato perché dipende dalla totale discrezionalità del Governo. Questo processo è regolato dall'art. 21 del CC.

Recentemente (con le riforme del 1996, del 2007 e del 2015) sono stati fatti rientrare sotto questa fattispecie i volontari delle Brigate Internazionali che hanno combattuto dalla parte della Repubblica durante la guerra civile (1936-1939) e i sefarditi, gli ebrei costretti a lasciare la Spagna a seguito dell'Editto dell'Alhambra del 1492, ma anche gli individui che avrebbero potuto contribuire nella diffusione della lingua e cultura spagnola (come ad esempio gli sportivi) e i parenti delle vittime degli attentati di Madrid del 2004¹⁸⁵. Questa formula è stata da alcuni criticata in quanto troppo suscettibile di discrezione¹⁸⁶ ma da altri ritenuta positiva, perché in grado di colmare le lacune esistenti nel quadro normativo¹⁸⁷.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza per residenza è compito del Ministero della Giustizia verificare la sussistenza dei requisiti e degli eventuali elementi ostativi al conseguimento. L'art. 21 c.2 CC prevede, infatti, che l'autorità possa negare la cittadinanza in caso di giustificate ragioni di ordine pubblico o d'interesse nazionale. È generalmente richiesto un periodo di residenza regolare di dieci anni ma vi sono delle eccezioni per determinati gruppi.

È interessante notare come queste eccezioni dipendano tutte (eccezion fatta per i rifugiati) dal passato storico spagnolo. È infatti ridotto a cinque anni il periodo di residenza per i rifugiati

¹⁸⁵ Decreto Reale 453/2004 del 18 Marzo 2004

¹⁸⁶ Così ESPINAR VINCENTNE J.M., *Derecho internacional privado. Derecho Intenacional Privado Español*, vol. 2: La nacionalidad, Comares, Granada, 1986

¹⁸⁷ Così ABARACA JUNCO P., PÉREZ VERA E., *Derecho Internacional Privado*, vol. 1, III ed., Universidad de Educación a Distancia, Madrid, 1997, p. 176

regolarmente residenti. A due anni per i cittadini di tutti i Paesi iberoamericani, di Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale, del Portogallo e per i discendenti dei sefarditi (art. 22 c.1 CC). È di solo un anno il limite di residenza per: i nati in Spagna per coloro che non hanno opportunamente esercitato il diritto di opzione pur potendolo fare; per coloro i quali sono sottostati alla tutela legale di un cittadino o di un'istituzione spagnola per più di due anni consecutivi; per chi è sposato con un cittadino spagnolo da almeno un anno ed il legame è ancora in vigore *de iure e de facto*; per i vedovi o le vedove di cittadini spagnoli, se non separati al momento della morte del coniuge; per coloro che, pur nati al di fuori del territorio nazionale, erano figli o nipoti di spagnoli per nascita. (art. 22 c.2 CC)

Per chi ottiene la cittadinanza per residenza è necessario provare la buona condotta civica ed una sufficiente integrazione nella società spagnola.

A seguito dell'acquisto della cittadinanza per opzione, naturalizzazione o residenza è necessario prestare giuramento al Sovrano, alla Costituzione ed alla legge. È inoltre necessario rinunciare alla propria cittadinanza pregressa ed iscriversi presso il registro civile spagnolo (art. 23b CC).

La rinuncia della cittadinanza non è richiesta per i cittadini dei paesi iberoamericani, di Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale e del Portogallo. (art. 24 c.1 CC)

Si noti come in Spagna la cittadinanza multipla non sia generalmente accettata, ma vi siano ampie deroghe a questo principio. La prima è quella succitata dei cittadini della ex-colonie e dei sefarditi.

La seconda possibilità di deroga riguarda il caso in cui un cittadino spagnolo acquisti un'altra cittadinanza: in questo caso il cittadino non è obbligato a rinunciare alla cittadinanza spagnola ma, al fine di mantenerla, deve dichiarare entro tre anni dal riconoscimento dell'altra cittadinanza l'intenzione di mantenere quella spagnola (art. 24 c.1 CC). Questo è un esempio di come gli Stati, attraverso il principio di non reciprocità, possano rafforzare la propria propensione allo *ius sanguinis* in quanto in questo modo risulta molto facile mantenere la cittadinanza spagnola e, di converso, più complicato (in quanto l'acquisto comporta la rinuncia alla propria cittadinanza pregressa) attivare il processo di *ius soli*¹⁸⁸.

L'ultima possibilità per acquistare la cittadinanza spagnola è per *consolidación* (art. 18 CC) ossia se si gode delle prerogative di cittadinanza per un arco temporale di dieci anni pur non avendone mai legalmente acquisito il diritto. Vi sono due condizioni affinché si possa acquisire la

¹⁸⁸ RUBIO MAÍIN R., SORBINO I., MARTÍN PÉREZ A., MORENO FUENTES F. J., *EUDO country report on citizenship law: Spain*, European University Institute, Florence, 2015, p. 5

cittadinanza per consolidamento: soggettiva e legale¹⁸⁹. Il requisito soggettivo impone che l'utilizzo della cittadinanza sia avvenuto in buona fede mentre quello legale prevede che il possesso della cittadinanza sia attestato mediante l'iscrizione, per almeno dieci anni, al *Registro Civil*.

Quanto esposto sino ad ora è il quadro normativo vigente in Spagna ad oggi. Gli organi cui è stato affidato il compito dell'implementazione della normativa sono la Direzione Generale dei Registri e del Notariato (DGRN) che è un organo amministrativo interno al Ministero della giustizia, le Corti nazionali e La suprema Corte. Il DGRN è fondamentale perché è l'organo che si occupa di elaborare e decidere sulle istanze. A livello procedurale il richiedente deve presentare la documentazione al Registro Civile il quale inoltra la richiesta al DGRN. L'organo ministeriale decide entro un anno dalla data di inoltro; se la richiesta è accettata l'individuo deve confermare l'intenzione e prestare giuramento entro 180 giorni, se è negata il richiedente può fare ricorso sia presso il DGRN stesso che presso le Corti (sia Nazionale che Suprema). Un'altra funzione del DGRN è quella di offrire delle linee guida e di proporre progetti di legge in materia di cittadinanza alla luce dei casi esaminati¹⁹⁰. Queste funzioni si sono rivelate molto importanti al fine di interpretare in maniera più uniforme possibile questa legge che presenta dei caratteri di vaghezza¹⁹¹. L'azione nomofilattica della Corte Suprema si è rivelata utile per la definizione di concetti suscettibili di interpretazioni che possono portare ad applicazioni diverse e contrastanti tra loro. Ad esempio, la Corte ha chiarito il significato di: “buona condotta civica” prevista all'art. 22 c. 4 CC¹⁹², “residenza legale ed ininterrotta”¹⁹³ prevista all'art. 22 c.3 CC e “sufficiente livello d'integrazione sociale”¹⁹⁴ previsto al 22 c.4 CC. Anche il Registro Civile, tuttavia, ha dei poteri discrezionali. Il Giudice del Registro Civile, che svolge le interviste prodromiche all'attribuzione della cittadinanza, ha il potere di determinare, senza alcun limite, la sussistenza dei criteri di buona condotta civica e l'integrazione all'interno della società spagnola del richiedente. Per ciò che riguarda la buona condotta civica è richiesto, come minimo, in ogni paese di cui si possiede la cittadinanza ed in ogni paese in cui si è vissuto, di non aver commesso reati.

¹⁸⁹ BERNALDO de QUIRÓS M., *Comentarios al Código Civil, Tomo I, Vol. III, II edizione*, Rivista de derecho privado, Edersa, Madrid, 2004, art. 18

¹⁹⁰ Per un quadro completo delle funzioni svolte dal DGRN si consulti:
<https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ministerio/organigrama/subsecretaria/direccion-general-registros>

¹⁹¹ RUBIO MAÍIN R., SORBINO I., MARTÍN PÉREZ A., MORENO FUENTES F. J., *EUDO country report on citizenship law: Spain*, European University Institute, Florence, 2015, p. 5

¹⁹² Decisioni della Corte Suprema del 12 Maggio 1997, 2 Giugno 1998 e 16 Marzo 1999

¹⁹³ Decisione del 19 Settembre 1998

¹⁹⁴ Decisione del 24 Ottobre 2001

L'integrazione si deve dimostrare per mezzo di due test (CCSE) sottoposti dall'Istituto Cervantes al richiedente. Questi test, molto semplici, attestano una minima conoscenza della lingua ad un livello A2 del QCER e dei valori di carattere storico-culturali, costituzionali e sociali spagnoli¹⁹⁵. Questi rappresentano uno *standard* minimo in quanto il superamento dei test non garantisce che la domanda di cittadinanza sia accolta a causa del margine di discrezione esercitato dall'amministrazione.

2.3.4. PERDITA, REVOCA E RIACQUISTO

La Costituzione spagnola, *ex. art. 11 c.2 CC*, non prevede alcuna possibilità, per lo Stato, di privare della cittadinanza gli spagnoli di origine laddove per *nacionalidad originaria* si intende il conferimento della cittadinanza per *ius sanguinis*, *ius soli*, adozione di minore straniero, consolidamento e, ai sensi della *legge 52/2007*, infine ai discendenti di primo grado degli esuli del periodo franchista¹⁹⁶.

Mentre, per coloro che hanno la *nacionalidad derivativa* il CC disciplina due modalità di perdita: volontaria ed involontaria.

La perdita volontaria, cui naturalmente possono far ricorso anche gli spagnoli d'origine, è regolata dall'art. 24 del CC.

Il suddetto articolo prevede tre modalità di perdita volontaria della cittadinanza. Il primo modo per rinunciare alla cittadinanza è a causa dell'acquisto di altra cittadinanza. Questo può essere evitato, come già accennato, se il soggetto in questione diviene cittadino di uno degli Stati che hanno un legame con la Spagna oppure se dichiara al *Registro Civil*, entro tre anni dall'acquisto dell'altra cittadinanza o dal compimento della maggiore età nel caso di un minore, la volontà di mantenere anche la cittadinanza spagnola (art. 24 c. 1 CC). Una seconda modalità di perdita della cittadinanza è l'espressa rinuncia ad essa, a patto che si posseda un'altra cittadinanza (art. 24 c.2 CC). L'ultima evenienza in cui si può perdere la cittadinanza volontariamente riguarda i cittadini spagnoli nati e risidenti all'estero, e cittadini dell'altro Stato, che sono figli di spagnoli nati anch'essi all'estero. In questo caso, al fine di non perdere la cittadinanza l'interessato deve

¹⁹⁵ Così come previsto dall'art. 6 del Real Decreto 1004/2015

¹⁹⁶ LARA AGUADO A., *Nacionalidad e Integración Social: a propósito de la Ley 36/2000 de 8 de octubre*, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, vol. 1, 2003, pp.3-11

comunicare, entro dieci anni dal compimento della maggiore età di voler mantenere la cittadinanza spagnola.

Le evenienze che comportano la privazione della cittadinanza sono regolate dall'art. 25 CC. Questo prevede la perdita della cittadinanza nel caso in cui si continui ad utilizzare esclusivamente, per tre anni, la cittadinanza cui si è rinunciato in sede di naturalizzazione (art. 25 c.1° CC); se il naturalizzato presta servizio militare o copre un ufficio presso uno Stato straniero ignorando la proibizione del Governo spagnolo (art. 25 c.1b CC); se si ritiene, fondatamente, che il processo di naturalizzazione abbia subito irregolarità. (art. 25 c.2 CC).

Il processo di riacquisto è a totale discrezione del Governo ma, il soggetto che intende recuperare la cittadinanza spagnola persa deve necessariamente possedere residenza legale e in Spagna, eccezion fatta per gli emigrati e la progenie (art. 26 c.1 CC).

2.3.5. EBREI SEFARDITI

È interessante, al fine di riaffermare quanto le circostanze storiche possano produrre sostanziali deroghe alla normativa sulla cittadinanza, approfondire la questione dell'attribuzione dello *status* di cittadino ai discendenti degli Ebrei Sefarditi.

Con la Legge 51 del 1982 sono stati modificati gli articoli dal 17 al 26 del CC¹⁹⁷. In questo modo, per la prima volta, viene riconosciuta la possibilità per i Sefarditi di fare richiesta della cittadinanza spagnola a seguito di un periodo di residenza di due anni.

Questa legge, tuttavia, obbligava i Sefarditi richiedenti ad abbandonare la propria cittadinanza in caso di acquisto di quella spagnola (cosa non prevista per le altre categorie menzionate nell'art. 22 del CC così come riformato nel 1982). L'origine di questa discriminazione va ricercata nel fatto che, come già visto, al fine di poter mantenere la cittadinanza originaria la normativa spagnola prevede il previo accordo bilaterale tra lo Stato originario e la Spagna. Tali accordi bilaterali tutt'ora non esistono tra i paesi di migrazione sefardita e la Spagna. I Sefarditi della diaspora del 1492, infatti, avevano abbandonato la Spagna recandosi principalmente in Sud America, Italia, a Milano, Roma, Venezia e Ferrara (laddove esistevano già fiorenti comunità ebraiche), presso l'Impero Ottomano, dove il Sultano Bayezid II offrì loro protezione ed

¹⁹⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-19493>

accoglienza¹⁹⁸ e nel Maghreb¹⁹⁹. Stando a questa norma, la sussistenza delle circostanze speciali, così come specificato dal regolamento della DGRN del 16 Maggio 1983²⁰⁰, si riduceva il possesso di un cognome Sefardita, della conoscenza della lingua Hakitia (una variante del castigliano con influssi di ebraico ed arabo) e di “*otros idicios que demuestren la tradición de pertenencia a tal comunidad cultural*”²⁰¹. Né l’appartenenza alla religione ebraica né il certificato di appartenenza alla comunità israelita erano, secondo tale regolamento elementi di prova²⁰². A queste condizioni era molto difficile accedere alla cittadinanza per i discendenti perché gli si chiedeva di risiedere in Spagna per due anni, di dimostrare la propria appartenenza ad una sub-cultura ebraica e di perdere la propria cittadinanza originaria.

Alla fine del 2012 il Governo spagnolo ha annunciato la volontà di facilitare questo processo. La legge scaturita dal dibattito è stata approvata nel 2015²⁰³.

La legge del 2015, nel preambolo, fornisce una precisa definizione di Sefardita. “*Se denomina sefardíes a los judíos que vivieron en la Península Ibérica y, en particular, a sus descendientes, aquéllos que tras los Edictos de 1492 que compelian a la conversión forzosa o a la expulsión tomaron esta drástica vía [...], [Los que] conservaron el ladino o la haketia [...],[y] mantuvieron los usos, respetaron los nombres que tantas veces invocaban la forma de su origen*”. Sempre nel preambolo viene affermato che l’acquisto della cittadinanza spagnola non comporterà la contestuale rinuncia allo *status* di cittadinanza pregresso (andando a modificare così l’art. 23b CC).

Il primo articolo, secondo comma, indica i documenti che il richiedente sefardita deve presentare in occasione della richiesta della cittadinanza e che fungono da elementi probatori al fine di una istruttoria volta alla concessione della cittadinanza stessa. Essi sono: il certificato della Commissione permanente della federazione delle Comunità giudaiche spagnole attestante l’appartenenza del richiedente; il medesimo certificato emesso dalla Comunità giudaica della

¹⁹⁸ OJEDA-MATA M., *Modern Spain and the Sephardim: Legitimizing Identities*, Lexington Books, Washington, 2017, pp.220-224

¹⁹⁹ Questo link dell’Istituto di statistica spagnolo mostra la provenienza dei Sefarditi richiedenti cittadinanza spagnola: <https://es.statista.com/estadisticas/1056129/numero-de-sefardies-que-solicitaron-la-nacionalidad-espanola-por-pais-de-origen/>

²⁰⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-14285> si noti ancora una volta l’importanza di quest’organo

²⁰¹ *Ivi*, II b

²⁰² Per ciò che concerne la religione ciò era dovuto al fatto che se si fosse basato questo principio sul fattore religioso si sarebbe contravenuti all’art. 14 della Costituzione spagnola che vieta la discriminazione per motivi religiosi; per l’appartenenza alla comunità ebraica perché questa legge non si riferisce a tutta la comunità ebraica ma solo a quella porzione di essa che ha vissuto in Spagna sino al 1492.

²⁰³ Legge n.151 del 25/06/2015 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7045>

regione in cui ha vissuto sino al momento della richiesta ed il certificato dell'autorità rabbinica del paese di residenza abituale del richiedente. Nel caso in cui il richiedente, per qualsiasi ragione, non riesca a reperire il certificato dalla Commissione permanente della federazione delle Comunità giudaiche spagnole la legge prevede altre modalità per dimostrare la propria appartenenza al gruppo (art. 2 c.2 d,e,f,g l.151/2015). Oltre a dover dimostrare la propria appartenenza al gruppo Sefardita il richiedente deve dimostrare anche il “vincolo speciale” che lo lega alla Spagna (art. 3 l.151/2015) cioè a dire la conoscenza della storia e cultura, la conoscenza dell'Haketía o del Ladino (in quanto lingue parlate dai Sefarditi) e l'inclusione della propria famiglia nelle liste di Sefarditi redatte dal Governo spagnolo del 1924 e del 1948. Alla luce di quanto illustrato appare evidente come l'essere Sefardita non sia di per sé condizione sufficiente per divenire spagnolo.

È importante sottolineare anche che nell'ordinamento spagnolo solamente i cittadini “per nascita” (*ius sanguinis* e *ius soli*) godono dell'irreversibilità della condizione di cittadino mentre le cittadinanze ottenute per naturalizzazione e residenza possono essere perdute. Nella Legge del 2015, tuttavia, con riferimento ai Sefarditi, manca una chiarificazione in merito a questo punto.

Un'ultima peculiarità di questa legge è contenuta nella prima disposizione addizionale. Questa afferma, infatti, che gli interessati possono fare richiesta entro tre anni dall'entrata in vigore della Legge (poi prorogato di un altro anno)²⁰⁴. Questa è, quindi, una disposizione temporanea la cui validità è delimitata nel tempo per legge.

2.3.6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'art. 11 della Costituzione spagnola rimanda alla legge per la determinazione dei criteri d'attribuzione della cittadinanza e contestualmente stabilisce, al secondo comma, che “*Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad*”.

²⁰⁴ Così come stabilito dalla Consiglio dei Ministri del 9 Marzo 2018 (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-4305)

Essendo questa disposizione contenuta all'interno del capitolo dedicato ai diritti e doveri fondamentali si può affermare che la Spagna riconosca il diritto di cittadinanza come "presupposto soggettivo"²⁰⁵ e non come un diritto fondamentale.

Tale impostazione rende impossibile per il soggetto non cittadino che affronti il diniego dell'attribuzione della cittadinanza spagnola il ricorso in *amparo* presso il Tribunale Costituzionale. La condizione giuridica dello straniero è regolata, dall'art. 13 c.1 della Costituzione il quale rimanda alla legge per la determinazione delle libertà pubbliche cui lo straniero può beneficiare e stabilisce che solo gli spagnoli possono godere dei diritti di partecipazione previsti all'art. 23 della Costituzione a meno che non si stabilisca per legge, ed ispirandosi al criterio di reciprocità, la possibilità per gli stranieri di partecipare (attivamente e passivamente) alle elezioni municipali.

In merito alle libertà pubbliche il Tribunale Costituzionale spagnolo ha affermato, con la sentenza 107/1984, che il rinvio alla legge previsto all'art. 13 della Costituzione non va inteso come una decostituzionalizzazione dei diritti degli stranieri ma che deve essere la legge a determinare il contenuto dei diritti e delle libertà ad essi accordati.

Questo significa stabilire tre livelli di protezione nei confronti dei diritti e delle libertà dello straniero. Al primo livello vi sono i diritti relativi alla dignità umana e che spettano a tutti, cittadini e non; al secondo livello vi sono i diritti che spettano solamente ai cittadini come ad esempio i diritti politici (*ex art. 23 della Costituzione*); al terzo livello si trovano quei diritti che, determinati dal legislatore, possono essere godibili in maniera diversa tra cittadino e straniero.²⁰⁶

La legge spagnola, in termini di fruizione di diritti sociali, è molto inclusiva. Si pensi, ad esempio che lo straniero residente, in Spagna, è ammesso al godimento delle prestazioni sociali (come la *renta minima*, l'equivalente dell'italiano Reddito di cittadinanza²⁰⁷) nella medesima misura del cittadino spagnolo.

Un'ultima riflessione è necessaria in merito ai diritti dei non cittadini residenti in Spagna in maniera irregolare. Essi rappresentano plasticamente la parte più debole della società, la meno tutelata, la più vulnerabile. L'attribuzione a questa categoria di non cittadini dei diritti inviolabili è relativamente recente ed è avvenuta per via giurisprudenziale. Il Tribunale Costituzionale ha stabilito che esistono un nucleo di diritti, più ampio di quanto previsto dalle Leggi Organiche

²⁰⁵ LÓPEZ Y LÓPEZ A.M., Artículo 11. Nacionalidad (excepto apartado 3), in (a cura di) ALZAGA VILLAAMIL O., Comentarios a la Constitución Española. Tomo II - Artículos 10 a 23 de la Constitución Española de 1978, Edersa, Madrid, 2006, p. 131

²⁰⁶ FAGGIANI V., The "Substantial citizenship": a comparative approach between Spain and Italy, University of Milan-Bicocca school of law Research paper series n. 19-01, Milano, 2019, p. 10

²⁰⁷ In Italia, ad esempio, questa misura, ai sensi della Legge 26 del 28 Marzo 2019, è riservato ai soli cittadini.

regolanti tale materia, che appartengono all'individuo in quanto tale, a prescindere dalla sua posizione giuridica²⁰⁸. In particolare, sono stati riconosciuti ai non cittadini il diritto di riunione e manifestazione, associazione, affiliazione al sindacato, sciopero, educazione ed assistenza giuridica gratuita. Nel 2018 è stato reintrodotta in Spagna il Sistema Sanitario Universale²⁰⁹. Con la reintroduzione di quest'ultimo si è ristabilito il diritto universale alla salute ed alla vita (previsto dall'art. 15 della Costituzione) anche per coloro che non sono dotati di permesso di soggiorno.

Come si è visto il sistema spagnolo di attribuzione della cittadinanza è complesso e variegato e contiene al proprio interno elementi tipici dello *ius sanguinis* accompagnati da elementi dello *ius soli*.

Il CC regola le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza ed ha anch'esso, conformemente al diritto internazionale, una serie di previsioni volte ad evitare i casi di apolidia (si noti che la cittadinanza si acquisisce automaticamente e non si può perdere laddove ciò possa generare casi di apolidia)²¹⁰ ed a tutelare l'integrazione del soggetto che gode dello status di rifugiato²¹¹. Esistono inoltre delle modalità di attribuzione che non rientrano né nella categoria dello *ius sanguinis*, né *ius soli* tantomeno nella naturalizzazione o nella residenza ma fanno riferimento alle peculiarità storiche dello Stato spagnolo ed alle proprie responsabilità passate che potremmo definire *ius historiae*. Queste mostrano come le dinamiche dell'attribuzione della cittadinanza siano fortemente influenzate dal passato storico dello Stato e quanto esse siano importanti perché si determinino quali gruppi sociali si vogliano includere nella società.

²⁰⁸ Sentenze 236/2007 e 259/2007 del Tribunale Costituzionale sulla costituzionalità di alcune disposizioni contenute nelle Leggi Organiche 4/2000 e 8/2000 riguardanti i diritti e le libertà dello straniero in Spagna

²⁰⁹ Soppresso a seguito delle riforme del 2012 attuate in ossequio alle politiche di austerità. Il sistema della sanità pubblica del 2012 prevedeva l'assicurazione obbligatoria per i cittadini comportando una sostanziale esclusione gli immigrati irregolari dalle prestazioni mediche (potevano usufruirne solo in casi eccezionali e di estrema urgenza).

²¹⁰ Art. 17 c. 1c, 24 c.2

²¹¹ Art. 22 c. 1

2.4 MALTA

2.4.1. PREMESSE

Malta è stata una colonia britannica dal 1800 al 1964, anno dell'indipendenza. Dal 1964 al 1974 la sovranità dell'isola rimase formalmente in mano alla regina Elisabetta II, che affidò i ruoli ad essa accordati dalla Costituzione del 1964 al Governatore Generale di Malta.

Nel 1974 il Governatore Dom Mintoff emendò la Costituzione allo scopo di abolire l'istituto monarchico e far diventare Malta una Repubblica democratica parlamentare. A seguito del referendum tenutosi in data 8 marzo 2003 è stata approvata dal popolo maltese l'adesione all'UE e dal 1° gennaio 2008 Malta ha adottato l'Euro quale moneta ufficiale²¹².

Inizialmente, gran parte della disciplina della cittadinanza era contenuta all'interno del III capitolo del dettato costituzionale (Artt. 22-31). La Costituzione del 1964 prevedeva l'attribuzione automatica della cittadinanza alle persone nate nel territorio maltese prima del 21 settembre 1964 (data dell'indipendenza) a condizione che anche uno dei genitori fosse nato a Malta (*ius soli temperato*). La seconda parte di questa disposizione è stata inserita per evitare di conferire la cittadinanza ai figli dei militari e del personale britannico. La cittadinanza era accordata anche ai soggetti nati all'estero che avessero padre e nonni paterni nati a Malta (*ius sanguinis* rinforzato). Era riconosciuta la cittadinanza anche ai nati in territorio maltese, a prescindere dal luogo di nascita dei genitori, dalla data d'indipendenza in poi (*ius soli* puro).

Vigeva il divieto assoluto di doppia cittadinanza, in caso di acquisto di altra cittadinanza si incorreva nell'automatica perdita di quella maltese. Correva inoltre l'obbligo di rinuncia a quella detenuta precedentemente in caso di acquisto di quella maltese.

Era previsto anche un sistema di attribuzione *iure sanguinis* solo per via paterna; allo stesso modo il matrimonio di una cittadina maltese con un non cittadino non conferiva la cittadinanza allo sposo, mentre nel caso contrario la sposa poteva divenire cittadina maltese per mezzo di una semplice registrazione.

²¹² Il processo di adesione di Malta è stato lungo in quanto il dibattito sull'ingresso è stato fortemente divisivo all'interno della comunità nazionale. La prima richiesta di ingresso è stata avanzata formalmente nel 1990 ma poi vi sono stati continui ripensamenti dettati, appunto, dalla divisività della questione. Infine nel 2003 si è andati al voto ed il Sì all'ingresso nell'UE ha prevalso di poco (53,65%) sul No. (cfr. FENECH D., *The 2003 Maltese EU referendum and general election*, West European Politics, 26:3, 163-170)

Nel 1965 è stato promulgato il *Maltese Citizenship Act*²¹³ il quale regolava l'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione e registrazione. Per divenire cittadino maltese era necessario risiedere regolarmente per 5 anni nel territorio nel caso di un cittadino del *Commonwealth* (registrazione) mentre l'arco temporale richiesto per i cittadini degli altri Stati era di 6 anni (naturalizzazione).

La prima grande riforma della legge del 1964 è avvenuta nel 1989.

Per mezzo di questa riforma è consentita la doppia cittadinanza, in virtù della riforma dell'art. 27 c.3 della Costituzione. Questa possibilità, è accordata solamente a condizione che il richiedente abbia vissuto almeno 6 anni nello Stato di cui è divenuto cittadino. La disposizione è stata pensata principalmente per far mantenere lo *status* di cittadini ai maltesi migrati negli anni '50 e '60 verso gli USA, il Regno Unito e l'Australia per cercare migliori condizioni di vita ed ha riguardato circa 100.000 maltesi (un quarto della popolazione del tempo)²¹⁴. In base alle previsioni della riforma del 1989 è riconosciuto il diritto di detenere cittadinanza multipla in maniera retroattiva, consentendo così di far recuperare la cittadinanza a tutti coloro che l'avevano persa ex art.23 c.3 della Costituzione ed ai figli di soggetti che, ai sensi del medesimo articolo, non si erano vista attribuita la cittadinanza alla nascita. Non è previsto un riacquisto bensì un riconoscimento della cittadinanza maltese dalla data di nascita. Ad ogni modo il diritto di voto era (ed è tutt'ora) precluso al cittadino maltese residente all'estero.

Con la riforma, inoltre, si è passati da un sistema fortemente imperniato sullo *ius soli* ad uno predominato dallo *ius sanguinis*. Lo *ius soli* puro ha lasciato spazio ad una forma temperata che prevede, dalla data di entrata in vigore della disposizione (1° agosto 1989), la necessità che uno dei genitori sia cittadino maltese o, se non cittadino, nato nel territorio della Repubblica.

Gli emendamenti del 1989 hanno di fatto equiparato le prerogative in materia di trasmissione della cittadinanza tra uomo e donna (sia riguardo ai figli che ai coniugi), estendendola perfino al vedovo (o alla vedova) di un cittadino che sia deceduto entro il 21 settembre 1964.

In ultimo, la modifica del 1989 ha definitivamente abolito la via preferenziale accordata agli abitanti del *Commonwealth* rendendo per tutti il termine minimo di residenza, valido al fine dell'attribuzione della cittadinanza per registrazione, di 5 anni.

²¹³ <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8702&l=1>

²¹⁴ BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., *EUDO citizenship observatory country report: Malta*, European University Institute, Florence, 2015 p. 4

Un'ulteriore modifica è stata apportata nel 2000. Con gli *Acts* III e IV del 2000²¹⁵ è stata trasferita l'intera normativa sulla cittadinanza nel *Maltese Citizenship Act* ed è stato abrogato il capitolo III della Costituzione, ad eccezione dell'art. 22 che contiene solamente principi generali²¹⁶.

È stata nuovamente modificata la disciplina sulla doppia cittadinanza. Se gli emendamenti del 1989 concedevano questa possibilità esclusivamente ai cittadini maltesi che divenivano cittadini di altri Stati, con questa modifica si riconosce possibilità di doppia cittadinanza anche ai soggetti che divengono cittadini maltesi. Anche questa previsione, come già le modifiche operate nel 1989 in merito alla doppia cittadinanza, ha carattere retroattivo. La cittadinanza è, dunque, riacquistata automaticamente per coloro che hanno trascorso sei anni di residenza nello Stato di cui sono diventati cittadini, in tutti gli altri casi, invece, è aperta la possibilità di riacquisto per mezzo della registrazione.

Gli *Acts* del 2000 hanno stabilito che l'ottenimento della cittadinanza *iure matrimonii* non possa avvenire senza limiti di tempo ma debbano decorrere almeno 5 anni dalla celebrazione dello stesso.

L'ultima modifica operata dagli *Acts* del 2000 riguarda gli infanti abbandonati nati sul suolo maltese. Ad essi è accordata automaticamente la cittadinanza mentre in precedenza era concessa solo una volta stabilito che almeno uno dei genitori fosse maltese (*sic!*).

Il sistema vigente ha subito un'ultima modifica nel 2007 per mezzo dell'Act X del 2007²¹⁷.

In virtù delle modifiche apportate da questa riforma è possibile ottenere la cittadinanza maltese *iure sanguinis* per mezzo della presenza di un ascendente diretto nato a Malta, senza limiti nel grado di discendenza, a patto che le generazioni intercorrenti tra il richiedente ed il dante causa (se esistenti ed ancora in vita) diventino anch'esse cittadine²¹⁸. Nel caso in cui ciò non avvenga si considera rotta la linea di discendenza²¹⁹.

La seconda innovazione portata dall'Act X del 2007 riguarda la possibilità per il Primo Ministro di conferire la cittadinanza *iure matrimonii* senza che decorrano 5 anni dalla data di matrimonio

²¹⁵<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=16415&l=1>

²¹⁶ “(1) *The acquisition, possession, renunciation and loss of Maltese citizenship shall be regulated by law.* (2) *Dual or multiple citizenship is permitted in accordance with any law for the time being in force in Malta*”
<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>

²¹⁷<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=18434&l=1>

²¹⁸ Mentre la riforma del 2000, invece, si riferiva ai soli genitori.

²¹⁹ Nel sistema italiano, che allo stesso modo non limita la trasmissibilità, non è necessario che le generazioni viventi diventino cittadine.

nel caso in cui il soggetto “*has rendered exceptional services to Malta or humanity*” è sufficiente che uno dei coniugi, il cittadino o il non cittadino, abbia reso tali servizi²²⁰.

Nel 2013, con l’Act XV²²¹, è entrato in vigore l’*Individual Investor Programme*²²² (d’ora in poi IIP) poi implementato per mezzo della Legal Notice n.450²²³. Un programma che, come si avrà modo di vedere, introduce lo *ius pecuniae* ossia una modalità di conferimento della cittadinanza non basata né sulla discendenza né sulla residenza ma sulla capacità del soggetto di introdurre nello Stato investimenti economici rilevanti²²⁴.

Nel 2017, con l’Act XXVI, è stato riconosciuto il diritto a presentare la richiesta di cittadinanza agli individui che godano dei requisiti necessari ma che non dispongano delle piene facoltà mentali. Ciò è possibile facendo ricorso alla *Civil Court* la quale è tenuta ad appurare che tale richiesta sia presentata nel reale interesse del richiedente. Prima di tale emendamento non era possibile in alcun modo, per chi non godesse delle piene facoltà mentali, divenire, in un secondo momento, cittadino maltese.

Come già affermato il sistema di conferimento della cittadinanza maltese era in principio basato prevalentemente sullo *ius soli*, dalla riforma del 1989, il criterio prevalente è quello dello *ius sanguinis*. Per le fattispecie risalenti a date precedenti la riforma vigono alcune norme mentre per quelle successive altre, pertanto risulta utile riassumere la normativa vigente alla luce del sostanziale mutamento di orientamento intervenuto.

²²⁰ Art. 4 Act X 2007

²²¹ <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25798&l=1>

²²² <https://iip.gov.mt/individual-investor-program/>

²²³ <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25863&l=1>

²²⁴ La medesima misura è presente anche in altri Stati europei come ad esempio Cipro, Austria e Bulgaria.

2.4.2. CONFERIMENTO AUTOMATICO

Gli Artt. 3,4 e 17 del *Maltese Citizenship Act*²²⁵ regolano le modalità di accesso mediante *ius soli* e *ius sanguinis*.

La cittadinanza è automaticamente accordata a tutti i nati entro il territorio maltese tra il 21 settembre 1964 ed il 1° agosto 1989 (*ius soli*). Se nati dopo il 1° agosto 1989 almeno uno dei genitori deve essere (stato) cittadino maltese (*ius sanguinis*). Hanno cittadinanza maltese anche i nati nel territorio di Malta prima della data d'indipendenza (21 settembre 1964), solo se figli di genitori nati in territorio maltese e già cittadini del Regno Unito e delle Colonie (*ius soli temperato*). È conferita la cittadinanza ai nati prima della data d'indipendenza al di fuori del territorio di Malta, a condizione che Padre e Nonni paterni fossero, entrambi, già nati a Malta (*ius sanguinis* rinforzato). Nel caso in cui fossero la madre ed un ascendente materno ad essere nati a Malta è possibile diventare maltesi dopo 5 anni di residenza.

Un'eccezione alla preminenza dello *ius sanguinis* è fatta per i neonati abbandonati nel territorio maltese che, senza il conferimento della cittadinanza, risulterebbero apolidi. Essi acquistano la cittadinanza automaticamente.

È automaticamente conferita la cittadinanza agli adottati da cittadini Maltesi, sotto i dieci anni, adottati a decorrere dal 1° agosto 1989. Gli adottati tra il 1° gennaio 1977 ed il 1° agosto 1989 possono far richiesta di cittadinanza per naturalizzazione tuttavia il conferimento non è automatico.

2.4.3. CONFERIMENTO NON AUTOMATICO

Il matrimonio con un cittadino maltese consente la possibilità di richiedere, decorsi 5 anni dalla registrazione dello stesso e se il matrimonio è *de iure* e *de facto* ancora integro, la cittadinanza. In caso di divorzio o di separazione il coniuge non cittadino può ugualmente richiedere la cittadinanza dimostrando di aver vissuto insieme al coniuge cittadino per almeno 5 anni. Se il

²²⁵<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8702&l=1>

coniuge cittadino decede prima dei 5 anni l'altro può comunque fare richiesta entro il quinto anno a previa dimostrazione che al momento del decesso il matrimonio fosse ancora integro.

L'acquisto per registrazione è regolato dagli Artt. 8 e 9 del *Maltese Citizenship Act*.

Può accedere a tale modalità chi è stato cittadino ed ha perduto la cittadinanza in virtù del divieto di doppia cittadinanza (vigente sino alla riforma del 2000) e non può recuperarla automaticamente perché non ha risieduto per sei anni nello Stato di cui era diventato cittadino o perché non era cittadino maltese per nascita²²⁶. Ancora, il soggetto nato al di fuori del territorio maltese da genitori cittadini maltesi (o uno di essi) può fare richiesta di cittadinanza per registrazione se non ha acquisito il titolo al momento della nascita.

In ogni caso il richiedente deve prestare giuramento di fedeltà e la richiesta può essere rigettata se si ritiene che l'attribuzione della cittadinanza sia contraria al pubblico interesse. L'acquisto di cittadinanza per opzione dota il neocittadino della cittadinanza dal giorno della data di registrazione e non in maniera retroattiva.

La cittadinanza per naturalizzazione (art. 10 *Maltese Citizenship Act*) non è un processo automatico: l'esito è determinato dai funzionari del *Department for Citizenship and Expatriate Affairs* (i *Ministers*) sulla base dell'analisi del singolo caso. In generale, è necessario dimostrare un adeguato livello di conoscenza della lingua inglese o maltese, di avere buon temperamento (*good character*) e di essere idonei alla cittadinanza maltese. Sono valutate con maggiore favore le richieste di chi forma una famiglia nel territorio di Malta e di chi ha figli ivi nati, mentre il reddito e il possesso di proprietà non costituiscono fattori determinanti²²⁷. La decisione del *Minister* non è appellabile presso alcuna Corte.

La domanda di naturalizzazione può essere sottoposta in caso di residenza regolare per almeno quattro anni nell'arco dei sette anni precedenti alla data della richiesta. Può fare richiesta, senza condizioni di residenza, chi è nato all'estero da padre straniero a sua volta nato da ascendenti cittadini maltesi (in sostanza i nonni ed i bisnonni paterni devono essere stati maltesi). Anche chi ha perso la cittadinanza in seguito all'acquisto di altra cittadinanza può presentare l'istanza senza dover rispettare i criteri di residenza. Un ultimo caso in cui la residenza non è richiesta è quello di un cittadino di un altro Stato che vanti discendenza maltese, cui è impedito il re-ingresso nello stato di cittadinanza perché residente in un terzo Stato. In questo caso vanno presentati i documenti di nascita, matrimoni(o) e morte di ogni persona fisica intercorsa tra il dante causa ed il richiedente al fine di dimostrare la persistenza del collegamento tra il dante causa ed il

²²⁶ Così come previsto dalla norma per il riacquisto che si vedrà in seguito.

²²⁷ BAUBÖCK R. in BAUBÖCK R., PERCHINIG B., SIEVERS W. (a cura di), *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009, p.374

richiedente. Tale requisito rende molto complicata questa via di acquisizione in quanto generalmente coloro che fanno tale richiesta sono discendenti di cittadini maltesi residenti di paesi del Nord Africa in cui l'accesso alla burocrazia è complicato²²⁸.

Sono infine previste modalità di naturalizzazione anche per gli apolidi e per i rifugiati.

Con riguardo agli apolidi si ricordi che, i soggetti nati a Malta nella condizione di apolide e da genitori apolidi o cittadini di un altro Stato (ad esempio nel caso in cui lo Stato di cittadinanza dei genitori segua rigidamente il criterio dello *ius soli*) possono fare richiesta di naturalizzazione se dimostrano di aver risieduto per i cinque anni precedenti la richiesta nel territorio maltese e di non essersi macchiati di crimini contro la sicurezza dello Stato né di essere stati sottoposti a procedimenti generanti la privazione della libertà personale. Per gli apolidi nati da genitori cittadini maltesi il termine di residenza è ridotto a 3 anni.

Nonostante Malta rappresenti l'estremo meridionale d'Europa e perciò uno dei luoghi di primo approdo delle migrazioni internazionali che seguono il vettore Sud-Nord, per lungo tempo non vi è stata alcuna possibilità per i rifugiati di ottenere la cittadinanza. Nell'ordinamento maltese la condizione del rifugiato e del richiedente asilo è regolata dal *Refugees Act* del 2001 (così come modificato dall'*Act VIII* del 2004; *Legal Notices* 40 del 2005 e 426 del 2007; e gli *Acts VII* del 2008, VI e VII del 2015 e XX del 2017)²²⁹. A seguito delle proteste dei rifugiati a La Valletta del 2015, nel 2017 è passato un piano governativo di promozione dell'integrazione dei rifugiati (*Integration Policy*)²³⁰. Per il rifugiato è necessario, al fine di ottenere la cittadinanza, risiedere per 10 anni nel territorio. Permangono tuttavia delle ampie discrezionalità in mano al *Minister* anche poiché questa previsione, come osserva UNHCR, “*does not emerge from Maltese citizenship legislation, but from government policy*”²³¹.

228 BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., EUDO citizenship observatory country report: Malta, European University Institute, Florence, 2015, p. 30

229 <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8886&l=1>

230 NIMFÜHR S., OTTO L., SAMATEH G., (2020), Denying, While Demanding Integration: An Analysis of the Integration Paradox in Malta and Refugees' Coping Strategies, in HINGER S., SCHWEITZER R. (a cura di) Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series. Springer, Berlino, p. 161

231 UNHCR, Refugees Integration Perspectives in Malta, 2013, p. 16 (<http://aditus.org.mt/Publications/nitkellmu.pdf>) citato in NIMFÜHR S., OTTO L., SAMATEH G., Denying, While Demanding Integration: An Analysis of the Integration Paradox in Malta and Refugees' Coping Strategies, in HINGER S., SCHWEITZER R. (a cura di) Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series. Springer, Berlino, 2020 p. 172. Per una scheda riassuntiva del trattamento dei rifugiati a Malta si consulti <https://www.unhcr.org/mt/refugee-status>

2.4.4. PERDITA, REVOCA E RIACQUISTO

Si può essere privati della cittadinanza maltese, in accordo con l'art. 14 del *Maltese Citizenship Act*, nel caso in cui il soggetto che l'abbia acquisita per registrazione o naturalizzazione abbia presentato false certificazioni. Sempre se acquisita per naturalizzazione o registrazione si perde la cittadinanza in caso di slealtà verso il Presidente del governo, tradimento, condanna maggiore ai 12 mesi nei primi 7 anni di possesso, residenza continuata all'estero per un periodo di 7 anni senza darne notizia al *Minister*.

I cittadini, tali dalla nascita, non possono perdere la cittadinanza ma possono rinunciarvi, ai sensi dell'art. 15 del *Maltese Citizenship Act*, per mezzo di una dichiarazione scritta a patto che la rinuncia alla cittadinanza non generi condizione di apolidia. Il *Minister* è nella facoltà di rigettare la richiesta di rinuncia qualora ciò avvenga in un momento in cui Malta si trovi in stato di guerra oppure qualora ritenga che ciò sia contrario al *pubblico interesse*.

Il riacquisto della cittadinanza, così come previsto dall'art. 9 del *Maltese Citizenship Act*, è consentito a coloro che hanno perso la cittadinanza in virtù dell'acquisto di un'altra prima che ciò fosse consentito. In realtà non si tratta di un vero e proprio riacquisto bensì del riconoscimento di non aver mai cessato di essere cittadino maltese. Ad ogni modo chi intende recuperare lo *status* di cittadino maltese deve, come detto, seguire il procedimento previsto per la naturalizzazione.

2.4.5. L'INDIVIDUAL INVESTOR PROGRAMME

A questo punto si mostrerà in maniera articolata il funzionamento di un meccanismo di acquisto della cittadinanza maltese di notevole interesse, l'*Individual Investor Programme* (IIP).

L'IIP, come detto, è stato creato nel 2013 al fine di attirare investimenti all'interno del territorio maltese concedendo, in cambio dell'investimento operato, la cittadinanza maltese (*ius pecuniae*), e quindi europea, all'investitore ed alla famiglia.

Il contesto storico in cui si è sviluppato questo programma è stato quello della crisi economica globale che, partita dagli USA nel 2008 ha presto contagiato l'Europa.

L'impianto legislativo della riforma si rifà alla libertà di poter concedere la cittadinanza introdotto per mezzo della riforma del 2007. Quest'ultima accorda, infatti, al Ministero degli interni un'ampia discrezionalità. Con lo scopo di esaminare le richieste pervenute è stata istituita un'agenzia governativa denominata *Identity Malta Agency*²³² che viene coadiuvata nella promozione del programma e nell'elaborazione delle domande da *Henley & Partners*: un'*international law firm* che opera nell'ambito dei programmi di cittadinanza. L'IIP è dotato di un *Independent Regulator* che ha il compito di sovrintendere la legalità dei procedimenti ed il potere di poter accedere ad ogni documento riguardante qualsiasi richiesta in ogni momento. Il *Regulator* è nominato dal Primo Ministro, sentito il leader dell'opposizione.

Un ulteriore compito del *Regulator* è di stilare un *report* annuale in cui si rendiconti l'attività svolta nell'anno passato. Il *report* è prima discusso da un comitato di monitoraggio (composto dal Primo Ministro, dal leader dell'opposizione e dal Ministro responsabile per la cittadinanza) e poi presentato al Parlamento.

La prima versione dell'IIP ha generato un'animata polemica, sia all'interno di Malta che tra Malta ed i *partner* europei, in quanto, in sostanza, consentiva di acquistare la cittadinanza maltese a seguito di un contributo di 650000€ e della presentazione del casellario giudiziale.

Il mese successivo la normativa sull'IIP è stata modificata inserendo ulteriori criteri da soddisfare. I nuovi criteri consistono nel possesso di proprietà immobiliari del valore di 350000€ o, in alternativa, l'affitto di una proprietà per un minimo di 16000€ annui. È inoltre richiesto un investimento per 150000€ in azioni statali, SPV (*special purpose vehicles*) o altri veicoli d'investimento identificati dal Programma²³³.

Questa modifica non ha sopito le polemiche. Il Parlamento Europeo, per mezzo della risoluzione 2995/2013 (RSP), pur riaffermando che l'attribuzione della cittadinanza è esclusiva prerogativa nazionale e, pertanto, ogni Stato è libero di determinarne le modalità, ha espresso preoccupazione circa il fatto che tali modalità “*di ottenimento della cittadinanza [...] compromettano il concetto stesso di cittadinanza europea*”²³⁴ invitando contestualmente “*Malta ad allineare il suo attuale programma di cittadinanza ai valori dell'Unione Europea*”²³⁵. Solamente la minaccia da parte della Direzione Generale Giustizia di avviare un processo d'infrazione per incompatibilità della

²³² <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25431&l=1>

²³³ <https://iip.gov.mt/individual-investor-program/>

²³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//IT>, M1; Si ricordi che il “*Genuine Link*” è una caratteristica tipica dell'istituto della cittadinanza ampiamente riconosciuta dal diritto internazionale (si veda, a tal proposito il già citato “*Caso Nottebohm*” nel quale questo principio è stato per la prima volta affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia)

²³⁵ *Ivi*, M12

norma con le disposizioni comunitarie ha reso possibile un accordo. Il governo maltese e la Direzione Generale stessa hanno pattuito che si sarebbe incluso il criterio di residenza (da almeno 12 mesi) affinché si potesse dimostrare l'esistenza del “*genuine link*”²³⁶ tra il richiedente e Malta. In realtà il *report* del 2017 specifica che il richiedente possa provare la presenza in territorio maltese attraverso: il biglietto aereo oppure il Visto sul passaporto, la prenotazione di un albergo che copra alcuni periodi dell'anno (*spanning different time periods*), l'affitto di un'automobile o, in alternativa, le ricevute dei taxi. Il richiedente può, in via facoltativa, presentare a supporto della richiesta: eventuali donazioni fatte ad enti benefici, società sportive ecc...; documenti attestanti l'appartenenza ad organizzazioni o istituzioni maltesi; eventuali conti bancari aperti a Malta; la sottoscrizione di piani telefonici o abbonamenti televisivi; attestazioni di frequenza ad un corso di lingua (maltese o inglese); il pagamento di tasse al *Maltese Inland Revenue Deartment*; l'acquisto o l'affitto di proprietà a Malta²³⁷.

Il richiedente deve presentare il casellario giudiziale, l'assicurazione sanitaria e deve prestare giuramento. Possono diventare cittadini, con il richiedente, i figli da lui economicamente dipendenti, il coniuge, i genitori e i nonni, a condizione che ciascuno di essi abbia una copertura assicurativa sanitaria di almeno 50000€ e che possano mantenerla per un tempo indefinito. Non possono presentare richiesta né i cittadini sottoposti a restrizioni di viaggio (*travel ban*) né i cittadini di Afghanistan, Chad, Iran, Libia, Corea del Nord, Somalia, Siria, Venezuela e Yemen nonché tutti gli individui ritenuti, per qualsiasi ragione, vicini a questi Stati²³⁸.

Il vantaggioso regime fiscale e la relativa stabilità politica presente nell'isola hanno fatto del programma un vero successo al contrario dei modesti risultati ottenuti da misure analoghe in Bulgaria e Cipro. Tra luglio 2018 e luglio 2019 sono state ricevute 311 richieste (19 in meno dello stesso periodo dell'anno precedente) di cui 237 accettate (14 in più rispetto al periodo precedente); includendo figli, coniugi e genitori hanno fatto richiesta 758 soggetti. I richiedenti sono stati principalmente individui di sesso maschile (79%). Nel 2019, grazie all'IIP sono stati introdotti nell'isola 271603364,87€ pari al 2,11% del PIL mentre dall'inizio del programma sono entrati 834750000€²³⁹.

236https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_70

237<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

238<https://iip.gov.mt/faqs/>

239 Fonte: Report IIP 2019

Nonostante nei *report* non sia menzionata la provenienza dei richiedenti (ne è vagamente indicata la regione di provenienza), dai dati *Eurostat* e dalle inchieste giornalistiche²⁴⁰ in merito è desumibile che la maggior parte di essi siano cittadini russi²⁴¹. Uno dei punti più criticati, oltre al combinato disposto libertà di movimento dei capitali in UE e tassazione nazionale molto favorevole, è proprio che questa misura venga utilizzata principalmente da individui con patrimonio di provenienza quantomeno dubbia.

2.4.6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La legislazione maltese in merito alla cittadinanza è fortemente criticata per molti aspetti. Innanzitutto, come visto, persistono discriminazioni sulla figura della donna, in particolare sulla sua capacità di poter trasmettere la cittadinanza.

Vi sono, inoltre, alcune previsioni che hanno generato un forte dibattito internazionale. Si pensi, ad esempio al caso Genovese.

Ben Alexander Genovese, nato al di fuori del matrimonio da padre maltese e madre britannica, ha fatto richiesta di cittadinanza maltese per registrazione in virtù della cittadinanza paterna. Il richiedente, tuttavia, si è visto rigettata la domanda in quanto l'art. 17 del *Maltese Citizenship Act* prevede che l'infante nato al di fuori del vincolo matrimoniale sarà considerato figlio di un cittadino solo se figlio legittimo. Genovese, per questi motivi, ha fatto ricorso alla Corte EDU. (53124/09)²⁴². Quest'ultima ha stabilito che la previsione del *Citizenship Act* contravveniva all'art. 14 della CEDU (divieto di discriminazione) combinato con l'art.8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Questa sentenza ha costituito un precedente importante in quanto, per la prima volta, la Corte ha stabilito che la tutela della cittadinanza può

²⁴⁰Vanno menzionate, pagandogli un seppur modesto tributo, le inchieste portate avanti dalla giornalista maltese Daphne Caruana Galizia reperibili sul suo blog (<https://daphnecaruanalgalizia.com/>) uccisa per il lavoro svolto per cercare di sgominare il sistema di riciclaggio di denaro collegato anche con la questione dell'IIP. Anche il Parlamento Europeo ha espresso in tal senso preoccupazione, si veda <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171201IPR89323/ep-delegation-concludes-visit-to-malta-to-investigate-rule-of-law> e https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0438_EN.pdf?redirect

²⁴¹ Di 1612 acquisti di cittadinanza nel 2017 467 erano precedentemente cittadini russi, 342 sauditi (tra cui Sulaiman Al-Muhaidib e 34 tra figli, mogli e membri familiari <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/saudi-families-purchased-62-maltese-passports-report-181229151747336.html>) e 100 cinesi (ultima rilevazione disponibile) <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/citizenship-2017>

²⁴² <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-106785%22%5D%7D>

ricadere nella protezione dell'individuo in quanto costituisce parte della sua stessa identità personale. Per questi motivi, sebbene la cittadinanza non sia un diritto tutelato dalla Convenzione se il diniego (o la privazione di essa) comporta una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare la corte si trova nella facoltà di agire.

Le implicazioni di questa interpretazione sono molto forti. Gli Stati sotto giurisdizione CEDU in cui il soggetto, nato al di fuori del vincolo matrimoniale, subisce discriminazioni per le argomentazioni di cui sopra sono passibili di giudizio da parte della Corte²⁴³.

Malta rappresenta l'estremo meridionale dell'Europa (con l'eccezione di Lampedusa che si trova pochi chilometri più a sud) e costituisce, per i migranti provenienti dall'Africa uno dei punti d'ingresso all'interno dell'Unione Europea. L'arrivo nell'isola per mezzo di imbarcazioni di fortuna di una grande quantità di migranti (e la sostanziale assenza di meccanismi di condivisione della problematica a livello europeo) ha comportato l'irrigidimento delle politiche dei diritti per i non cittadini all'interno dell'isola sino a generare delle vere e proprie violazioni delle normative in materia di diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Per quanto siano comprensibili sia le difficoltà nel gestire questi arrivi in uno Stato relativamente piccolo che le difficoltà derivanti dalla sostanziale assenza di meccanismi di reciproco aiuto tra gli Stati europei, rimane incomprensibile come si possa derogare ai principi di solidarietà umana ed al rispetto dei diritti fondamentali.

Fattispecie esemplificativa di questa deroga consiste nella detenzione preventiva in attesa del vaglio della richiesta di asilo, anche per i minori non accompagnati (art. 14 c.2 *Immigration Act*). Si noti, inoltre, come l'omicidio della giornalista Daphne Caruana Galizia, avvenuto nel 2017 per mano di sicari riconducibili al capo di gabinetto del Primo Ministro, e che ha comportato le dimissioni dello stesso Primo Ministro (Joseph Muscat) sta svelando l'esistenza di un sistema dall'alto grado di corruzione nonché di un sistema giudiziario debole che spesso non appare coerente con i principi dello Stato di diritto. A questo è collegata anche la possibilità di acquistare la cittadinanza per mezzo dell'IIP: da alcuni, tra cui la stessa Galizia, è stato sostenuto che questa misura possa attirare, ed aver attirato, soggetti che in virtù del proprio patrimonio personale possano fortemente condizionare la politica statale.

Quanto sino ad ora detto mostra come la concessione della cittadinanza *iure pecuniae* possa generare ottimi risultati economici, ma anche, specialmente in uno Stato piccolo, la distorsione delle dinamiche democratiche.

²⁴³ Così DE GROOT G.R., VONK O., Non-discriminatory access to nationality of the father protected by the ECHR: a comment on *Genovese v. Malta* (ECHR 11 October 2011) citato in BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., EUDO citizenship observatory country report: Malta, European University Institute, Florence, 2015 p. 27

Oltre alle problematiche generate dall'IIP è doveroso segnalare quelle relative alla questione della discriminazione contro le donne. Il fatto che persistano, come nel caso italiano, discriminazioni in base al sesso del dante causa in nome della validità *ex post* delle norme è inaccettabile in un sistema, quello europeo, alla cui base dovrebbe esserci il rispetto dei diritti umani basato sull'uguaglianza.

2.5 CONCLUSIONI

L'analisi appena proposta riguarda solo tre dei ventisette Stati membri dell'UE. Pur essendo questi tre Stati molto vicini tra loro, e con una certa comunanza storica, si è visto che presentano notevoli differenze. Pertanto, risulta ragionevole desumere che ogni altro ordinamento abbia al proprio interno delle previsioni peculiari che consentano l'accesso alla cittadinanza. Essendo gli Stati europei 27 è altrettanto facile comprendere come le possibilità di accesso alla cittadinanza europea siano molto ampie e variegate. Ciò costituisce una novità nell'universo delle normative sulla cittadinanza, in quanto, generalmente, esiste un'unica normativa regolante l'accesso e la perdita della cittadinanza.

Si è visto, inoltre, come gli Stati si dotino di leggi temporanee al fine di regolare alcune situazioni peculiari generate da contingenze storiche ed andando a normare determinate categorie che si ritiene abbiano subito un torto da parte dello Stato (è il caso dei Sefarditi in Spagna) oppure che, pur essendo appartenute alla comunità nazionale, per alcune ragioni non lo sono più (si pensi agli abitanti dei territori che appartennero all'impero austro-ungarico nel caso italiano) ed, in ultimo, ad un insieme di persone cui lo Stato ritiene di dovere una particolare riconoscenza (sempre nel caso spagnolo alle vittime degli attentati del 2004 ed ai loro discendenti e ascendenti di primo grado). La temporaneità della legge è prevista in quanto il legislatore ha sì ritenuto opportuno "saldare" il debito nei confronti di questi, ma ha ritenuto altrettanto opportuno offrire a costoro una "finestra" entro la quale poter reclamare tale diritto e non rendere tali disposizioni perpetue. Nel caso degli appartenenti alle Brigate internazionali (e non dei loro discendenti) le circostanze eccezionali²⁴⁴, ritenute di vitale importanza per lo Stato stesso, hanno reso questa possibilità perpetua e senza limiti. Tutti questi casi rientrano in una fattispecie piuttosto recente che la letteratura non ha ancora inquadrato in una categoria e che è stata qui denominata *iure historiae*. Questa funzione dell'istituto della cittadinanza è, ad avviso dello scrivente, fondamentale e va, anche nel contesto della cittadinanza europea, conservata. Ciò risulterebbe difficile nel quadro di una normativa unica comune in quanto si dovrebbero andare a sommare tutte le situazioni particolari riguardanti ogni Stato, rendendo così l'insieme delle eccezioni più ampio della regola. Questa è un'altra motivazione emergente dall'analisi comparata per la quale l'attuale assetto di cittadinanza derivata appare la migliore soluzione.

²⁴⁴ Così il *Real Decreto* 1792/2008

Sebbene, come detto, lo Stato possa sanare determinate storture che sono incorse nella storia dello stesso l'analisi dei sistemi qui proposta mostra come la questione femminili continui a mostrare zone problematiche ed irrisolte²⁴⁵. A tal proposito la normativa italiana e maltese offrono un calzante esempio. Ed è in questo versante che l'azione europea, stante che sino ad ora l'azione statale è apparsa insufficiente, dovrebbe essere più decisa e risolutiva. Così facendo il fatto di inserire le cittadinanze nazionali nel contesto della cittadinanza europea comporterebbe un miglioramento delle stesse normative nazionali.

È interessante notare come sia emerso che il diritto in materia di cittadinanza e diritti correlati sia molto sensibile ad alcuni cambiamenti che avvengono nella società e molto meno ad altri. Se ad esempio, a seguito della crisi economica del 2008 Malta e Spagna hanno adottato misure (*ius pecuniae* a Malta e chiusura del sistema sanitario ai non cittadini in Spagna) per tutelare i propri interessi, non si può di certo affermare lo stesso in merito ai fenomeni migratori che da anni interessano gli Stati analizzati (si pensi, ad esempio, alle seconde generazioni).

Un ulteriore elemento emerso dall'analisi è legato alle facilitazioni previste *ex lege* negli ordinamenti spagnolo ed italiano perché i cittadini di un altro Stato comunitario possano ottenere la cittadinanza, a differenza di quanto avvenga in quello maltese. Tale percorso intrapreso dai primi due Stati è interessante in quanto sottende implicitamente il riconoscimento di una forte comunanza culturale tra gli Stati europei.

Come si è potuto in parte iniziare a vedere (nel caso maltese), l'azione delle istituzioni dell'Unione Europea nel tempo si è mostrata discreta ma incisiva. Proprio questo sarà uno degli aspetti trattati nel terzo, e conclusivo, capitolo.

La scelta di analizzare i casi più simili possibili è stata dettata proprio dalla volontà di mostrare come pur in contesti simili si siano generate normative anche sostanzialmente diverse. Ciò è ascrivibile al fatto che ogni Stato ha una storia ed una percezione di sé diversa che vuole mantenere. La vera sfida della cittadinanza europea è riuscire ad applicare il motto “uniti nelle differenze” anche nel difficile contesto della cittadinanza. Il problema, come visto, sorge più sul lato di “uniti” che nel lato delle “differenze”. Avendo visto per mezzo dell'analisi comparata appena svolta come la regolamentazione della cittadinanza subisca le influenze storiche, è perfettamente comprensibile come non si possa (per ora) stabilire una normativa comune. Quello che però potrebbe essere fatto è creare degli *standard* comuni a livello europeo in merito a

²⁴⁵ Le sentenze italiane a riguardo sono del 1975 e 1983, 27 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, mentre a Malta questo aspetto è stato normato nel 1989.

tempistiche e su alcune questioni attinenti i diritti fondamentali con riguardo speciale ad alcune categorie (donne, rifugiati e apolidi).

Nel prossimo capitolo si cercherà, quindi, di comprendere in cosa si sostanzia la cittadinanza europea e come possa essere uno strumento di unione tra popoli, culture e identità differenti così come hanno fatto le cittadinanze nazionali.

CAPITOLO 3

LA CITTADINANZA EUROPEA: PROFILI LOCALI E GLOBALI

La fine di Dio, 12

Sommario: *3.1 Premesse 3.2 La cittadinanza europea 3.2 Le tre categorie di Marshall nella cittadinanza europea: tre casi 3.3 Globalizzazione e cittadinanza 3.4 Conclusioni*

3.1 PREMESSE

Alla luce dell'itinerario sino ad ora percorso sono emersi due elementi che rispecchiano, in verità, una medesima caratteristica della cittadinanza: da una parte si è compreso come il concetto di cittadinanza abbia subito un'evoluzione nel tempo; dall'altra è stato mostrato come, nello stesso momento, la regolazione della cittadinanza assuma forme molto diverse da Stato a Stato. Si è voluto quindi mostrare il fatto che il concetto di cittadinanza (e la sua applicazione) sia tutt'altro che immutabile sia in chiave diacronica (nella storia) che sincronica (tra gli Stati analizzati).

In questo capitolo verrà analizzata la cittadinanza europea alla luce di ciò che è, tanto implicitamente quanto esplicitamente, emerso nei primi due capitoli.

Innanzitutto si esplicherà in cosa si sostanzia la cittadinanza europea: la sua storia, le implicazioni giuridiche del possesso dello *status* di cittadino e l'azione delle istituzioni comunitarie per riaffermare e rimodellare questo concetto (in particolare l'interpretazione della cittadinanza europea in chiave evolutiva offerta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea). In seguito si confronteranno le tre categorie di Marshall rispetto ad alcuni casi concreti relativi alla cittadinanza europea per vedere quale sia lo "stato di salute" della cittadinanza europea e quali siano le prospettive di tale istituto.

Per concludere verrà ripresa la relazione tra rivoluzioni tecnologiche e cittadinanza per fare delle considerazioni in merito all'impatto che la globalizzazione ha avuto sul ruolo dello Stato e sulla

società: essendo la cittadinanza interpretabile anche come il raccordo tra Stato e società si vedrà come questo istituto si sia evoluto e possa evolversi nel contesto della globalizzazione e come, per mezzo di questo, si possa stabilire un meccanismo di tutela dei diritti a livello globale.

Lo scopo precipuo di questo capitolo, e cui tende questa tesi, è di comprendere se la cittadinanza europea possa riuscire a costituirsi in maniera effettiva come primo modello di cittadinanza che travalichi i confini nazionali coerentemente con il sistema nuovo internazionale generato dalla globalizzazione.

3.2 LA CITTADINANZA EUROPEA

3.2.1. STORIA DELLA CITTADINANZA EUROPEA

Le radici storiche della cittadinanza europea si rintracciano nel progetto di Trattato per l'avvio di un processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea redatto nel 1984 da Altiero Spinelli (il cosiddetto "Progetto Spinelli"), il cui art. 3 introduce la nozione di cittadinanza europea come parallela a quella nazionale.

Sebbene approvato dal Parlamento Europeo, tale progetto cadde nell'oblio a causa della reticenza del Consiglio (e quindi dei Capi di Stato dei paesi membri) di adottare tale innovazione; e tuttavia molte delle proposte contenute nel Progetto, ivi inclusa quella della cittadinanza, vennero recepite qualche anno dopo.

Nel Consiglio Europeo di Dublino del 1990, per la prima volta, è stata "*sottolineata l'importanza di una Europa dei cittadini che cerchi di garantire i vantaggi della comunità a tutti i suoi cittadini*"²⁴⁶. Questo fu il primo effettivo passo verso una sostanziale istituzione della cittadinanza europea in quanto, per la prima volta, fu raggiunto un accordo di massima tra i vertici degli Stati membri su tale argomento.

L'introduzione della cittadinanza europea è avvenuta nel 1992, con il Trattato di Maastricht²⁴⁷.

È interessante notare come tanto la cittadinanza europea quanto la moneta unica siano nate insieme. Ciò è ascrivibile, tra le altre cose, al fatto che la cittadinanza e la moneta unica venivano percepite come l'una funzionale all'altra nella necessità di creare e rafforzare uno spirito comune²⁴⁸.

Alla base dell'istituto della cittadinanza vi era la necessità di aumentare i beneficiari del diritto di soggiorno e di libera circolazione all'interno della Comunità e di non continuare a considerare gli individui solamente in quanto (e se) soggetti economicamente attivi, ma anche in quanto

²⁴⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/20560/1990_giugno_-_dublino_it.pdf.

²⁴⁷ L'art. 9 del Trattato, nella sua formulazione iniziale, prevedeva quanto segue: "*È cittadino europeo chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima*".

²⁴⁸ Si veda, a tal proposito, MORO G. (a cura di), *Euro e cittadinanza. L'anello mancante*, Donzelli, Roma, 2013

beneficiari di diritti ulteriori rispetto a quelli già detenuti in virtù dello *status* di cittadino nazionale.

Nel Consiglio europeo di Colonia del 1999 è emersa la necessità di dotare i cittadini di una rosa di diritti fondamentali il cui rispetto fosse direttamente controllato dalle istituzioni comunitarie²⁴⁹. A tal fine, il 7 dicembre 2000, in occasione del Consiglio europeo di Nizza è stata solennemente proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Nella Carta di Nizza sono stati dotati del valore positivo-interpretativo i diritti fondamentali riconosciuti da tutti gli Stati membri. Essa è composta di 54 articoli organizzati in sei capi: Dignità (artt. 1-5); Libertà (artt. 6-19); Uguaglianza (artt. 20-26); Cittadinanza (artt.-39-46); Giustizia (artt. (47-50); Disposizioni generali (artt. 51-54). Inizialmente la Carta non era dotata di carattere vincolante, ha assunto quest'ultima caratteristica solamente nel 2007 quando, come si vedrà, le è stato conferito lo stesso valore giuridico dei trattati.

La previsione di particolari posizioni giuridiche soggettive da tutelare²⁵⁰ ha aperto quel processo dottrinarmente riconosciuto come “specificazione dei diritti” ossia “il passaggio graduale ma sempre più accentuato verso una determinazione dei soggetti titolari dei diritti”²⁵¹

A seguito del fallimento del progetto di Costituzione europea, nel 2007, a Lisbona venne siglato un nuovo trattato tra gli Stati membri. Con tale trattato vennero adottati il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e, in questo contesto venne inoltre data una forte spinta alla cittadinanza europea, tanto riconoscendo la cittadinanza europea come *aggiuntiva* rispetto a quella nazionale, quanto dando alla Carta di Nizza, proclamata nel 2000, lo stesso valore giuridico dei trattati per mezzo dell'incorporazione nel Trattato di Lisbona²⁵². Per mezzo delle previsioni contenute nel Trattato di Lisbona venne meno la Comunità Europea a favore dell'Unione Europea, cui è attribuita personalità giuridica (diventando così soggetto di diritto internazionale); venne superata l'ottica funzionalista dei Tre pilastri in favore della ripartizione delle competenze tra Stati ed Unione, stabilendo alcune competenze esclusive dell'UE e, come detto, venne inclusa la Carta di Nizza nei Trattati.

²⁴⁹ https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm Allegato IV

²⁵⁰ Si fa riferimento agli artt. 24, 25 e 26 della Carta, volti a tutelare i diritti rispettivamente di: bambini, anziani, diversamente abili e consumatori.

²⁵¹ BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990 p. 62 in MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, IV edizione, Giapichelli, Torino, 2016, p.327

²⁵² Dotando la Carta di Nizza dello stesso valore dei Trattati questa è entrata a far parte del diritto comunitario rendendo così per la Corte possibile esprimersi in casi di violazione o, anche, utilizzarla quale riferimento normativo. La CGUE è stata istituita nel 1952 ed ha il compito di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario.

La normativa di riferimento concernente la disciplina della cittadinanza europea è rinvenibile agli artt. 9, 10 e 11 del Trattato sull'Unione Europea (d'ora in poi TUE)²⁵³; gli artt. dal 20 al 25 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi TFUE)²⁵⁴ e gli artt. dal 39 al 46 (Titolo V) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Appare interessante osservare, in via preliminare, come la definizione di cittadinanza europea sia mutata nel tempo all'interno dei Trattati.

Si analizzi a tale scopo l'articolo 9 del TUE. Quest'ultimo, nella sua formulazione iniziale, prevedeva quanto segue: *“È cittadino europeo chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima”*.

A seguito delle modificazioni avvenute in forza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo stesso art. 9 TUE, ad oggi sancisce che *“è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”*.

La modifica avvenuta nel dettato normativo porta con sé un cambiamento nello stesso paradigma giuridico imposto dalla disposizione in oggetto e negli effetti sostanziali che si ripercuotono sulla realtà delle situazioni pratiche in cui esso trova applicazione. Ciò potrebbe apparire a prima vista poco rilevante tuttavia, si ritiene di poter affermare che una modifica della lettera della norma in tal senso abbia avuto delle ripercussioni sul piano giuridico e di conseguenza applicativo non sottovalutabili. Nella prima impostazione il cittadino europeo era una sorta di “straniero privilegiato”²⁵⁵ negli altri Stati mentre, a seguito delle modifiche, come sopra presentate, al possesso della cittadinanza nazionale si è aggiunta quella conferita dall'appartenenza all'Unione Europea. Il cittadino diviene dunque, in forza di ciò, un centro di imputazione di interessi giuridici particolari nonché supplementari rispetto a quanto non avvenisse in precedenza. All'acquisto di un nuovo *status* corrisponde infatti, di regola, la corrispondente acquisizione dei diritti e degli obblighi che da esso discendono²⁵⁶. Quanto detto si mostra evidentemente nella realtà applicativa in quanto, con il Trattato di Lisbona, la cittadinanza viene collegata alla

²⁵³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF (versione consolidata)

²⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>
(versione consolidata)

²⁵⁵ CARTABIA M., *La cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1995, 3

²⁵⁶ MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2010, p.8 e TRIGGIANI, E., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Levante editori, Bari, 2008, pp. 31 ss.

possibilità di essere destinatari di diritti e di doveri. A tal proposito l'art. 20 par.2 del TFUE sancisce che: *“I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati”*.

In tal modo si è riaffermato un *corpus* di diritti comuni a tutti i popoli europei e, di conseguenza, un sistema multilivello di garanzia dei diritti (diritti nazionali affiancati da diritti dell'Unione) cui naturalmente è conseguita un'analoga tutela multilivello degli stessi (Corti nazionali e Corte di Giustizia dell'Unione Europea)²⁵⁷. Si aggiunga poi che, una volta acquistata, la cittadinanza europea diventa garanzia del cittadino nei confronti dello stesso Stato nazionale anche in caso di materie che appaiano di competenza esclusiva statale.²⁵⁸

La cittadinanza europea non si fonda sul rapporto di appartenenza alla medesima comunità sociale ma su una comunanza politica. *“Mentre quindi la cittadinanza era tradizionalmente interpretata, insieme alla nazionalità, nel senso che indicava la condizione giuridica e politica di cui godono i cittadini di uno Stato all'interno della loro comunità politica, la cittadinanza europea rinvia allo status giuridico e politico riconosciuto ai cittadini di uno Stato al di là della loro comunità politica nazionale.”*²⁵⁹

L'istituto della cittadinanza europea vive, *ab origine*, in un paradosso: formalmente è “costituzionalizzata” entro i Trattati ma rimane dipendente dalla cittadinanza nazionale. Questo rapporto di interdipendenza mette alla luce il fatto che il destino della cittadinanza europea è intimamente legato alla traiettoria dell'integrazione europea. Alla luce di quanto appena detto sarebbe incompleto riflettere sulla cittadinanza europea solamente in relazione alle teorie sulla cittadinanza ma è necessario collegare tale riflessione anche alle teorie dell'integrazione e, più in generale, all'analisi dello “stato di salute” dell'istituzione Stato. Si tratta, in sostanza, di ripensare il concetto di cittadinanza anche come un processo relazionale e non più solamente come rapporto tra Stato ed individuo²⁶⁰.

²⁵⁷ *“Il diritto ad un ricorso individuale davanti alla Corte di giustizia [è] garantito nei confronti degli atti e dei comportamenti che non possono essere valutati dal giudice nazionale, o per difetto di giurisdizione, ad esempio in relazione alle controversie che vertono sulla legittimità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione (in ragione della competenza esclusiva attribuita alla Corte di giustizia) o perché la tutela giurisdizionale accordata agli individui in ambito nazionale si rivela lacunosa, inefficace, ovvero eccessivamente onerosa o gravosa.”* Così SALVATORE V. in *I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato. UE: Corte di giustizia dell'Unione Europea*, EPRS Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, 2017 p.20

²⁵⁸ A tal proposito è indicativa la sentenza Rottmann (C-135/08) della CGUE su cui si avrà modo di tornare.

²⁵⁹ Così l'Avv. Gen. POIARES MADURO nelle conclusioni della Causa C-135/08 ROTTMAN v FREISTAAT BAYERN di fronte alla CGUE. Dichiarazioni consultabili a:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=578718>

²⁶⁰ WISNER C., *Shaping citizenship*, Routledge, New York, 2018, p.10

3.2.2. IMPLICAZIONI GIURIDICHE DEL POSSESSO

In via preliminare va precisato che già dal Trattato di Roma del 1957 erano previste le cosiddette quattro libertà: libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e libera prestazione dei servizi. Tali diritti erano rivolti in maniera maggiore a coloro che fossero economicamente attivi (diritti in ottica *funzionale*).

L'art. 20 del TFUE è la disposizione che disciplina l'istituto della la cittadinanza europea riprendendo alcuni diritti del cittadino europeo ed integrandoli con altri: “ *a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; 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 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*”.

A questo punto si dedicherà del tempo all'approfondimento analitico di ciascuna delle garanzie sopra illustrate.

La giurisprudenza comunitaria, già in precedenza rispetto al Trattato di Maastricht, ha interpretato estensivamente le previsioni dei Trattati allora in vigore in modo da rendere sostanzialmente possibile per tutti i cittadini degli Stati membri la libera circolazione nel territorio dell'Unione.

Uno dei meriti dell'art. 20 del TFUE è di riuscire a definire, proprio grazie all'esegesi giurisprudenziale estensiva di cui sopra, quali siano i soggetti che godono della possibilità di muoversi liberamente nello spazio dell'Unione, ivi inclusi, certamente, i “non attivi”. Il valore dell'art. 20 rintracciabile nella sua stessa capacità ontologica di produrre effetti in virtù del rango

ad esso conferito nella gerarchia delle fonti²⁶¹: essendo un articolo di un Trattato gode di efficacia giuridica diretta rendendo così più facile per i cittadini il ricorso in casi di violazione e consentendo una effettiva garanzia sul piano sostanziale dei diritti sanciti dalla disposizione in oggetto.

Il medesimo articolo specifica, inoltre, che il diritto di circolazione e soggiorno può essere regolato solamente “[dal]le limitazioni e [dal]le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi” rendendo così molto difficile per gli Stati membri limitare tale diritto che pure gode, solitamente, del rango di garanzia costituzionale.

Nel 2004 il Parlamento ed il Consiglio hanno approvato una direttiva (2004/38/CE) che ha positivizzato e riorganizzato tanto il *corpus* normativo quanto la giurisprudenza emersa in tema di libera circolazione e soggiorno²⁶². Tale direttiva chiarisce, ancora una volta, che i cittadini comunitari possano risiedere fino a tre mesi in qualsiasi Stato dell’Unione senza dover sottostare ad alcuna condizione. Una volta superati i tre mesi il cittadino, per essere legittimato alla permanenza, deve essere o un lavoratore (autonomo o dipendente) oppure, in caso contrario, deve dimostrare di possedere risorse e coperture assicurative sufficienti al fine di non gravare eccessivamente sul sistema di *welfare* dello Stato ospite. Deve inoltre registrarsi presso le autorità nazionali competenti come residente.

Una volta superati i cinque anni di residenza continuata si acquisisce il diritto di soggiorno permanente. La stessa direttiva di cui sopra stabilisce che il mancato rispetto dei criteri economici/assicurativi non possa in alcun modo comportare l’espulsione automatica, ma anche che gli Stati membri non hanno alcun dovere di garantire assistenza sociale o allo studio ai soggiornanti (sotto i tre mesi) che non siano lavoratori o familiari di essi²⁶³.

La direttiva 2004/38/CE ha altresì stabilito che la limitazione del diritto di residenza può avvenire solo per motivi di ordine pubblico, salute o sicurezza pubbliche. Queste misure debbono comunque essere ispirate al principio di proporzionalità e riguardare solamente il singolo interessato non anche il suo gruppo familiare. Per i residenti da più di dieci anni l’unica

²⁶¹ Si rimanda al concetto di gerarchia delle fonti e di piramide normativa fornita dal positivismo di Hans Kelsen, ovviamente come aggiornato in base alle fonti non considerate dalla stessa teoria alla quale in questa sede si rimanda. KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945 pp. 123 e segg.

²⁶² La direttiva è consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=IT>

²⁶³ Questa disposizione è stata introdotta al fine di evitare una circolazione strumentale in base a livelli di welfare. I cinque anni di residenza richiesti sono stati dalla CGUE valutati come eccessivi in quanto, affinché si attui una vera integrazione, può essere necessario che decorra un tempo minore (C-209/03 *Bidar v London Borough of Ealing*) soprattutto nel caso di minorenni che reclamino il diritto allo studio.

motivazione accettabile per l'allontanamento è il caso in cui sovverrebbero motivi *imperativi* di pubblica sicurezza.

Un ulteriore diritto che si è consolidato con il Trattato di Maastricht è quello di petizione, rinvenibile all'art. 44 della Carta di Nizza e agli artt. 20, 24 p.2 e 227 del TFUE²⁶⁴.

L'art. 227 del TFUE prevede che tale diritto sia accessibile ad ogni persona, fisica o giuridica, che risieda (o che abbia sede sociale) entro i confini dell'Unione e che alla stessa venga garantito di poter presentare, tanto individualmente quanto collettivamente, petizioni al Parlamento europeo circa materie che rientrino nelle competenze dell'Unione e che riguardino direttamente il richiedente.

Si noti che, in tale disposizione, non si parla di cittadini ma di residenti comportando ciò un'evoluzione nell'istituto stesso della petizione. Tale diritto è altresì volto a rafforzare il potere di controllo del Parlamento, il quale deve, infatti, adoperarsi al fine di dare una risposta al richiedente. La petizione può generare, se fondata e quale estrema conseguenza, una procedura di inadempimento nei confronti degli Stati membri *ex art. 258 TFUE*²⁶⁵.

Un diritto nuovo introdotto in forza del Trattato di Maastricht è quello che garantisce la possibilità di ricorso presso il Mediatore Europeo. Le modalità di esercizio della funzione e lo statuto del Mediatore europeo sono contenute all'interno della decisione *2008/587/CE, Euratom*. Il diritto di ricorso, come stabilito *ex artt. 24 p.3 e 228 del TFUE ed ex art. 43 della Carta di Nizza*, si sostanzia nella possibilità per i cittadini e residenti di poter denunciare al Mediatore casi di cattiva amministrazione con riguardo all'azione delle istituzioni comunitarie (esclusa la CGUE). Il Mediatore può inoltre agire di propria iniziativa o per mezzo di sollecitazione di membri del Parlamento europeo. La denuncia va, in ogni caso, presentata entro due anni dall'avverarsi del problema.

Qualora, nell'attività d'indagine, il Mediatore ravvisi un caso di cattiva amministrazione è nelle facoltà di interpellare l'istituzione oggetto d'indagine alla quale corre l'obbligo di fornire un parere entro tre mesi. Una volta giunto a conoscenza del parere il Mediatore riporta al Parlamento i risultati dell'indagine.

²⁶⁴ Tale diritto era già previsto dal regolamento interno del Parlamento europeo e dall'accordo interistituzionale del 12 aprile 1989. Il fatto che sia stato consolidato è comunque di primaria importanza in quanto mutando la fonte normativa il diritto consolidato è ritenuto rafforzato. Si veda, in tal senso, MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2010, p.83

²⁶⁵ NICOLIN S., *La cittadinanza europea*, in ZAGATO L. (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Cafoscarina, Venezia, 2011, p.116

L'attività del Mediatore è comunque riportata al Parlamento con cadenza annuale per mezzo di una relazione riassuntiva in cui vengono presentate le indagini e le attività sino a quel momento svolte. Così come stabilito dalla decisione 2008/587/CE, *Euratom* ogni istituzione o organo comunitario ha l'obbligo di favorire l'accesso agli atti necessari per una decisione. Il medesimo obbligo grava sugli Stati membri. Lo scopo del Mediatore è quello risolvere i casi di cattiva amministrazione (comportamento sleale, discriminazione, abuso di potere, mancanza di informazioni o rifiuto di fornirle, ritardi ingiustificati e irregolarità amministrative) delle istituzioni europee in via amichevole, evitando, tanto al ricorrente quanto all'Istituzione, processi lunghi e gravosi.

Un ulteriore insieme di diritti garantiti ai cittadini sono quelli elettorali e di iniziativa popolare così come riconosciuti da l'art. 11 p.4 TUE, art. 24 p.1 TFUE, art. 40 della Carta di Nizza e gli artt. 211 e 218 del regolamento del Parlamento europeo.

Il diritto di elettorato (attivo e passivo) consiste nella possibilità, per ogni cittadino, di poter votare (ed essere votato), nello Stato di residenza, sia per le elezioni del Parlamento europeo che nelle elezioni locali.

Con riguardo alle elezioni locali (in Italia comunali e di circoscrizione) è la direttiva 94/80/CE del Consiglio (così come da ultimo modificata con la direttiva 2013/19/UE del Consiglio) a fornire le modalità d'esercizio di tale diritto. Mentre per le elezioni del Parlamento europeo è la direttiva 93/109/CE del Consiglio (così come da ultimo modificata con la direttiva 2013/1/UE) a stabilire le modalità di voto e di eleggibilità presso il Parlamento europeo.

Il diritto di iniziativa popolare, invece, è disciplinato dall'art. 11 p. 4 del TUE e dall'art. 24 p.1 del TFUE e dal regolamento 2019/788 del Parlamento e del Consiglio europeo con il quale è entrata in vigore l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)²⁶⁶.

Esso si distingue dal diritto di petizione sotto due profili. Da un punto di vista procedurale possono presentare la petizione, come detto, sia persone fisiche che giuridiche mentre l'ICE può essere presentata solo da persone fisiche. Sotto un profilo sostanziale, invece, la petizione può riguardare solamente le materie che siano (già) di competenza UE, che intacchino direttamente gli interessi del firmatario ed è rivolta al Parlamento europeo in veste di rappresentante dei cittadini, mentre l'ICE è una richiesta di predisposizione di uno strumento giuridico ed è rivolta alla Commissione in quanto essa possiede il monopolio del potere d'iniziativa.

²⁶⁶ Il regolamento 2019/788, in vigore dal 1° gennaio 2020 abroga e sostituisce il regolamento UE 2011/211.

Per una disamina approfondita dell'ICE si consulti SANTINI A., *Il nuovo regolamento attuativo dell'Iniziativa dei cittadini europei*, in JUS- ONLINE 1/2019

L'iniziativa ICE, affinché possa essere accettata deve essere presentata da un "comitato di cittadini" che sia composto almeno da sette membri residenti in sette Stati diversi con un'età superiore o uguale a quella necessaria per partecipare alle elezioni europee. Una volta formato il comitato è necessario presentare alla Commissione la registrazione dell'iniziativa (indicando titolo, materia ed una descrizione abbastanza approfondita della proposta che si vuole porre all'attenzione della Commissione). La Commissione in due mesi dà un responso circa l'ammissibilità della richiesta, in caso di rifiuto si può impugnare la decisione in sede giudiziale o extragiudiziale.

Una volta appurata l'ammissibilità della proposta, il "comitato" deve adoperarsi al fine di trovare le dichiarazioni di sostegno da parte di altri cittadini, il cui numero minimo necessario è di un milione di firme entro un anno. La proposta, se raggiunge il numero necessario di firme passa alla Commissione, la quale è tenuta a renderla pubblica in un registro e ad organizzare un incontro con gli organizzatori al fine di esprimere la loro richiesta nel dettaglio. Una volta completato lo scambio di opinioni con la Commissione, il comitato può presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento (ex. art. 222 del regolamento interno del Parlamento Europeo). Entro sei mesi la Commissione presenterà le conclusioni in merito all'iniziativa corredate dalle azioni che intenderà intraprendere. Al giorno d'oggi solamente quattro ICE hanno raggiunto l'ultimo stadio²⁶⁷ e, in tutti i casi, la Commissione si è limitata a confermare l'orientamento già precedentemente esposto sui temi in oggetto senza intraprendere alcuna azione concreta. Ciò è accaduto in quanto l'art. 11 p.4 TUE specifica che l'ICE ha il ruolo di "invitare" la Commissione ad adoperarsi su un certo tema e non pregiudica, in alcun modo il monopolio del potere d'iniziativa²⁶⁸.

L'art. 23 del TFUE e l'art. 46 della Carta di Nizza stabiliscono che il cittadino europeo ha diritto alla protezione diplomatica e consolare, negli Stati in cui il proprio Stato di cittadinanza non è rappresentato, da parte delle autorità di qualsiasi altro Stato membro alle medesime condizioni dei cittadini del suddetto Stato. Nella direttiva in vigore (2015/637 del Consiglio) vengono specificati alcuni casi in cui corre l'obbligo di assistenza (arresto o detenzione; richiedente vittima di reato; incidente o malattia grave; decesso; rimpatrio di emergenza; necessità di documenti di viaggio provvisori).

²⁶⁷ Questi sono: Right2Water, presentata alla Commissione il 20 dicembre 2013; One of us (riguardante l'uso delle cellule staminali embrionali), Commissione il 27 febbraio 2014; *Stop vivisection*, presentata alla Commissione il 3 marzo 2015; *Ban glyphosate*, presentata alla Commissione il 6 ottobre 2017.

²⁶⁸ Tale orientamento è stato confermato anche dal Tribunale della CGUE con la sentenza del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of us* e a. c. Commissione

Gli ulteriori diritti non previsti all'art. 20 TFUE ma espressamente riconosciuti dalla Carta di Nizza (artt. 41 e 42), sono il diritto ad una buona amministrazione ed il diritto di accesso agli atti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Entrambi i diritti concorrono a riaffermare un nuovo diritto, quello alla trasparenza.

Il diritto ad una buona amministrazione dota la persona (indipendentemente dal fatto che sia cittadino o meno) della facoltà di essere ascoltata in caso di possibile adozione di un provvedimento individuale che rechi pregiudizio, di accesso ai fascicoli che la riguardano e di potersi rivolgere all'amministrazione in una delle lingue dei trattati. L'amministrazione, d'altra parte, è tenuta a motivare le proprie decisioni, fornire risposte a fronte di eventuali richieste ed a espletare qualsiasi compito in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole. Mentre il diritto di accesso agli atti è riservato ai cittadini ed ai residenti.

Quelli sino ad ora analizzati sono i diritti previsti dall'art. 20 TFUE. Come risulta dall'analisi sino ad ora condotta vi sono una pluralità di riferimenti normativi relativamente ad ogni diritto. È interessante soffermarsi sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e notare come sin dal preambolo emerge il fatto che la carta non si riferisca ai soli membri dell'Unione (i cittadini) bensì enunci i diritti e le libertà che l'Unione riconosce alla "comunità umana". All'interno della Carta vi è un solo un capo (il capo V) che è dedicato ai cittadini, ogni altra previsione contenuta riguarda ogni individuo indipendentemente dal possesso o meno dello *status* di cittadino.

L'attribuzione alla Carta del medesimo valore giuridico dei trattati ha fatto sì che potesse essere utilizzata quale riferimento normativo dalla CGUE. In questa maniera la Corte non deve più ricorrere alla formula "*tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione*" al fine di garantire il rispetto di alcuni diritti ed alcune libertà come invece avveniva nel periodo precedente alla positivizzazione della Carta²⁶⁹.

Il prossimo paragrafo si occuperà di mostrare come l'azione della Corte abbia, in mancanza di norme positive, esteso il concetto di cittadinanza e come lo abbia collegato a determinati diritti fondamentali.

Si avrà comunque modo di tornare sui diritti previsti dalla cittadinanza europea nel prossimo capitolo nel quale ci si occuperà, infatti, di rileggere le tre categorie di diritti di Marshall alla luce del diritto comunitario. In particolare, si vedrà lo "stato di salute" di tre diritti: diritto al voto, diritto al movimento e diritti sociali.

²⁶⁹ GAMBINO S., *Ambiti e limiti della tutela multilivello dei diritti fondamentali in alcuni recenti indirizzi della Corte di giustizia europea*, in GAMBINO S. (a cura di), *La cittadinanza europea*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 64

3.2.3. ISTITUZIONI EUROPEE E CITTADINANZA

Incidentalmente, durante le precedenti pagine, è capitato di incontrare sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Quest'ultima ha svolto un ruolo di cruciale importanza al fine di ampliare il concetto di cittadinanza europea e di collegarlo con altri strumenti giuridici. Si può dire, senza esagerare, che la CGUE ha fortemente potenziato le conseguenze concrete della cittadinanza europea.

Si ricordi, in via di principio, che la Corte di giustizia dell'Unione Europea, organo giurisdizionale dell'UE assieme al Tribunale, è dotata di competenze giurisdizionali definite che vengono esercitate nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale, e di altre categorie di ricorsi. Per quanto concerne l'impugnabilità dei provvedimenti, si noti che le decisioni del Tribunale possono essere fatte valere davanti alla Corte mentre le sentenze di quest'ultima sono inoppugnabili.

Il rinvio pregiudiziale serve per garantire l'applicazione effettiva ed omogenea del diritto comunitario per mezzo dell'interpretazione del diritto. In questo caso la Corte statale può (talvolta deve) rivolgersi alla CGUE per ricevere un'interpretazione autentica sul diritto in oggetto. In questo caso la CGUE emette una sentenza la cui interpretazione è vincolante per il Giudice nazionale richiedente e per tutti gli altri che si trovino di fronte ad un'identica questione.

Il ricorso per adempimento consente alla CGUE di vigilare sull'adempimento degli Stati membri agli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Se la CGUE rileva un inadempimento lo Stato inadempiente è obbligato ad uniformarsi, in caso contrario la CGUE può imporgli il pagamento di una sanzione pecuniaria.

Il ricorso per annullamento, infine, è attivabile dagli Stati, dagli organi comunitari e dagli individui. Serve ad annullare l'atto di un'Istituzione europea (regolamento, direttiva e decisione) ritenuto illegittimo o confliggente con la normativa comunitaria. La Corte ha il dominio sui ricorsi presentati da Stati e organi mentre il Tribunale è tenuto ad accogliere, in primo grado, i ricorsi individuali in questo genere di situazione.

L'impugnazione consiste nella possibilità, per l'individuo che ritiene violato da una sentenza del Tribunale un diritto garantito a livello comunitario, di ricorrere alla Corte. Una volta accertate la ricevibilità e la fondatezza dell'impugnazione la decisione della Corte può annullare la decisione

del tribunale e, talvolta, può anche decidere direttamente sulla controversia. Ad ogni modo il Tribunale è vincolato dal dettato della Corte²⁷⁰.

Di seguito si vedranno alcuni casi tratti dalla giurisprudenza della CGUE, selezionati, insieme agli altri incontrati durante l'analisi del regime della cittadinanza in Spagna, Italia e Malta, al fine di fornire un quadro delle modalità di azione della Corte ed affinché si riesca a sottolineare l'importanza dell'azione della CGUE nell'estendere e legare fra loro i diritti discendenti dallo *status* di cittadino europeo.

Con riguardo ai diritti sociali è importante segnalare il caso Grzelczyk (C-184/99). Grzelczyk era un cittadino francese, studente (e residente) in Belgio. Durante i primi anni di studio in Belgio ha provveduto al suo sostentamento svolgendo lavori saltuari, dopodiché, al fine di poter concludere gli studi ha interrotto l'attività lavorativa ed ha fatto richiesta per il “*minimex*” (una sorta di reddito di cittadinanza). Il “*minimex*” gli è stato negato in quanto, *ex* regolamento 1612/68²⁷¹, non godeva dello *status*, al momento della richiesta, né di cittadino né di lavoratore. Nel ricorso, avvenuto in via preliminare, la CGUE ha stabilito che tale discriminazione in via di principio contrasta con gli artt. 18 e 20 del TFUE che prevedono rispettivamente l'impossibilità di discriminazione in base alla nazionalità e la libertà di soggiorno. La discriminazione è stata ravvisata in quanto “*uno studente di cittadinanza belga, ma che non sia in possesso della qualifica di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68, il quale si fosse trovato in condizioni identiche a quelle del sig. Grzelczyk, avrebbe soddisfatto le condizioni necessarie per ottenere il beneficio del minimex. Il fatto che il sig. Grzelczyk non sia in possesso della cittadinanza belga costituisce l'unico ostacolo a che gli sia concesso il minimex ed è pertanto pacifico che si tratta di una discriminazione operata sulla sola base della cittadinanza*”²⁷². In questo modo la Corte ha riaffermato il principio che lo *status* di cittadino europeo dota il soggetto anche del diritto alla parità di trattamento rispetto ad un omologo nazionale e, per la prima volta, ha affermato che la cittadinanza europea è destinata a divenire “*lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*”²⁷³.

²⁷⁰ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_9089/presentation

²⁷¹ Abrogato e sostituito dal regolamento 492/2011 così come modificato da ultimo per mezzo del regolamento 1149/2011

²⁷² <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1587294> (punto 29)

²⁷³ *Ivi*, punto 31

Si ricordi inoltre che la Corte, in un caso analogo (caso Trojani), ha addirittura ampliato la possibilità di beneficiare degli strumenti di tutela sociale da parte di un non cittadino regolarmente residente, ma né lavoratore né studente²⁷⁴.

Questi due casi mostrano come la CGUE abbia di fatto sostanzialmente quanto previsto dall'art. 18 del TFUE ossia il divieto di discriminazioni che avvengano sulla base della nazionalità.

La CGUE ha inoltre contribuito significativamente a stabilire il rapporto tra gli *status* di cittadino europeo e di studente. La Corte in tal senso ha seguito due direzioni: da una parte ha vietato agli Stati membri di restringere, ai cittadini nazionali, la possibilità di studiare all'estero; dall'altra ha vietato agli Stati la limitazione dell'accesso alle facoltà nazionali nei confronti degli studenti internazionali.

I casi che si analizzeranno ora riguardano due cittadine tedesche che si hanno visto rigettata la domanda di sussidio allo studio da parte delle istituzioni tedesche. Nel primo caso (Morgan C-11/06) perché gli studi intrapresi in un altro Stato membro non costituivano la continuazione dell'istruzione ricevuta in Germania, nel secondo caso (Bucher C-12/06) perché la richiedente era studente nei Paesi Bassi e residente in una città tedesca al confine, e quindi non ottemperava al requisito di residenza stabile in una località di frontiera. Si ricordi, infatti, che la legge tedesca prevede che il sussidio venga concesso nei soli casi in cui lo spostamento dell'interessato avvenga come continuazione del percorso intrapreso in Germania e che rientrino nella fattispecie della continuazione tutti quei casi in cui il soggetto che richieda il sussidio abbia studiato per almeno un anno in un istituto di formazione tedesca. In entrambi i casi in esame, vi è inoltre un ulteriore elemento rilevante ai fini dell'analisi legato al fatto che entrambe le richiedenti il sussidio avevano intrapreso studi di discipline non insegnate in Germania. Il problema sollevato dalla Corte è se questa previsione (nazionale) confligga con la previsione (comunitaria) di libertà di movimento, cioè se tale impostazione possa impedire, di fatto, il pieno godimento del diritto di movimento.

La Corte ha ritenuto opportuno trattare le due cause in maniera riunita emanando un'unica sentenza (626/2007) nella quale ha sostanzialmente accolto le censure delle studentesse ravvisando che gli artt. 20 e 21 del TFUE precludono la possibilità di inserire un termine temporale minimo di studio al fine di poter usufruire dei sussidi allo studio.

Un altro caso meritevole di analisi (C-76/05)²⁷⁵ riguarda la negazione, da parte di uno Stato, la Germania, della riduzione dell'imposta sul reddito per le spese scolastiche sostenute per i figli,

²⁷⁴ Si veda, a tal proposito, il caso Trojani (C-456/02)

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49457&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1592346>

frequentanti scuole di un altro Stato membro, da una coppia di coniugi, gli Schwarz, cittadini tedeschi e residenti in Germania. La negazione di tale diritto è avvenuta sulla base della normativa tedesca che concede la riduzione solamente per le rette versate ad alcune scuole private tedesche. A tal proposito la Corte ha rilevato che la normativa tedesca contravvenga all'art. 56 del TFUE il quale vieta restrizioni alla libera prestazione dei servizi nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un altro Stato membro. La Corte ha ritenuto, inoltre, tale misura non proporzionata rispetto al principio del controllo sul bilancio pubblico ed ha suggerito, quale misura alternativa, l'introduzione di un limite di deducibilità. Infine, la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 21 del TFUE (libertà di movimento) in quanto gli Schwarz, iscrivendo i figli in un istituto di un altro Stato membro, hanno esercitato il garantito diritto di movimento e, quindi, l'esclusione dalla possibilità di ottenere riduzioni fiscali rappresenta, indirettamente, una limitazione all'esercizio dello stesso.

Un altro caso che suscita interesse è quello che riguarda una coppia omosessuale composta da un cittadino rumeno (quindi europeo) ed un cittadino statunitense. Legalmente sposati in Belgio nel 2010 non si sono visti riconosciuti, dalle autorità romene, il diritto di soggiorno superiore ai tre mesi (così come previsto dalla succitata direttiva 2004/38 e dall'art. 21 p.1 TFUE) per il coniuge non cittadino europeo in quanto in detto Stato non è riconosciuto il matrimonio tra coppie dello stesso sesso. Una volta ricevuto il diniego del diritto di soggiorno i coniugi hanno presentato un ricorso al fine di esaminare la possibile esistenza di una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale andasse ad inficiare anche sul diritto comunitario di libera circolazione. La corte costituzionale romena ha, a tal proposito, adito la CGUE chiedendole se la nozione di "coniuge" andasse interpretata così come previsto dalla legge nazionale o se avesse significato più esteso. La Corte, con la sentenza 2018/385 ha spiegato che la direttiva 2004/38 riguarda il diritto di soggiorno in uno Stato diverso da quello di cittadinanza dell'individuo e, quindi, non applicabile per il caso in esame. Tale diritto può essere esercitato in nome dell'art. 21 p.1 TFUE. La Corte ha inoltre chiarito che nella direttiva 2004/38 la nozione coniuge è neutrale e, quindi, comprende anche le coppie omosessuali. Pur riaffermando la libertà degli Stati di determinare la possibilità di far convolare a nozze coppie dello stesso sesso, la Corte ha stabilito che non riconoscere il diritto di soggiorno, al coniuge non cittadino di un cittadino, costituisce, di per sé, una limitazione al diritto di circolazione del cittadino. La Corte ha anche ribadito che le limitazioni di tale diritto, ex art. 21 TFUE, possano avvenire sulla base di considerazioni

²⁷⁵<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62604&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1636549>

oggettive e che tali limitazioni rispettino il principio di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito. Da ultimo la Corte ha inoltre rilevato una violazione dell'art. 7 della Carta di Nizza (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Una volta analizzate alcune sentenze della Corte appare ora più chiaro come questa, a fronte della genericità dei trattati istituenti la cittadinanza e dei diritti ad essa correlati, abbia lavorato al fine di estendere sempre di più il significato e la profondità di questo istituto negli ordinamenti degli Stati membri.

In tal senso è necessario riportare un ultimo caso che ha stabilito dei limiti molto netti non tanto nell'attribuzione quanto nella revoca della cittadinanza ed ha inoltre chiaramente diviso lo *status* di cittadino nazionale da quello di cittadino europeo.

Come già detto la cittadinanza europea viene attribuita quale conseguenza del possesso di una cittadinanza di uno Stato membro. Le modalità di attribuzione della cittadinanza nazionale, come visto nei casi nazionali analizzati, possono essere molto diverse e non incontrano grandi limiti da parte delle norme comunitarie, si pensi allo *ius pecuniae* maltese: il tentativo di ostacolarlo è sostanzialmente naufragato. Tale libertà è anche confermata in maniera continua dalla CGUE.

Il problema sorge nei casi in cui la revoca della cittadinanza nazionale ad un individuo comporti la perdita della cittadinanza europea e, di conseguenza, la perdita del godimento di certi diritti da essa discendenti.

A tal proposito è molto significativa la sentenza Rottmann (C-135/08)²⁷⁶. Janko Rottmann è un cittadino austriaco che ha deciso di naturalizzarsi tedesco. A seguito della naturalizzazione, così come previsto dalle leggi austriache sulla cittadinanza, ha perso la cittadinanza originaria. Dopo alcuni anni, le autorità tedesche hanno scoperto che il Rottmann aveva ottenuto la cittadinanza omettendo di dichiarare l'esistenza di un procedimento penale a suo carico in Austria. A seguito di ciò le autorità tedesche gli hanno revocato il provvedimento di naturalizzazione. A questo punto Rottmann si sarebbe trovato nella condizione di apolide ed ha deciso, quindi, di rivolgersi al tribunale amministrativo tedesco, il quale ha adito la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La CGUE, oltre a riaffermare la dipendenza esistente tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale (sia in sede di ottenimento che in sede di revoca) e l'assoluta competenza statale in merito alle questioni di cittadinanza, ha stabilito che, essendo il Rottmann cittadino comunitario, le Corti nazionali sono tenute a rispettare il diritto comunitario. La Corte ha altresì stabilito che i casi di revoca di una naturalizzazione, in quanto la revoca incide necessariamente sullo *status* di

²⁷⁶<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1694567>

cittadino europeo, sono anche di competenza della CGUE e non solo della Corte nazionale. In questo senso il cittadino europeo diventa anche soggetto di un ordinamento differente da quello nazionale e, in base ai diritti comunitari (*ex art. 5 par. 3 del TUE*), ogni decisione riguardante la revoca della cittadinanza deve ispirarsi al principio di proporzionalità²⁷⁷.

La Corte non ha stabilito come e se attribuire nuovamente la cittadinanza austriaca al Rottmann giacchè si è limitata ad invitare il “*giudice del rinvio [a] verificare se la decisione di revoca in questione [...] rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell’interessato in rapporto al diritto dell’Unione, in aggiunta, se del caso, all’esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale*”²⁷⁸.

In questo caso la Corte ha, per la prima volta, e coerentemente con il dettato dell’art. 20 del TFUE e dell’art. 9 del TUE, riconosciuto che la cittadinanza europea costituisce uno *status* aggiuntivo tale da creare vincoli, procedurali e non, agli Stati membri.

3.2.4. TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Come già detto, con il Trattato di Lisbona è stato conferito alla Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea lo stesso valore dei trattati *ex art. 6 TUE*. A seguito di questa innovazione la CGUE è stata dotata di un nuovo strumento interpretativo che, di fatto, ha parzialmente mutato il ruolo della Corte stessa. Se prima dell’art. 6 TUE la Corte funzionava esclusivamente come “Corte dell’integrazione” ad oggi è chiamata ad operare anche come “giudice costituzionale”²⁷⁹. Con l’inserimento della Carta di Nizza tra i trattati la Corte può essere adita dalle Corti Supreme Nazionali, non solo per richiedere l’interpretazione delle normative europee, ma anche al fine di verificare l’aderenza delle normative europee stesse al dettato della Carta di Nizza²⁸⁰.

²⁷⁷ MORVIDUCCI C., *Cittadinanza europea*, in Treccani.it ([http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)/))

²⁷⁸<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1696990> (punto 55)

²⁷⁹ Così CARTABIA M., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Intervento in incontro trilaterale tra le Corti costituzionale italiana, portoghese e spagnola, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014, p. 3

²⁸⁰ Così è accaduto con la decisione dell’8 aprile 2014 (cause riunite C-239/12 e C-594/12) con la quale la CGUE ha interamente invalidato la direttiva 2006/24 per violazione del rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali.

Sempre l'art. 6 del TUE, al paragrafo 3 stabilisce che “*I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [CEDU] e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*”, generando per altro un fiorente dibattito.

La CEDU è una Convenzione internazionale, firmata in sede Consiglio d'Europa nel 1950. Accanto alla convenzione è stato istituito, nel 1959, un organo giurisdizionale investito del compito di assicurare l'applicazione ed il rispetto dei precetti contenuti nella Convenzione denominato appunto Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) la quale svolge sia funzioni consultive che contenziose.

La funzione consultiva si esplica nella possibilità per il Comitato dei Ministri (organo decisionale del Consiglio d'Europa) di richiedere l'interpretazione alla Corte della Convenzione o dei protocolli ad essa aggiunti. Si noti inoltre che con l'integrazione alla Cedu del protocollo n 16/2016, è stata resa possibile anche per i Tribunali Supremi dei singoli Stati l'adizione, in via esclusivamente incidentale, alla Corte EDU, al fine di ricevere interpretazioni o indicazioni circa l'applicazione della stessa CEDU. Si ricordi inoltre che, nei casi di esaurimento delle vie di ricorso interne ad ogni singolo Stato, è possibile l'adizione in ultima istanza alla Corte EDU anche da parte di persone fisiche che vogliano richieder la censura di violazioni di diritti sanciti all'interno della Carta. Le decisioni prese dalla Corte EDU sono impugnabili una sola volta e gli Stati parte si impegnano a conformarsi alle sentenze emesse²⁸¹.

L'idea di far aderire l'Unione Europea alla CEDU è stata a lungo dibattuta. Inizialmente, la CGUE ha dato parere negativo in merito (parere 2/94) in quanto mancavano i requisiti giuridici richiesti (la personalità giuridica). Tuttavia in seguito è stato possibile un *revirement* in senso contrario in quanto con il Trattato di Lisbona si è creata l'Unione Europea la quale è dotata di personalità giuridica (art. 47 TUE) ed ha, quindi, la possibilità di ratificare Convenzioni e Trattati internazionali.

Tuttavia, anche dopo il Trattato di Lisbona la questione è rimasta irrisolta in quanto la CGUE ha sostenuto (parere 2/13) che l'eventuale adesione alla CEDU da parte dell'Unione potrebbe

²⁸¹ In realtà non esiste nessuna disposizione che obblighi gli Stati ad uniformarsi ma, *ex art 46 CEDU*, “gli Stati si impegnano”. Naturalmente in ossequio al principio della supremazia del diritto internazionale sul diritto nazionale le pronunce hanno, in teoria, carattere vincolante. Anche se non sempre sono rispettate: si veda, a titolo esemplificativo NOCETO F., *Intorno alla sentenza CEDU in tema di violazione dei diritti umani e (ir)revocabilità del giudicato civile interno*, in “Politica del diritto” 2/2019, pp. 337-348

Questo elemento è, come si vedrà tra poco, dirimente nel caso dell'accesso dell'UE alla Convenzione.

comportare un'influenza eccessiva sull'ordinamento, in particolare si violerebbe l'art. 344 del TFUE²⁸² in quanto si andrebbe a configurare una sorta di "sindacato esterno".

Una seconda rilevante criticità rilevata dalla CGUE è che l'adozione della CEDU comporterebbe la nascita di un duopolio giurisdizionale su determinate materie, in particolare, in base al principio del maggior livello di tutela possibile²⁸³. In questo senso eventuali sentenze della Corte Edu metterebbero in crisi il principio del primato del diritto comunitario²⁸⁴. Va tuttavia segnalato che tutti gli Stati appartenenti all'Unione Europea sono parte della Convenzione.

L'esistenza di tre sistemi giurisdizionali: nazionale, dell'Unione e derivato dalla CEDU, rende la tutela dei diritti fondamentali sempre più forte. Se in passato le Corti nazionali avevano reticenza nell'adeguarsi alla giurisprudenza della CGUE e consideravano scarsamente l'attività delle Corti omologhe europee, ad oggi la dimensione europea pare essere "*entrata definitivamente nell'orizzonte di azione e cognizione dei custodi delle costituzionali nazionali, per essere protagonisti attivi di una costruzione comune*"²⁸⁵.

Sebbene sia la Carta di Nizza²⁸⁶ che la CEDU si riferiscono e rivolgono agli individui in quanto tali prescindendo dalla cittadinanza, è innegabile che, allo stato attuale, a seconda dello *status* riconosciuto all'individuo (cittadino, cittadino UE, cittadino extra UE con permesso di soggiorno regolare, cittadino extra UE senza permesso di soggiorno) il soggetto sarà destinatario di un catalogo di diritti e corrispondenti tutele di ampiezza variabile. Alcuni di questi diritti garantiti potranno essere "*fatti espandere ovvero contrarre a fisarmonica, in ragione della qualità dei soggetti sui quali si appuntano*"²⁸⁷.

La direzione presa dalle istituzioni europee (con accezione geografica) pare però contraria: l'esistenza delle Corti a tutela dei diritti umani rappresenta un importante passo verso una vera e propria tutela multilivello dei diritti umani che prescinda dalle condizioni di appartenenza. In questo senso l'Europa

²⁸² "Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso."

²⁸³ Enunciato nella sentenza Omega, C-36/02, 14 ottobre 2004 e presente nell'art. 53 della Carta di Nizza

²⁸⁴ ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 65. Il principio del primato del diritto comunitario trova una continua applicazione sebbene non presente in alcun trattato. Come emerso dal parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007 "Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64 (1)) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia."

²⁸⁵ CARTABIA M., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Intervento in incontro trilaterale tra le Corti costituzionale italiana, portoghese e spagnola, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014, p. 21

²⁸⁶ Fatta eccezione per il Capo V

²⁸⁷ RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, Consulta online, 1, 2015, p. 147

si sta da anni costituendo quale primo esempio al mondo di effettiva protezione dei diritti umani su scala regionale. Un modello che, perché no, potrebbe essere replicato, in futuro, su scala globale.

3.3 LE TRE CATEGORIE DI MARSHALL NELLA CITTADINANZA EUROPEA: TRE CASI

Nel precedente paragrafo si è visto come la cittadinanza europea costituisca un modello di cittadinanza atipico, il controllo all'accesso è operato dagli Stati membri e, una volta entrati in possesso dello *status* di cittadino nazionale, si diventa cittadino europeo entrando in possesso di prerogative costituzionalmente tutelate a livello sovra-statale.

Riprendendo ora quanto trattato nel primo capitolo, in particolare la tripartizione dimensionale della cittadinanza operata da Marshall (politica, civile e sociale), si indagherà sulle problematiche relative al rapporto tra tali diritti e la cittadinanza europea. Per ragioni di spazio, per ogni categoria verrà analizzato un particolare diritto ad essa ascrivibile.

Inizialmente ci si occuperà dei diritti politici, segnatamente del diritto di voto. In tale particolare contesto, si discorrerà sulla effettiva necessità di garantire tale tutela ai cittadini UE residenti in un altro Stato membro rispetto a quello in cui sono titolari dei diritti di cui si sta trattando. Nel caso in cui venga operata una scelta in tal senso, ci si chiederà quali conseguenze suddetta garanzia potrebbe comportare e come, invece, l'assenza della stessa, in relazione anche alla libertà di movimento rischi di comportare un certo *deficit democratico*.

Con riguardo ai diritti civili verrà analizzata la libertà di movimento cercando di comprenderne più a fondo la portata nonché gli effetti che tale diritto produce.

Il capitolo si concluderà, infine, con l'analisi dei diritti sociali, in particolare si constaterà la necessità di una più forte componente di tutela sociale comunitaria quale freno alla crescita delle disuguaglianze sociali (tanto intrastatali quanto interstatali) e l'assenza, all'interno dei Trattati, della previsione dei doveri per i cittadini.

Il principale diritto garantito all'interno dell'Unione Europea è quello di movimento il cui esercizio può far cadere la possibilità, per chi lo esercita, di godere di un altro diritto altrettanto tutelato, questo è il caso del diritto di voto. Come visto, l'art. 20 del TFUE stabilisce che i cittadini europei abbiano diritto di voto nello Stato di residenza (diverso da quello di cittadinanza) sia per le elezioni locali che per le elezioni europee. Cosa accade a tale diritto nell'ambito delle elezioni nazionali? Il cittadino trasferitosi in un altro Stato comunitario non può votare per le elezioni di quello Stato.

Si aggiunga poi che alcuni Stati europei non prevedono la possibilità di voto per i cittadini residenti all'estero, specifico caso in cui il diritto di voto risulti ancora più compresso²⁸⁸. Ciò genera un cortocircuito tra i due diritti: il diritto civile (di movimento) è più garantito di quello politico (di voto).

Un'ulteriore osservazione che potrebbe essere effettuata è che chi è regolarmente residente all'estero paga, necessariamente, le imposte nel luogo di residenza e, ad ora, l'entità di queste è in gran parte determinata da scelte politiche nazionali. Pertanto viene immediatamente in mente il rimando al “*no taxation without representation*” della quasi millenaria tradizione inglese.

Facendo questo genere di osservazioni, però, bisogna tenere a mente che lo Stato, per mezzo dei suoi organi, prende decisioni non solo relativamente al presente ma anche relativamente al futuro ed alle future generazioni. Ciò accade in quanto lo Stato deve necessariamente ritenersi destinato a perdurare eternamente., Se avvenisse il contrario svanirebbe il senso stesso della sua esistenza. Giustificare la garanzia del diritto di voto nell'ambito delle elezioni nazionali sulla base dell'idea che queste ultime producano i propri effetti in senso generalizzato su tutti coloro che insistono su un dato territorio e non solo su coloro che ivi sono residenti e, sulla base di questa idea conferire il potere a cittadini UE di votare per uno Stato altro al quale essi stessi non afferiscano, ancorché residenti, potrebbe condurre all'assurda conclusione che “il mondo intero dovrebbe avere il diritto di voto nelle elezioni presidenziali USA”²⁸⁹ vista l'influenza globale che tale Stato esercita.

Ciò che il cittadino europeo residente all'estero potrebbe fare, per ovviare a detto *impasse*, è di acquistare la cittadinanza dello Stato di residenza per naturalizzazione (dopo il periodo previsto *ex lege* nazionale) ed ottenere così il diritto di voto.

Stante che, per i motivi sopra riportati e per la tradizionale reticenza degli Stati ad allargare la base di cittadini, appare difficile trovare una soluzione nazionale a questo problema è l'Unione stessa che potrebbe, a tal proposito, porsi quale protagonista della maggior estensione possibile del diritto di voto.

Si pensi ora a due scenari opposti ed al rapporto intercorrente tra cittadinanza, libertà di movimento e diritto al voto in due scenari opposti. Nel caso di una struttura prettamente intergovernativa la normativa sul libero movimento è funzionale all'ottenimento di uno scopo nonché al mantenimento di un interesse comune (si pensi al Mercato Europeo Comune). In detta situazione il diritto di voto rimarrebbe ancorato allo Stato di cittadinanza. Tuttalpiù si potrebbero

²⁸⁸ Gli Stati comunitari che non prevedono il voto per i residenti all'estero sono: Irlanda, Grecia (è possibile votare ma solamente tornando in Grecia), Danimarca e Malta.

²⁸⁹ BAUBÖK R., *Debating european citizenship*, Springer International Publishing, New York, 2018, p. 25

istituire vie preferenziali per l'ottenimento della cittadinanza nazionale ai cittadini degli Stati *partner*.

Si consideri ora lo scenario opposto: L'Unione Europea Stato federale. In tal caso il diritto di voto nelle elezioni nazionali diventerebbe politicamente meno rilevante di quello alle elezioni federali, che comunque si baserebbe, come accade nella totalità degli stati federali, sul criterio della residenza.

Com'è noto l'UE non è né una struttura intergovernativa né uno Stato federale, pertanto, tralasciando il discorso del diritto di voto ai residenti, che incontra i limiti sopra argomentati, ciò che potrebbe farsi è di andare a coprire le due criticità presenti ossia: diverse modalità di accesso alla cittadinanza e l'impossibilità di voto dall'estero.

Qualora il solo fatto di risiedere per un dato periodo non fosse considerato abbastanza per dimostrare l'esistenza di un vero legame con il paese (e quindi un interesse non solo momentaneo ma anche rivolto verso il futuro) l'UE si potrebbe fare promotrice di *standard* comuni di riferimento in maniera da rendere più omogeneo il contesto di attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione tra gli Stati membri. Un'altra via, non alternativa ma complementare, che l'UE potrebbe percorrere è quella della creazione di *standard* sulla normativa per il voto dall'estero. Se tale possibilità fosse diffusa in tutti gli Stati membri in maniera omogenea il problema del conflitto tra libertà di movimento e diritto di voto non si porrebbe affatto.

Si rammenti che le istituzioni hanno intrapreso più volte una seria riflessione sul tema che però non ha portato ad alcun risultato²⁹⁰.

Con riferimento alla seconda categoria di diritti individuata da Marshall, i diritti civili, in questa sezione si analizzerà, data la sua cruciale importanza, il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini europei.

Come abbiamo già visto, per mezzo dell'azione della CGUE tale diritto è divenuto il fondamento giuridico attraverso il quale giudicare situazioni diverse tra loro, ampliandone, di fatto, la portata e riaffermandolo quale pietra angolare della cittadinanza europea.

La libertà di circolazione e soggiorno delle persone ha come base giuridica l'art. 3 p. 2 TUE, i titoli IV e V TFUE e l'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inizialmente (nel Trattato di Roma del 1957) suddetta garanzia era sostanzialmente riservata ai soli lavoratori. La vera svolta nell'estensione di tale diritto è avvenuta a partire dai due accordi di Shengen (1985- 1990) che hanno istituito una cooperazione rafforzata tra i membri, l'abolizione

²⁹⁰ La più importante tra questa è stata la discussione in sede di Commissione avvenuta nel 2010 il cui report è reperibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-603-EN-F1-1.Pdf>

dei controlli alle frontiere interne, una cooperazione di polizia e giudiziaria e una politica comune tanto nel controllo delle frontiere esterne e quanto riguardo al rilascio di visti per soggiorni brevi²⁹¹. Si rammenti, altresì, che con il Trattato di Maastricht la libertà di movimento è divenuta prerogativa ineliminabile del cittadino europeo. Nel 2004, con lo scopo di raccogliere e consolidare gli atti normativi e ed il *corpus* giurisprudenziale riguardante la materia è stata adottata la direttiva 2004/38/CE. Quest'ultima, oltre a fornire un quadro specifico della regolazione sulla mobilità intraeuropea, era volta ad incoraggiare l'esercizio della libertà di movimento e soggiorno. Essa ha suscitato non poche polemiche in quanto gli Stati membri hanno lamentato che andasse a favorire il "turismo sociale" dei cittadini europei²⁹².

L'Istituzione europea che maggiormente si è esposta a favore della difesa del diritto alla libera circolazione è stato il Parlamento europeo, che ha votato numerose risoluzioni al fine di riaffermare tale libertà e condannare i paesi che hanno, in deroga alla normativa, reintrodotta alcune forme di controllo²⁹³. La sospensione della libera circolazione può avvenire solamente per un periodo limitato (solitamente 30 giorni) e per motivi specifici (minaccia alla sicurezza nazionale). Si è ricorsi a tale possibilità in 122 occasioni, principalmente durante manifestazioni importanti, durante eventi attraenti un gran numero di persone (ad esempio gli eventi sportivi), in caso di importanti incontri politici (come, ad esempio il G8/G7) o a seguito di attentati o comunque minacce di carattere terroristico.

Dal 2009 questa prerogativa eccezionale è stata utilizzata anche al fine di chiudere i confini ai richiedenti asilo e, in generale, ai migranti. La Germania è stato il primo Stato ad avvalersi di questa possibilità derogatoria del diritto, seguita poi da Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Malta, Norvegia, Slovenia, Svezia e Ungheria²⁹⁴.

Il diritto di movimento e soggiorno consente al cittadino europeo la possibilità di stabilirsi, per un massimo di tre mesi, in uno Stato membro con l'unico requisito di possedere un documento di riconoscimento in corso di validità. Superati i tre mesi, i cittadini ed i loro familiari, nel caso in cui non abbiano trovato un impiego, devono dimostrare di disporre delle risorse (ed assicurazioni) sufficienti al fine di non gravare sui servizi sociali dello Stato ospite. Decorsi i

²⁹¹ I paesi UE che non aderiscono allo Spazio Shengen sono l'Irlanda, la Croazia, Cipro, la Romania e la Bulgaria. Aderiscono allo Spazio Shengen, pur non essendo paesi membri dell'Unione la Svizzera, il Liechtenstein e la Norvegia.

²⁹² Questo genere di lamentele è provenuto principalmente da Germania, Regno Unito, Austria e Paesi Bassi. A tal proposito si legga l'interessante articolo di Maurizio Ferrera pubblicato sul Corriere della Sera il 28/08/2013

²⁹³ Segnatamente le 2013/2960(RSP), 2016/3042(RSP), 2017/2069(INI) e la 2017/2256(INI)

²⁹⁴ Per una lista completa delle reintroduzioni dei controlli alle frontiere interne ed esterne *ex art. 25* del Codice sui confini di Shengen si consulti: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

cinque anni di residenza legale e continuata, i cittadini acquistano il diritto di soggiorno permanente, revocabile solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica oppure per l'assenza dallo Stato ospite per più di due anni consecutivi.

Secondo i dati *Eurostat* la mobilità di forza lavoro tra Stati membri nel 2017 ha riguardato solamente lo 0,5% della popolazione totale con un incremento annuo del 4%²⁹⁵. La difficoltà più grande nel movimento è costituita dall'esistenza di forti barriere linguistiche. Il dato sul livello di mobilità è molto modesto se comparato a quello di altre località del mondo, si pensi che negli Stati Uniti il livello di mobilità è, in termini percentuali, maggiore di sei volte. Oltretutto, nella valutazione di questo dato vanno considerate due cose: da una parte l'ingresso nell'Unione dei paesi dell'est (Bulgaria, Polonia e Romania in particolare) ha contribuito ad aumentare il livello di mobilità in quanto paesi economicamente svantaggiati, dall'altra, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione. La Gran Bretagna rappresenta il secondo paese per livello di attrattività di migranti europei (dopo la Germania). Dato che il livello di benessere dei paesi dell'est Europa sta seguendo una dinamica di convergenza con i livelli medi europei ci si può aspettare che tale spinta possa cessare; ciò, unito agli effetti della Brexit, fa prefigurare un futuro con un livello di mobilità ancora minore.

La libertà di movimento interna è invisata principalmente ai movimenti nazionalisti/populisti che stanno emergendo negli ultimi anni (non a caso gran parte della campagna elettorale del referendum sulla *Brexit* è stata dominata da questo argomento) proprio perché, coloro che per qualsiasi ragione non possono muoversi, percepiscono tale libertà come un rischio anziché come una possibilità. Il rischio percepito è quello di vedersi sottratti porzioni di welfare, posti di lavoro ed in generale sui beni scarsi che lo Stato può offrire/tutelare su vasta ma non infinita scala.

Si noti poi, un ulteriore elemento legato dell'esistenza della libertà di movimento: la possibilità di circolare liberamente entro i confini interni porta con sé un rinnovato e differente valore da conferire ai confini esterni. Questi ultimi, essendo gli unici ad esistere, dovrebbero essere gestiti in maniera coordinata tra gli Stati membri in quanto l'accesso in uno Stato europeo concede potenzialmente l'accesso in ogni Stato membro. Purtroppo ad oggi manca questo approccio e gli Stati stanno mostrando grandi difficoltà nel poter portare avanti un'iniziativa in tal senso. Questa divisione genera, tra le altre cose, il ricorso all'art. 25 del Codice di Schengen (sospensione della libera circolazione) andando a minare alla base il diritto in questione.

²⁹⁵ Si consulti, a tal proposito l'utilissimo report *People on the move* pubblicato, su base annuale, da *Eurostat* (<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/index.html?lang=en>)

Vanno tuttavia segnalate anche le potenzialità di questo diritto e come esso abbia contribuito a rafforzare lo spirito europeo.

Innanzitutto va sottolineato che il diritto di movimento ha generato una spinta all'emancipazione. Agli individui, in forza di tale libertà, è garantito di stabilirsi in ogni luogo dell'Unione in cui si sentono a maggiore agio (si pensi ad esempio ad una coppia omosessuale che vive in un paese in cui la loro condizione non è tanto legalmente quanto socialmente accettata). Allo stesso tempo la spinta omologatrice dello Stato-Nazione, intriso di cultura, credenze e valori comuni (che non sempre sono una cosa positiva per chi le vive) diventa meno forte ed invasiva in quanto anche solo la possibilità di potersi muovere può liberare l'individuo dal peso che tali caratteristiche possono generare.

Sullo stesso punto, ma da una prospettiva diversa, quella economica, va sottolineato come il processo di integrazione europea abbia dato una versione transnazionale di quello che era considerato da Marshall il diritto civile più importante nella sfera economica ossia: "il diritto di esercitare l'occupazione di propria scelta nel luogo di propria scelta, unicamente sulla base di requisiti relativi alle competenze tecniche"²⁹⁶.

Si aggiunga, per concludere, che la libertà di circolazione appare lo strumento più idoneo alla formazione di uno spirito comune europeo perché, come scrisse Jean Monnet nelle sue *Memorie*, "*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*"²⁹⁷. Questa frase, carica di contenuto, rende evidente che l'esistenza di confini interni o limitazioni alla circolazione inibisce la possibilità di far avanzare il processo di unione dei popoli facendo quindi perdere di senso all'Unione stessa.

Sin dal primo capitolo si è tentato di evidenziare come l'istituto della cittadinanza abbia avuto il merito di favorire il processo di integrazione politica e sociale all'interno degli Stati. Ciò è accaduto in quanto lo Stato, per mezzo del conferimento ai cittadini dello *status* stesso senza distinzioni di carattere economico o sociale, ha stabilito una generale accettazione delle regole, sostenuto la cooperazione sociale, la legittimazione dell'autorità politica e, in ultimo, ha creato forti legami culturali e materiali all'interno della popolazione.

Con il Trattato di Maastricht, come detto, alla cittadinanza nazionale è stata affiancata quella europea con lo scopo tanto di portare ordine all'interno dell'insieme delle norme comunitarie quanto di generare un processo analogo a quello descritto sopra per gli Stati. Se riguardo al primo punto si può dire che si è riusciti a creare un corpus normativo chiaro e

²⁹⁶ MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 10

²⁹⁷ MONNET J., *Mémoires*, Fayard, Parigi, 1976, p. 9

preciso, d'altra parte la realtà odierna, dominata dai populismi, nazionalismi e movimenti anti-immigrazione (anche intraeuropea), sta mostrando che la creazione di legami interni non stia sortendo il medesimo risultato.

Secondo molti studiosi dell'Unione il fatto che non sia scattato il meccanismo integrativo derivante dalla cittadinanza europea è sostanzialmente dovuto alla debolezza dell'UE sul lato della componente sociale e sul lato dei doveri²⁹⁸. La relazione esistente tra doveri, diritti, particolarmente quelli sociali, e legittimazione è molto forte. Per comprendere questo concetto si consideri che, com'è noto, i diritti sociali sono diritti positivi, ossia diritti la cui tutela da parte dello Stato è garantita dall'erogazione di prestazioni che hanno un costo rilevante. Lo Stato può affrontare questo costo solamente a fronte dell'imposizione di imposte, il pagamento delle quali rappresenta un dovere per il cittadino (dovere tributario). Il cittadino accetta questo dovere in virtù del fatto che, in caso di bisogno, lo Stato si occuperà di garantirgli alcuni servizi. Il cittadino vedendosi garantiti tali servizi ed usufruendone legittima l'esistenza stessa dello Stato. Questo esempio rappresenta in maniera chiara e materiale il rapporto tra diritti sociali, doveri e legittimazione.

La cittadinanza europea è, esclusi i diritti politici (segnatamente quello di voto al Parlamento europeo), di carattere isopolitico²⁹⁹. Si sostanzia, cioè, nel fatto che il cittadino è trattato in maniera uguale rispetto agli altri nel momento in cui si entra nello spazio politico di un altro Stato membro. Sono stati fatti dei tentativi per rafforzare la componente sociale (dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori nel 1989, il protocollo sociale al Trattato di Maastricht, sino al più recente Pilastro dei diritti sociali del 2017) ma senza ottenere grandi risultati.

Il possesso della cittadinanza europea non conferisce al cittadino la possibilità di beneficiare direttamente della protezione sociale dell'UE. È infatti previsto uno schema di fondi (come ad esempio il Fondo Sociale Europeo) accessibile solamente dagli Stati o dalle Regioni che poi si occupano di riversarli sulla cittadinanza nazionale. Quando misure di carattere simpolitico vengono adottate (come ad esempio le norme sulla *gender equality* nell'ambito lavorativo) richiedono il recepimento e l'attuazione negli ordinamenti nazionali al fine di poterle applicare ed

²⁹⁸ Così, ad esempio, BAUBÖCK R., *Still united in Diversity*, The Stat of Union Address, Firenze 5 Maggio 2017

²⁹⁹ La divisione tra diritti isopolitici e simpolitici è stata ripresa, mutandola dalla tradizione classica in, MAGNETTE P., *Citizenship. The history of an idea*. ECPR Press, Colchester, 2005. In questo saggio l'autore definisce i diritti isopolitici come quei diritti orizzontali: ossia che riguardano la libertà di un individuo appartenente ad una comunità politica di entrare nello spazio politico di un'altra comunità. I diritti simpolitici, invece, sono i diritti verticali, ossia che derivano da un'autorità comune che prende decisioni vincolanti per ogni membro della comunità (i quali, a loro volta possono partecipare all'autorità stessa con i mezzi democratici).

anche il ricorso per via giurisdizionale (alla CGUE) deve necessariamente passare per le Corti nazionali.

Contrariamente a quanto accade negli Stati, la componente sociale per i cittadini europei si è concentrata sul versante della regolazione piuttosto che su quello dell'allocazione. È anche questa mancanza, in virtù del circolo esistente tra diritti, doveri e legittimazione a rendere la posizione dell'Europa sempre più difficile ed a far percepire la cittadinanza europea, alla maggior parte dei cittadini (coloro che non fruiscono della libertà di movimento) come un attributo ancillare e non caratterizzante.

La questione dei diritti sociali derivanti dal possesso della cittadinanza europea è fondamentale non solo per risolvere le problematiche derivanti dalle differenze sociali esistenti entro l'Unione ma anche per garantire un futuro all'Unione stessa.

Quali sono, quindi, le sfide che l'UE si trova ad affrontare?

Alla luce di quanto sinteticamente illustrato, l'UE dovrebbe ribilanciare la predominanza della componente isopolitica immettendo diritti di carattere simpolitico e cioè derivanti dall'essere cittadino europeo più che dal fatto di essere cittadino di uno Stato membro, e di conseguenza, cittadino europeo.

Una volta compiuta questa traslazione sarebbe necessario affrontare un altro problema, solo tacitamente evidenziato sino ad ora e riguardante la "riconoscibilità" dell'azione dell'UE. Con ciò si intende dire che molto spesso azioni, fondi, tutele che pure derivano dall'UE, essendo implementate a livello nazionale, vengono riconosciute come espressione del governo nazionale e non come un beneficio derivante dall'appartenenza all'UE³⁰⁰.

Questo punto è fondamentale in quanto, ad oggi, il problema principale che si trova a fronteggiare l'UE è quello del riaffacciarsi del nazionalismo (in tutte le sue sfaccettature) il quale si "nutre" principalmente della convinzione diffusa della sostanziale inutilità delle istituzioni europee.

Con riguardo al primo problema ciò che si potrebbe fare è creare un meccanismo di compensazione delle esternalità negative generate dalla libertà di movimento³⁰¹ e, conseguentemente, invogliare coloro che non usufruiscono di tale libertà a farlo. In tal modo,

³⁰⁰ A tal proposito l'UE ha iniziato ad intraprendere una serie di misure. Si pensi ad esempio all'obbligo che corre, a chi fruisce di fondi europei per la promozione, di citare la provenienza dei fondi nel materiale informativo. Tuttavia, questo genere di misure hanno un impatto relativamente basso.

³⁰¹ Uno studio commissionato dalla Commissione Europea ad EY nel 2014 (*Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level. Final report*) ha evidenziato come, a livello aggregato, la mobilità intraeuropea porti dei benefici. A livello disaggregato (su una particolare area o settore economico), invece, spesso la mobilità intraeuropea possa generare esternalità maggiori rispetto a benefici in quanto questo fenomeno può diminuire la disponibilità di risorse scarse (quali lavoro, assistenza ospedaliera e sanitaria, infrastrutture per l'istruzione ecc...)

colui che si è stabilito in un altro Stato membro non sarebbe più visto come un individuo che sottrae lavoro, posti a scuola o letti d'ospedale ma come un *plus* alla società stessa. D'altra parte, coloro che hanno deciso di non muoversi dovrebbero essere messi nella possibilità di poterlo fare. In realtà sotto questo aspetto l'UE si è adoperata abbastanza: si pensi al programma Erasmus, alla piattaforma europea per la ricerca di lavoro EURES, alla tessera sanitaria europea. Per mezzo dei succitati programmi si è riusciti a favorire un certo grado di movimento, specialmente tra i giovani, costituendo un primo passo verso la creazione di uno spirito comune europeo.

Oltre a creare un impianto di protezione sociale europeo, infatti, bisognerebbe portare ancora maggiore attenzione nei confronti dell'immagine che l'UE ha presso i suoi cittadini. Sarebbe necessario creare un sistema di promozione dei programmi esistenti effettivamente fruibile dai cittadini (ad esempio istituendo URP su base regionale), specialmente per le fasce più deboli della cittadinanza.

Un ultimo punto, già accennato in precedenza, che vale la pena approfondire è quello dei doveri all'interno dell'UE. Il Trattato di Lisbona statuisce chiaramente che la cittadinanza europea non sia priva di doveri (art. 20 TFUE) ma, sino ad ora, questi doveri sono consistiti essenzialmente nel rispetto delle norme europee.

I doveri legati alla cittadinanza, nell'accezione classica, sono il pagamento delle imposte ed il servizio militare. Ad oggi, tuttavia, il dovere di leva è quasi ovunque³⁰² stato abolito o sostituito dal servizio civile. Oltre alla poca contemporaneità di questo istituto, in relazione a quest'ultimo vi è un problema di carattere istituzionale: l'UE non è dotata di forze armate comuni, risulterebbe quindi necessaria una previa istituzione di una organizzazione in tal senso.

Ciò che invece, più realisticamente, si potrebbe fare è di rafforzare il sistema di Servizio Volontario Europeo con lo scopo di dotare i giovani partecipanti di competenze e conoscenze basate sui principi morali europei e spendibili nel mondo del lavoro.

Con riguardo al dovere contributivo, dato il diffuso sentimento ostile al pagamento dei tributi sarebbe veramente difficile far accettare una imposizione europea (finalizzata alla promozione sociale) senza che alcuni attori politici la utilizzassero quale pretesto per attaccare l'UE stessa. La possibilità che appare più fattibile, stante la situazione economica, sociale e politica, vigente in Europa sembra quella, suggerita da Maurizio Ferrera³⁰³, di far dotare tutti gli Stati di uno schema simile al *cinqueper mille* italiano. Una volta introdotto, creare un fondo sociale europeo *ad-hoc* in cui, volendo, i contribuenti nazionali possono destinare il 5% dei contributi versati. Se questo

³⁰² Nell'UE solamente Austria e Finlandia prevedono un servizio di leva obbligatorio

³⁰³ FERRERA M., *EU needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in BAUBÖCK R. (a cura di), *Debating european citizenship*, Springer International Publishing, New York, 2018, p. 194

iniziasse a funzionare, grazie all'effetto leva di cui il fondo potrebbe godere considerando la quantità di potenziali donatori, si riuscirebbe ad ottenere una somma ragguardevole³⁰⁴. Inoltre, la consapevolezza nei cittadini di aver destinato risorse in tale fondo, potrebbe generare una richiesta di *accountability* che, a sua volta, genererebbe un maggior coinvolgimento nell'istituzione stessa.

Come visto in questo paragrafo le tre categorie di diritti enunciate da Marshall non godono di ottima salute in Europa. Con riguardo ai diritti politici si è evidenziato come l'essere cittadino europeo possa, in alcuni casi, portare al sacrificio del diritto di voto.

La stessa struttura politica dell'Unione Europea, inoltre, soffre del cosiddetto "*deficit democratico*"³⁰⁵ giacché l'unico organo direttamente eletto, il Parlamento Europeo, non ha potere d'iniziativa.

Con riguardo ai diritti civili la situazione appare nettamente migliore. Il caposaldo della libertà di movimento e residenza funziona bene ed ha, nel tempo, costituito la base, in sede giudiziale, per l'ampliamento in sede applicativa di molti altri diritti derivanti dal possesso stesso della cittadinanza europea. Si è segnalato, a tal proposito, il progressivo ricorso alla sospensione di tale diritto soprattutto come risposta alle migrazioni internazionali che stanno coinvolgendo l'Europa. Ciò, pur rappresentando un fattore di preoccupazione ed un segnale di scarsa solidarietà e diffidenza tra gli Stati membri, non ha ancora assunto dimensioni tali da poter essere considerato come una temibile questione foriera di gravi disequilibri nell'esercizio e nella tutela dei diritti garantiti. Il dato preoccupante riguarda, tuttavia, la percezione che l'esercizio di tale diritto ha su chi non lo esercita.

Si ricordi che è stato detto che ad usufruire della libertà di movimento e di soggiorno è una porzione esigua della popolazione; tuttavia l'esercizio di tale diritto è percepito con preoccupazione dalla popolazione generalmente stabile nel proprio Stato, in quanto quest'ultima ritiene che lo spostamento e l'insediamento di nuovi soggetti possa inficiare il loro godimento dei servizi e, più in generale, possa deteriorare la qualità della loro vita.

A tal proposito, durante il referendum per la Brexit, questo è stato l'argomento più dibattuto, Appare infatti molto difficile stabilire, in maniera scientifica, se vi sia un effettivo aumento e/o diminuzione del livello di benessere a causa dell'immigrazione intraeuropea.

³⁰⁴ Si consideri che in Italia il cinqueper mille genera un movimento di donazioni pari a mezzo miliardo di €. (Fonte: <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/04/09/5x1000/>)

³⁰⁵ Si noti che nel glossario offerto dalla piattaforma eur lex (il sito ufficiale dell'Unione Europea per la consultazione di tutti gli atti degli organi UE) sotto la voce "deficit democratico" viene ribadito che "L'attuale forma di governance europea è tale che non c'è un governo" (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=it)

Con riguardo alla tutela dei diritti sociali in Europa si è constatato come non esista un effettivo schema di protezione sociale europea e come gli sforzi sino ad ora fatti siano risultati insufficienti.

Naturalmente ogni problematica sino ad ora analizzata sottende un problema fondamentale: la mancanza di un accordo politico tra gli Stati circa il destino dell'Unione. Questo sembra essere il problema fondamentale risolvendo il quale le difficoltà ulteriori sarebbero molto facili da risolvere.

Dalla drammatica crisi economica del 2007 gli Stati membri sembrano aver ripiegato su sé stessi ed il processo di integrazione è rallentato. Oggi l'esplosione della crisi migratoria sta mettendo in luce tutte le contraddizioni insite nella costruzione europea. Il riemergere del nazionalismo e del populismo sta generando forti preoccupazioni circa il destino stesso dell'Unione (già un tassello molto importante se ne è andato: La Gran Bretagna).

Se da una parte tutto ciò non può che incutere timore, dall'altra sono proprio questi i momenti adatti per un rilancio sostanziale di un'istituzione che, come si vedrà nel prossimo ed ultimo, paragrafo rappresenta la prima esperienza concreta di *governance* post-nazionale che abbia alla base il rispetto dei diritti umani e che sia anche economicamente efficiente.

3.4 GLOBALIZZAZIONE E CITTADINANZA

Nel primo capitolo è stato offerto un adeguato spazio all'analisi delle implicazioni sociali delle rivoluzioni industriali. È stato osservato come le rivoluzioni industriali iniziate nel tardo XVIII secolo abbiano generato delle nuove classi sociali le quali hanno sollevato nuove istanze che hanno contribuito ad aprire le categorie della cittadinanza. Ciò che è stato osservato è che il cambiamento delle tecniche produttive e della tecnologia disponibile abbia, di fatto, stravolto le società europee.

Sebbene anche quello sperimentato alla fine del XVIII secolo non fosse un processo di crescita lineare, ma esponenziale, la crescita derivante dalla cosiddetta *rivoluzione digitale* sta assumendo dimensioni inedite ed apparentemente incontrollabili. Questa ha reso le distanze tra le varie parti del mondo irrilevanti, ha cambiato il modo di comunicare, di scambiare, di pensare. All'interno di questo processo è coinvolta l'intera società e le sue complesse interrelazioni. Per mezzo dell'interdipendenza e dell'interconnessione, esistente tanto tra gli individui quanto tra i sistemi, gli Stati perdono gradualmente il loro ruolo, i confini si trasformano in fratture³⁰⁶, le identità soggettive si moltiplicano in un processo complesso di integrazione politica, economica e sociale, o meglio di globalizzazione³⁰⁷. Quest'ultima ha comportato la nascita di nuovi strumenti di *governance* che travalicano i confini nazionali (si pensi al crescente ruolo delle organizzazioni internazionali o anche delle Corti internazionali) modificando, così, la classica competizione nell'arena globale da prettamente intra-statale ad una più complessa e con un numero potenzialmente infinito di attori³⁰⁸.

La storia del costituzionalismo è stata caratterizzata da un continuo allargamento dell'alveo dei diritti ascrivibili, al cittadino, prima, all'essere umano in quanto tale, poi.

³⁰⁶ MONATERI P. G., *Cittadinanza e laicità fra emancipazione e messianesimo politico*, in BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne editrice, Roma, 2015, p. 257

³⁰⁷ Bauman in BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 3 la definisce così: ““globalizzazione” significa l'ineluttabile destino del mondo, un processo irreversibile e che, inoltre, ci coinvolge tutti alla stessa misura e allo stesso modo”

³⁰⁸ Si veda, a proposito della cittadinanza globale e delle potenzialità in essa contenute, la prolusione all'anno accademico LUISS Guido Carli 2019/2020 tenuto da SIMONCINI M., *Il passaporto del cittadino globale* reperibile al link <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP54%20SIMONCINI.pdf>

Oramai esistono una serie di diritti e tutele riconosciute a livello internazionale (si pensi alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, alle Convenzioni internazionali ecc...). Sono stati in questo modo stabiliti alcuni diritti ed alcune prerogative inderogabili ed appartenenti all'essere umano in quanto tale e non più ascrivibili all'individuo solamente in quanto in possesso di un determinato *status* (nel caso di specie la cittadinanza).

Da questo discende che la tutela di tali diritti è teoricamente garantita ad ogni essere umano che si trovi entro il limite geografico giurisdizionale nel quale suddette Carta o Convenzioni producono i loro effetti.

La tensione tra dimensioni globale, regionale e nazionale, venutasi a creare nel tempo va a rifrangersi contro la supposta universalità di alcuni diritti.

I diritti fondamentali sono “*quei diritti soggettivi che spettano universalmente a 'tutti' gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire; inteso per diritto soggettivo qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica, e per 'status' la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio*”³⁰⁹ ma, alla prova dei fatti, alcuni soggetti, in virtù dello *status* posseduto, hanno più diritti di altri³¹⁰. La cittadinanza di un determinato Stato, in tale contesto multilivello ma differenziato, non si configura più come il “diritto ad avere diritti” ma come il “privilegio di avere diritti”³¹¹ (a seconda dello Stato di cui si è cittadini) ossia come ultimo grande limite normativo al principio di uguaglianza giuridica.

Il dissidio tra spinte opposte, quella che incalza verso la dimensione della globalizzazione giuridica e quella opposta che riconduce i diritti verso la loro dimensione territoriale e culturale, glocalizzazione³¹², fa sì che la tutela multilivello non si esprima solo attraverso l'alternarsi applicativo di provvedimenti diversi sulla base del principio di sussidiarietà o di quello gerarchico, ma che si creino all'interno dell'alveo tracciato dalle Carte fondamentali di tutela dei

³⁰⁹ FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, I ed., 2001, p. 5

³¹⁰ Si è detto del virtuoso impianto di tutela dei diritti in Europa. In altre parti del mondo, tuttavia, tali diritti, sebbene spesso riconosciuti, non godono del medesimo livello di tutela. A questo punto la fortuna di essere (nati) in una località consente di poter godere di determinati diritti maggiormente di un altro individuo nato in un'altra località. Questo fatto confligge con l'idea stessa di universalità dei diritti in quanto si affida una parte del grado di tutela di tali diritti fondamentali al fato.

³¹¹ FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 288.

³¹² A proposito della glocalizzazione si veda ROBERTSON R., *Globalizzazione, teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste, 1999

diritti, una serie di regolamentazioni maggiormente legate alle singole realtà territoriali che appaiono caratterizzate da un naturale dualismo, da un lato il recepimento dei principi transnazionali, dall'altro il riferimento alle singole identità nazionali. Da questo punto di vista in Europa (tanto con l'UE quanto, in una certa misura, con il Consiglio d'Europa) è stato creato un sistema di tutela multilivello di prerogative soggettive che, pur incontrando alcuni limiti, funziona bene. Va ricordato, inoltre che la maggior parte delle previsioni contenute all'interno delle Carte dei diritti (la CEDU e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) non sono rivolte ai soli cittadini ma sono rivolte ad ogni individuo.

D'altra parte, il riconoscimento di tali diritti a livello sovranazionale sembra che potrà avere una conseguenza molto forte sull'istituto della cittadinanza. Sino ad ora è stata presa per corretta e valida la teoria di Marshall alla cui base vi è la relazione tra diritti e cittadinanza. Questa visione, sebbene perfettamente aderente al contesto dello Stato-nazione, ad oggi appare superabile³¹³. In un mondo così complesso ed interrelato si stanno riaffacciando le teorie ispirate al cosmopolitismo di matrice kantiana e dunque all'idea di costituire un governo comune su base globale che possa effettivamente controllare l'insieme delle relazioni (siano esse economiche, politiche o sociali) non più nel contesto di una sempre più anacronistica competizione tra Stati. L'idea è quella di creare uno *ius cosmopolitanum*³¹⁴ (*Weltbürgerrecht*) che possa porre "fine in via definitiva allo stato di natura"³¹⁵ in cui riversano gli Stati e, di conseguenza, porti ed assicuri la "pace perpetua".

Nell'idea di Kant la natura pacifica delle repubbliche, il controllo operato dall'opinione pubblica ed il commercio internazionale si sarebbero posti come garanti del mantenimento di un accordo tra Stati analogo al "contratto sociale".

Ad oggi, tuttavia, la strada intrapresa non sembra seguire questa direzione. Come osservò Morghentau, "il governo internazionale delle Nazioni Unite appare [...] come la Santa Alleanza dei giorni nostri. I cinque membri permanenti [del Consiglio di Sicurezza] sembrano essere [a loro volta] una Santa Alleanza all'interno della Santa Alleanza"³¹⁶.

³¹³ Si è preferito utilizzare *superabile* anziché *superata* in quanto, allo stato attuale, non è ancora chiaro quale sarà il destino dello Stato-nazione. Se, da una parte, è vero che questa istituzione è in forte crisi, dall'altra, specialmente negli ultimi dieci anni, nel panorama politico si sta ripresentando con estrema forza il nazionalismo (ideologia quanto più vicina possibile all'essenza dello Stato nazione). Alla luce di queste due tendenze contrapposte che stanno emergendo è veramente difficile stabilire quale sarà la direzione finale.

³¹⁴ A tal proposito BOBBION., in "L'età dei diritti", Einaudi, Torino, 1990 ha sostenuto, con un certo grado di ottimismo, che lo *ius cosmopolitanum* si trovasse, *in nuce*, nella Dichiarazione universale del 1948.

³¹⁵ HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro - Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 180

³¹⁶ MORGENTHAU H. *Politics among Nations*, McGraw-Hill Education, VII ed., New York, 2005, citato in, ZOLO D., *Cosmopolis - La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995, p.

Lo stesso riconoscimento di diritti identificati quali fondamentali, in tempi recenti, è stato utilizzato, dagli Stati, quale “base morale” per condurre “guerre giuste”³¹⁷. In nome dei diritti e in difesa del “mondo libero” si è giunti a scambiare la libertà con la sicurezza, si è ritenuto giusto poter “esportare” la democrazia non tenendo conto che la democrazia sia un metodo, non un ideale. Abiurando, in questo modo, irrimediabilmente all’ideale intrinseco nella tutela internazionale dei diritti umani, quella che il Maestro del positivismo giuridico, Kelsen, definiva “*peace through the Law*”³¹⁸. Si pensi, in questo contesto, alla breccia che si è creata nel modello ONU per mezzo della introduzione del concetto di “*guerra umanitaria preventiva*” o in forza della *first strike doctrine statunitense*, con la quale ci si è sovente sbarazzati dei vincoli imposti dallo *jus cogens*, dalla multilateralità e dall’interdipendenza globali a favore della valutazione unilaterale di interessi meramente nazionali. È paradossale come una dottrina (quella dei diritti umani) solennemente innalzata ad universale a seguito delle brutalità del secondo conflitto mondiale, sia stata, talvolta, totalmente snaturata per porla quale legittimazione della tradizionale guerra tra Stati sovrani. Tale processo di erosione e svuotamento della moderna civiltà dei diritti non fa che delegittimare gradualmente la stessa moderna idea di diritto³¹⁹.

Se da un lato la globalizzazione giuridica espande le potenzialità del diritto e delle tutele ordinamentali, dall’altra, tale fenomeno, apparentemente illimitato nelle proprie capacità espansive, tende a metterne in crisi le categorie giuridiche essenziali.

Le tutele dei diritti fondamentali affondano le proprie radici in una storia complessa ed intricata che ci racconta delle evoluzioni del concetto stesso di diritto, quale fenomeno umano ed ontologicamente legato alle categorie filosofiche del vivere comune. Il diritto soggettivo dello Stato Ottocentesco borghese, postosi come arma del singolo di fronte al e dunque a difesa del potere potenzialmente illimitato dello Stato che si esprimeva nella persona stessa del Sovrano, ha subito una evoluzione continua e corrispondente a quelle pietre miliari di sviluppo definite come stagioni dei diritti costituzionali.

Dal diritto soggettivo, ai diritti fondamentali, passando per il medio dei diritti civili e sociali nella loro dimensione nazionale, dalla democrazia formale come metodo, alla democrazia pluralistica come obiettivo, il cui maggior sintomo di successo sono gli strumenti di garanzia transnazionale dei diritti.

³¹⁷BOVERO M. (a cura di), *Quale libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 20

³¹⁸KELSEN H., *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990

³¹⁹A tal proposito si consiglia PRETEROSSIG., *L’Occidente contro se stesso*, Laterza, Roma-Bari 2004

Se questo è in breve ciò che per la Storia dei diritti è stato quel lungo processo di ampliamento dei confini, è doveroso rendere nota delle spinte opposte rispetto alle aperture che sino ad ora, a periodi alterni, gli ordinamenti hanno mostrato.

Il riconoscimento dei diritti è un fenomeno umano ed una garanzia che l'evoluzione stessa della società ha, sia qui concesso, fortunatamente imposto. In questo contesto, quell'entità un po' antiquata che è lo Stato Nazione appare ancora il centro propulsore capace non solo di ampliare e legittimare le tutele rispetto ai propri confini ma anche di ridurre la legittimazione di tutti gli altri organismi ed istituzioni che da esso dipendono e che sono in grado di istituire tali suddette tutele sovranazionali. In questo senso, quindi, da un lato, lo Stato Nazione tende a frenare la tensione verso la dimensione globale, dall'altro quest'ultima mette sempre più in crisi la dimensione prettamente nazionale della tutela dei diritti ed è proprio in virtù di ciò che è destinato a riproporsi inesorabilmente e come vittorioso il modello delle Convenzioni e delle Carte sovranazionali rispetto alla monade chiusa del modello "Westfalia". Modello, per altro, che qualche detrattore della nuova dimensione globale degli ordinamenti cerca con successi più o meno ampi di far tornare in auge al fine di garantire il diritto alla sicurezza piuttosto che la sacrosanta sicurezza dei diritti.

D'altronde come potrebbe un sistema, quello dello Stato-nazione, che si basa su principi esclusivi (l'idea stessa di nazione è, per definizione, esclusiva: non ci si potrebbe riconoscere in base a criteri valoriali o culturali se non in relazione al diverso) non trovarsi minato dalla commistione culturale e valoriale che imperversa nel mondo? Con la comunità che diventa sempre più ampia e discontinua anche la cittadinanza nazionale, si trova in difficoltà.

Tale inadeguatezza è rinvenibile anche nelle regolamentazioni nazionali (così come visto nel secondo capitolo). Si pensi, ad esempio, al caso italiano ed alle seconde generazioni di immigrati nate nel territorio dello Stato. A queste, in nome di una supposta necessità d'effettiva integrazione, viene concessa la cittadinanza solo dopo il compimento della maggiore età. D'altra parte, possono acquistare la cittadinanza soggetti nati, cresciuti e stabiliti all'estero ma discendenti (anche molto lontani) di cittadini italiani; in questo caso non è richiesta alcuna prova d'integrazione. Oppure si pensi, sempre nel caso italiano, al fatto di legare il possesso del diritto di soggiorno alla condizione lavorativa. Ciò rende, di fatto, l'immigrazione lecita solamente in quanto economicamente vantaggiosa e, di converso, rivela

“il nesso biunivoco tra diritti e uguaglianza, tra universalismo dei diritti umani e percezione degli altri come uguali: come l'uguaglianza e la comunanza nei diritti sono un fattore di educazione civile, sollecitando la percezione del diverso come uguale, così la disuguaglianza

*giuridica è un fattore di corruzione morale e politica, che genera l'immagine dell'altro come inferiore naturalmente perché inferiore giuridicamente. È un circolo vizioso: proprio perché sfornito di diritti, l'immigrato viene avvertito come antropologicamente disuguale, e questa percezione razzista, a sua volta, vale a legittimare la discriminazione nei diritti*³²⁰.

Il fenomeno delle migrazioni è un fenomeno che ad oggi si sta riaffacciando sul panorama statale generando degli effetti sociali molto forti.

Da una parte *“l’immigrazione irregolare esemplifica non solo la forza di reazione difensiva della tradizionale disobbedienza civile, ma anche la sua forza trasformativa e costituente. Nel senso che ci sfida a estendere i limiti della disobbedienza civile oltre gli attori “legittimi” (i cittadini)”*³²¹ e quindi tende a mostrare i limiti dello Stato stesso. Dall'altra l'effetto di tale sfida rischia di dar via ad un processo di involuzione, tanto dello Stato quanto della Società.

Gli Stati anziché adattare, per mezzo di un'organizzazione comune efficiente e funzionale, la propria azione per garantire la creazione di metodi di controllo dei flussi ispirati al rispetto dei diritti umani ed alla solidarietà, sembra stiano agendo in senso contrario, chiudendosi e legittimando la violazione dei diritti umani in nome di una supposta sicurezza nazionale e, in questo contesto la cittadinanza ritorna a rifulgere quale *status* fondamentale³²².

Inoltre, a livello sociale, anche a causa dell'utilizzo strumentale dei migranti da parte di una certa classe politica, si stanno rinsaldando sentimenti nazionalisti in totale contrasto con quello che dovrebbe essere lo spirito nell'epoca della globalizzazione³²³.

Questa tensione tra mondo globalizzato, spirito di autoconservazione (per mezzo di logiche esclusive) dello Stato nazione ed opinione pubblica sempre più divisa sta generando ciò che Papa Francesco ha definito, nel suo viaggio a Lampedusa nel 2015, la “globalizzazione dell'indifferenza”.

³²⁰ L. FERRAJOLI L., *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?*, in BOVERO M. (a cura di), *Quale libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 179-90

³²¹ Così URBINATIN., *Migranti, disobbedienza civile e confini*, La Repubblica 28 Novembre 2018

³²² Si pensi, a tal proposito, alle già menzionate misure di chiusura dei confini intra-europei, alla creazione di barriere fisiche volte all'impedimento dei movimenti come quelle presenti tra Messico e Stati Uniti, Ceuta e Melilla (Marocco-Spagna), Israele ed Egitto e così via... Non è questa la sede per approfondire il discorso ma si tenga presente che lo *ius migrandi* ha una storia lunga: affermato per la prima volta da Francisco de Vitoria nel 1557 come diritto naturale che si pongono come blocco fisico, ad esempio, all'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, il quale prevede che *“ogni individuo ha il diritto di lasciare il proprio paese”*.

³²³ Si è già detto dell'utilizzo del tema migranti nella campagna per Brexit ma, l'argomento migranti, è stato utilizzato in maniere crescente in ogni competizione elettorale negli ultimi dieci anni: si pensi alle campagne elettorali di Trump, Le Pen, Salvini, Orban, solo per citarne alcuni che sono state dominate dall'argomento migranti.

3.5 CONCLUSIONI

Giunti al termine di questo approfondimento, si cercherà di ricomporre il quadro uscente dalla trattazione sino ad ora intervenuta al fine di valutare, alla luce di tutti gli elementi emersi, quali siano le effettive potenzialità della cittadinanza europea.

Nel primo capitolo si è analizzata la parabola percorsa sino ad oggi dalla cittadinanza e quanto questo istituto sia stato tanto sensibile ai mutamenti quanto ne abbia generati. È proprio comprendendo questo mutuo rapporto che si possono comprenderne le potenzialità.

Come visto, il concetto di cittadinanza trova le origini nella *pólis* greca nella quale, tuttavia, aveva un connotato fortemente esclusivo ed elitista, che legava l'idea stessa dello *status* di cittadino a quello della partecipazione attiva alla vita politica della città. La capacità di partecipare non era, allora, ascrivibile ad ogni soggetto in quanto tale né tantomeno ad ogni membro della comunità. Questa capacità era fondata sulla e condizionata dalla possibilità intellettuale di comprendere le necessità della società di cui si era parte, caratteristica ascrivibile, secondo il pensiero del tempo, solamente a pochi individui (uomini, adulti, che non avessero la necessità di lavorare e quindi tempo per dedicarsi alla *Res Publica*).

Seppure intrisa di elitismo, si deve molto all'impostazione della cittadinanza offerta da Aristotele che pone le basi per l'idea dell'autonomia politica del cittadino e della funzione accordata all'insieme dei cittadini nella determinazione delle scelte politiche.

Si aggiunga poi che la formalizzazione del concetto di cittadinanza e delle prerogative giuridiche discendenti dallo status dalla stessa conferite si deve al pensiero filosofico della civiltà romana la quale ha fornito una forte base giuridica a tutte quei diritti ed obblighi di cui il cittadino era destinatario in quanto tale. È qui che emerge il fatto che essere cittadini significasse il “*diritto ad avere diritti*”³²⁴.

La visione della cittadinanza tipica dell'epoca basso-medioevale ha integrato le precedenti visioni con le caratteristiche, ad oggi imprescindibili, di “comunità, condivisione, compartecipazione,

³²⁴ Si pensi al fatto che pronunciare la locuzione *Civis romanus sum* significava far presente all'interlocutori di essere in possesso di tutti i diritti ed i doveri. Cicerone nelle Orazioni (In Verrem, 5, 162) racconta, a tal proposito un aneddoto molto significativo: “*Veniva battuto con le verghe nel mezzo del foro di Messina un cittadino romano [...] non si udiva nessun gemito [...] se non questo: “civis Romanus sum”*. Con ciò a ricordare di essere cittadino romano credendo così di poter allontanare tutte le sferzate” CICERONE, *Il processo di Verre*, BUR Rizzoli, Milano, 1992

senso di appartenenza ad una comune realtà³²⁵ ed ha liberato la condizione di cittadinanza dall'ottica elitista per dotarla del carattere quasi-universale³²⁶.

Ancora, con l'emergere dello Stato assoluto l'istituto della cittadinanza è tornato ad occupare una condizione recessiva in quanto "cittadinanza" costituiva un sinonimo di "sudditanza", rappresentando un mero concetto giuridico volto ad indicare il rapporto tra il sovrano ed il suddito (obbedienza in cambio di protezione). L'aspetto interessante che è emerso dall'analisi di questo periodo storico è che, per la prima volta, la cittadinanza è totalmente svincolata dal possesso di caratteristiche individuali (religione, lingue, etnia).

Il liberalismo classico di matrice anglosassone ha ristabilito, rappresentando una tappa fondamentale del processo evolutivo della cittadinanza, la via interrotta con lo Stato assoluto aggiungendo allo status di cittadino l'insieme dei diritti civili come diritti che lo Stato è tenuto a tutelare. L'insieme di tutele, la cui garanzia è alla base del patto di obbedienza del cittadino al sovrano.

È stato nell'epoca dell'illuminismo che si è iniziato a riflettere sul concetto di cittadinanza aprendo un discorso che ancora oggi non è concluso. Innanzitutto, è stato (re)instaurato il legame tra cittadinanza e diritti in una maniera inedita data la portata degli stessi diritti declamati.

In secondo luogo, si è tornato a pensare al cittadino come protagonista della vita politica e non più solamente come soggetto alla volontà politica. In questo contesto, così intellettualmente florido, vi sono state, come visto, molte diverse interpretazioni della cittadinanza, che hanno avuto un ruolo fondamentale nel plasmare la cittadinanza, lo Stato ed i suoi poteri, sino alla forma assunta oggi³²⁷.

Il contrattualismo di stampo liberale, la declamazione dei diritti universali e la connessione tra cittadinanza e sovranità nazionale offerta dal pensiero roousseauiano hanno dato alla cittadinanza il carattere di "appartenenza e diritti".

Dalla fine del 1800, anche a causa degli sconvolgimenti sociali portati dalle rivoluzioni industriali e dalla crescente coscienza di classe gli Stati hanno iniziato a valutare misure di tutela sociale che, dal 1917 in poi sono state introdotte all'interno dei testi costituzionali, i diritti sociali.

³²⁵ COSTAP., *Cittadinanza e comunità. Un "programma" di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in *Filosofia Politica*, I, 1999, Il Mulino, Bologna, p.16

³²⁶ Si rammenti che erano escluse le categorie non produttive, ribaltando l'ottica aristotelica. Si ricordi, inoltre, che il contesto di riferimento, all'epoca, non era né lo Stato né l'Impero ma il Comune.

³²⁷ A dir la verità, grazie al contributo di Kant, l'orizzonte temporale di tali riflessioni è estendibile sino al futuro.

La “riscoperta del costituzionalismo”³²⁸ del secondo dopoguerra è stato l’ultimo passo per giungere alla definizione attuale. La proclamazione dei diritti dell’uomo promulgata in sede ONU sembrava potesse creare una forma di tutela dell’individuo financo contro il proprio Stato. Questo avrebbe consentito all’istituto della cittadinanza di evolvere in quanto si sarebbe, almeno parzialmente, sganciato dallo Stato per assumere un valore universale. Il problema è nel grado di giustiziabilità di tali diritti, ossia nel garantirne un’effettiva tutela giuridica. Questo principalmente perché gli Stati sono rimasti restii, nonostante le previsioni costituzionali sovente imposte, a devolvere, anche solo parzialmente la propria sovranità.

Tuttavia, contestualmente, in Europa, stava prendendo piede il processo di integrazione europea. Un progetto che, partendo da premesse prettamente economiche è poi sfociato, come visto, anche nella creazione di un sistema effettivo di tutela dei diritti.

È stato mostrato come, con l’istituzione della cittadinanza europea si sia accelerato e rinforzato il processo di tutela dei diritti. Vale la pena notare quanto il progetto della cittadinanza europea sia stato condizionato dalla tradizione filosofica cui si è sinteticamente accennato nelle pagine precedenti e più ampiamente trattato nel primo capitolo.

Naturalmente, la rilevanza del secondo capitolo è dettata dal fatto che l’accesso allo *status* di uno Stato membro dell’Unione Europea comporta, automaticamente, l’acquisto della cittadinanza europea. La scelta dei tre Stati analizzati è stata dettata dalla volontà di mostrare come, seppure in contesti culturali e geografici molto simili, esistano normative che disciplinano la cittadinanza assai differenti tra loro, le quali generano, nel contesto europeo, una giustapposizione di norme che non rende possibile stabilire una via univoca d’accesso alla cittadinanza. In altre parole, esistono molte modalità (spesso discordanti tra loro) per accedere e recedere dallo *status* di cittadino europeo che pure, dal Trattato di Lisbona, si è costituito quale *status a sé stante*.

Il secondo capitolo è di fondamentale importanza anche perché, per mezzo di questo, si è riuscito ad apprezzare come funziona nella sua prassi applicativa l’istituto della cittadinanza nazionale. Se nel primo capitolo sono state fornite le basi teoriche, nel secondo è stata offerta una rappresentazione pratica del funzionamento di tale istituto.

³²⁸ MATTEUCCIN., in *Enciclopedia delle scienze sociali: costituzionalismo*, Treccani, Roma, 1992 sebbene parlare di ‘riscoperta’ può essere eccessivo si usa tale termine per indicare che il costituzionalismo già esisteva. Va tuttavia precisato che le carte costituzionali, così come appaiono oggi, sono una vera rivoluzione nella storia del diritto in quanto sono votate, garantiscono esattamente tutti i diritti sino all’ultima generazione, sanciscono la divisione dei poteri (Montesquieu) ma, contestualmente, garantiscono un sistema di controllo efficace, garantiscono la sostanzialità dei diritti per la prima volta nella storia (eccezion fatta per la carta costituzionale rivoluzionaria del 1793, anomala per il suo tempo e per altro praticamente mai applicata).

Ciò che con più forza è emerso dal secondo capitolo è come le disposizioni legislative garantiscano una disciplina notevolmente più ampia rispetto a quanto la realtà normativa, che si esprime nella prassi applicativa degli ordinamenti, si sia invece cristallizzata sulla base di alcune interpretazioni. Si pensi, in questo senso, alla condizione dell'accesso per gli stranieri nati nel territorio dello Stato ed alle disparità esistenti tra donne e uomini ritenute ormai, a livello teorico, superate da quasi un secolo.

Il fatto di aver ricollegato le contingenze storiche alle norme sulla cittadinanza ha reso ancor più comprensibile l'enorme potenziale di cui è dotato questo istituto. La cittadinanza si è mostrata in grado di sanare fratture storiche, come nel caso dei Sefarditi nell'ordinamento spagnolo, ma anche di affrontare contingenze di estrema attualità: la crisi economica attraverso l'*Individual Investor Programme*.

D'altra parte si è visto come, parlando di cittadinanza, necessariamente si parli di esclusione cioè, di determinare, in tal senso, chi sia compreso o meno in un certo ordinamento costituito dalle proprie peculiarità in termini di diritti, obblighi e doveri. È proprio questo il tratto problematico dell'istituto oggetto di questo approfondimento ed ancor di più il tentativo di giudicare una legislazione o di concepirne una ispirata a criteri di giustizia, senza correre il rischio di lasciare intentato tale scopo per la sicurezza garantita dagli strumenti che l'ordinamento già appresta.

Nell'ultimo capitolo è stata analizzata la cittadinanza europea, Inizialmente si è parlato della sua evoluzione e dell'importanza del mutamento di paradigma operato con il Trattato di Lisbona, dopodiché si sono viste le implicazioni giuridiche del possesso di tale *status* cercando di ricomporre il complesso quadro normativo (Trattati, direttive e decisioni) regolante tale istituto per poi vedere, in conclusione, come il possesso della cittadinanza europea abbia, in certe situazioni, creato un freno all'azione Statale.

Quanto premesso è stato possibile riscontrarlo mediante l'analisi di alcune sentenze rilevanti emesse dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (approccio *case by case*). Di particolare rilievo è il fatto che l'azione della Corte abbia sostanzialmente implementato e rafforzato le implicazioni del possesso della cittadinanza europea. Un altro fatto emerso è che, sempre per mezzo del lavoro della Corte e grazie al collegamento con la Corte EDU, si sia venuto a formare un sistema di tutela multilivello dei diritti umani che non ha precedenti a livello globale (in termini di quantità di sentenze emesse, per la qualità dell'azione della Corte stessa e per il numero di Stati partecipanti).

La tutela di una gran parte di tali diritti non è appannaggio esclusivo dei cittadini ma di qualunque individuo si trovi nello spazio giurisdizionale delle dette Corti.

Infine, ci si è occupati di introdurre la globalizzazione come fenomeno che sta cambiando il mondo intero e si sono osservate le conseguenze che tale fenomeno ha e può avere sull'istituto della cittadinanza. Si è visto, in particolare, come l'esistenza di una tale interconnessione abbia generato identità giuridiche multiple il cui controllo e la cui tutela dei diritti è difficilmente operabile all'interno della categoria di cittadinanza per come è stata sino ad ora.

In questo contesto la cittadinanza europea appare la formula che meglio contrasti questa tensione tra locale e globale. Il sistema di Corti garantisce un'ampia tutela dei diritti fondamentali i quali sono contenuti in documenti vincolanti per gli Stati e sottoposti ad un controllo giurisdizionale. La maggior parte di questi diritti sono ascrivibili ad ogni individuo a prescindere dal possesso dello *status* di cittadino.

Un ulteriore fattore positivo è rintracciabile nel dialogo instaurato tra la CGUE e la Corte EDU, rendendo così ancora più ampio il raggio di protezione e più forte l'affermazione dei diritti previsti tanto nella CEDU quanto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea³²⁹. In questo contesto la cittadinanza è ancora (a livello interno) il "diritto ad avere diritti" ma, a livello esterno, data l'universalità della maggior parte dei diritti declamati, viene parzialmente superato il problema della cittadinanza come "privilegio di avere diritti". Così facendo la cittadinanza europea si propone di superare la distinzione tra cittadino e non cittadino nel godimento dei diritti.

In secondo luogo, l'UE potrebbe essere vista come una efficace risposta alla crisi dello Stato-nazione e la cittadinanza su base regionale divenire una nuova forma di *status* che pur rispettando il carattere di comunanza culturale tenga conto delle trasformazioni avvenute con la globalizzazione.

Non va sottovalutato il fatto che anche il processo d'integrazione abbia subito un brusco rallentamento e, proprio a questo proposito, quanto emerso dall'analisi sinora condotta mostra come, se si voglia rilanciare il processo d'integrazione, non lo si possa fare in altro modo che dotando di maggiore sostanza la cittadinanza europea.

Ciò che è emerso dall'analisi comparata dei sistemi di attribuzione della cittadinanza è che, pure in contesti culturalmente e socialmente vicini, vi siano regole totalmente differenti e talvolta discordanti tra loro. Ciò comporta un problema non di poco conto per la cittadinanza europea in

³²⁹ La CGUE cita molto spesso le sentenze della Corte EDU. Ciò è molto importante in quanto, così facendo, si forma un'interpretazione coerente del diritto favorendo così una maggiore prevedibilità rispetto ai contenuti del diritto che il cittadino rivendica nelle varie sedi. A tal proposito si veda BIONDI F., Quale dialogo tra le Corti?, in *Federalismi*, 18/2019 reperibile al seguente link:
<https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40352&dpath=document&dfile=02102019044750.pdf&content=Q uale%2Bdialogo%2Btra%2Ble%2BCorti%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

quanto, per come è strutturata, configura molte modalità differenti di accesso e di perdita. In tutto ciò, come visto, è stato l'organo giurisdizionale (la CGUE) a rendere le normative nazionali coerenti con i diritti declamati a livello europeo. Così facendo la CGUE si è rivelata la fonte principale del diritto in materia di cittadinanza. Ciò confligge con l'idea stessa della separazione dei poteri. Stanti le comprensibili difficoltà derivanti dalla creazione di un sistema comune a livello europeo di acquisto e perdita della cittadinanza, ciò che appare doveroso è l'imposizione agli Stati membri degli *standard* comuni. Tali *standard* non dovrebbero essere desunti, come accade ora, dall'azione dell'organo giurisdizionale ma stabiliti dagli organi politici eletti, tanto direttamente quanto indirettamente, in maniera democratica.

Oltre alla creazione di *standard* comuni, sarebbe necessario ripartire dall'analisi e dal miglioramento degli aspetti correlati alla cittadinanza proposti da Marshall che, sebbene elaborati negli anni Cinquanta e nel contesto dello Stato-nazione, colgono ancora in pieno le problematiche esistenti.

In questo capitolo si è mostrato come, relativamente alle categorie di Marshall, vi siano alcuni punti nell'impianto della cittadinanza europea, che necessiterebbero di essere migliorati.

Ad avviso dello scrivente il versante di partenza di tale processo non può che essere quello dei diritti sociali.

Si ricordi che nel primo capitolo è stata riportata l'idea di Marshall secondo la quale i diritti sociali non servono ad altro che a ridurre le disuguaglianze. Per mezzo di questi è possibile garantire ad ogni individuo uno *standard* minimo di sopravvivenza e solo grazie all'effettiva istituzionalizzazione di questi, come osservato da Parsons, si può garantire un alto livello d'integrazione tra le componenti della società (in questo caso i cittadini dei vari Stati membri).

Inoltre, sempre nel primo capitolo, è stato ricordato come Marshall sostenesse che i diritti sociali, in quanto forieri di uguaglianza, siano prodromici al godimento dei diritti politici e civili. In altre parole, senza un sistema efficiente di diritti sociali sarebbe impossibile godere in maniera effettiva e concreta degli altri due.

Naturalmente non si intende sottovalutare la reticenza politica nello scenario europeo riguardo ad una maggiore integrazione, ma, tuttavia, non bisogna dimenticare che per mezzo del mutamento delle condizioni sociali possono cambiare anche le aspettative e le preferenze degli attori che, in un sistema democratico quale è l'Unione Europea, sono i cittadini.

Una volta operata questa traslazione si doterebbe di sostanza il motto "*uniti nelle differenze*" al punto che per ogni cittadino europeo diventerebbe naturale affermare "*civis europeus sum*".

Si dedichi, in conclusione, un'ultima riflessione all'istituto della cittadinanza nel contesto globale ed al rapporto intercorrente tra cittadinanza e tutela dei diritti.

L'idea di cittadinanza cosmopolitica, sebbene affascinante, incontra non pochi limiti di carattere procedurale ed etico. Da un punto di vista procedurale l'idea di una struttura comune a livello globale potrebbe andare a generare “una concentrazione di potere, un rafforzato autoritarismo internazionale (sotto l'egida dell'unica superpotenza), per di più ammantato di una patina democratica”³³⁰.

Da un punto di vista etico bisogna riconoscere che, sebbene siano riconosciute una serie di prerogative e diritti comuni a tutta l'umanità, tale unitarietà non è riscontrabile nella concezione della giustizia nei vari sistemi culturali e valoriali.

In questo senso, la creazione di un diritto cosmopolitico o sarebbe il frutto di un compromesso a ribasso (cioè limitandosi a stabilire il minimo comun denominatore di tutte le culture) oppure una necessaria sopraffazione di una concezione sull'altra. In entrambi i casi, comunque, non si creerebbe un sistema organico orientato a criteri effettivi/sostanziali di giustizia.

Da questo punto di vista la cittadinanza UE, ed il relativo sistema di tutele, potrebbe invece rappresentare il primo esempio di glocalizzazione effettivamente funzionante dal punto di vista della tutela (multilivello) dei diritti e, porsi quale esempio per le altre regioni.

Ciò che si intende dire è che se tutte le regioni fossero dotate di un sistema coerente di cittadinanza e di tutela di diritti analogo a quello esistente nell'UE si genererebbe una rete globale di tutela migliore di quella di oggi³³¹ in cui lo scambio tra le Corti sarebbe più agevole ed infine, ogni persona, in ogni luogo della terra sarebbe effettivamente tutelato.

³³⁰ ZANCHETTA P.L., *Lo Stato-Nazione tra multiculturalismo e globalizzazione. Analisi e proposte di Jurgen Habermas*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza fascicolo I*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 18

³³¹ Ad oggi le Corti regionali per la tutela dei diritti soffrono ancora di grandi mancanze. Ad esempio, nella giurisdizione della Corte interamericana dei diritti umani non sono presenti attori di assoluto rilievo quali gli Stati Uniti ed il Canada; né la SEATO né l'Unione Africana hanno una vera e propria Corte a tutela dei diritti dell'uomo ma solo degli organismi.

BIBLIOGRAFIA

- ABARACA JUNCO P., PÉREZ VERA E., *Derecho Internacional Privado*, vol. 1, III ed., Universidad de Educación a Distancia, Madrid, 1997
- ALPA G (a cura di), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario (21 ottobre 2005)*, Giuffrè, Milano, 2006
- ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II - Artículos 10 a 23 de la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 2006
- ARENDT H., *Vita activa*, Bompiani, Milano, 1994
- ARISTOTELE, *Politica*, (a cura di) VIANO C. A., BUR Rizzoli, Milano, 2012
- BARATTA A., *Lo Stato-meticcio e la cittadinanza plurale. Considerazioni su una teoria mondiale dell'alleanza*, Materiali per una storia della cultura giuridica, Fascicolo 1, giugno 1998, Il Mulino, Bologna
- BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne Editrice, Roma, 2015
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997
- BARBERA in *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, Quaderni costituzionali, Fascicolo 4, Il Mulino, Bologna 2008
- BARBERIS M., *Liberalismo, costituzionalismo, pluralismo*, in Materiali per una storia della cultura giuridica, Il Mulino, Bologna, fascicolo I, 2016
- BARMANN B., *La rilevanza dell'interesse legittimo nell'esercizio della protezione diplomatica*, in Rassegna avvocatura dello Stato, I/2014
- BAUBÖCK R., PERCHINIG B., SIEVERS W. (a cura di), *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009
- BAUBÖCK R., *Debating european citizenship*, Springer International Publishing, New York, 2018
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001
- BENDIX R., *Nation-Building and Citizenship: Studies of our changing social order*, University of California Press, Berkeley, 1964
- BERGAMANTE F., DE MINICIS M., *Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario*, in Economia & Lavoro, Fascicolo II, Maggio 2019, il Mulino, Bologna
- BERNALDO de QUIRÓS M., *Comentarios al Código Civil, Tomo I, Vol. III, II edizione*, Rivista de derecho privado, Edersa, Madrid, 2004
- BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti Sociali, appartenenza e dignità della persona*, in Gruppo di Pisa, Pisa, 2012
- BIONDI F., *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi*, 18/2019

- BOBBIO N., BOVERO M., *Società e stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello hegel-marxiano*, Il Saggiatore, Milano, 1979
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990
- BOBBIO N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999
- BODIN J., *I sei libri della Repubblica*, (a cura di) ISNARDI PARENTE M., UTET, Torino, 1964
- BOECKENFOERDE E., *Diritto e secolarizzazione. Dallo stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Bari, 2010
- BOVERO M. (a cura di), *Quale libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- BROCHARD E. M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, The Banks Law Publishing Co., New York, 1915
- BRUTTI M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, II edizione, Giapichelli editore, Torino
- BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., *EUDO citizenship observatory country report: Malta*, European University Institute, Florence, 2015
- CARTABIA M., *La cittadinanza europea*, in Enciclopedia giuridica, Treccani, Roma, 1995
- CARTABIA M., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Intervento in incontro trilaterale tra le Corti costituzionale italiana, portoghese e spagnola, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014
- CASALINI B., *"Denisons", stranieri e cittadini. La questione della cittadinanza nel "Secondo trattato sul governo" di John Locke*, in Intersezioni, Volume 2/Agosto 2008, Il Mulino, Bologna, 2008
- CICERONE M.T., *Il processo di Verre*, BUR Rizzoli, Milano, 1992
- CICERONE M.T., *Le orazioni*, vol. 2, (a cura di) BELLARDI G., UTET, Torino, 1981
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, (a cura di) IOVANE M., XI edizione, Editoriale scientifica, Napoli, 2018
- COSTA P., *Cittadinanza e comunità. Un 'programma' di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in Filosofia politica, Fascicolo I 1999, Il Mulino, Bologna, 1999
- COSTA P., *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale", 1/2009
- COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2018
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, I, Laterza, Roma-Bari, 1999
- DAHRENDORF R., *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Laterza, Roma-Bari, 1992
- DANZELOT J., *Social neo-liberalism*, in "TERRITORIO" 46/2008, Franco Angeli editore, Milano, 2008
- DŽANKIĆ J., *The Global Market for Investor Citizenship. Politics of Citizenship and Migration*, Palgrave Macmillan, New York, 2019
- EDWARDS A., VAN WAAS L., *Introduction in Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014

- ESPINAR VINCENTNE J.M., *Derecho internacional privado. Derecho Intenacional Privado Español*, vol. 2: La nacionalidad, Comares, Granada, 1986
- FAGGIANI V., *The "Substantial citizenship": a comparative approach between Spain and Italy*, University of Milan-Bicocca School of Law Research paper series n. 19-01, Milano, 2019
- FALK R., *The Decline of Citizenship in an Era of Globalisation*, Citizenship Studies, vol. 4, 2000
- FENECH D., *The 2003 Maltese EU referendum and general election*, West European Politics, 26:3
- FERNÁNDEZ ROSA J. C., *Derecho Español de la Nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1987
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in (a cura di) ZOLO D., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari Roma, 1994
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, I ed., 2001
- FURET F., OZUF M. (a cura di), *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, volume 2, Bompiani, Milano, 1994
- GAMBINO S. (a cura di), *La cittadinanza europea*, Franco Angeli, Milano, 2015
- GERMANI G., *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1973
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova, 1997
- GROZIO, *De Jure Belli ac pacis*, 1625, trad. Kelsey, William S. Hein & Co, Buffalo, 1925
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro – Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998
- HABERMAS J., *The inclusion of the Other: Studies in Political theory*, (a cura di) CRONIN C. e DE GREIFF P., MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999
- HALL S., *The European Convention on Nationality and the right to have rights*, in European Law Review, 1999
- HANSEN R. e WEIL P., *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality in the EU*, Palgrave, New York, 2001
- HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1979
- HINGER S., SCHWEITZER R. (a cura di) *Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series*. Springer, Berlino, 2020
- HOBBS T., *Elementi filosofici sul cittadino (De Cive)*, (a cura di) BOBBIO. N., UTET, Torino, 1998
- ISIN E.F., *Citizenship in Flux: The Figure of the Activist Citizen*, Subjectivity, vol.29, 2009
- ISIN E.F., TURNER B.S., (a cura di), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, Londra, 2002
- ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 2019
- JOHN SALISBURY, *Policraticus*, (a cura di) C.J. NEDERMAN, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- KANT I., *Principi metafisici della dottrina del diritto*, (a cura di) BOBBIO N., FIRPO L., MATHIEU V., UTET, Torino, 1956
- KANT I., *Scritti di storia, politica e diritto* (a cura di) GONNELLI F., Laterza, Roma Bari, 2011

- KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945
- KELSEN H., *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990
- KOCHENOV D., *EU Citizenship without Duties*, European Law Journal, Vol. 20, No. 4, July 2014
- KOSTAKOPOULOU D., *Towards a Theory of Constructive Citizenship in Europe*, Journal of Political Philosophy vol.4, 1996
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1994
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006
- LARA AGUADO A., *Nacionalidad e Integración Social: a propósito de la Ley 36/2000 de 8 de octubre*, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, vol. 1, 2003
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., UTET, Torino, 1985
- LOCKE J., *Due trattati sul governo*, (a cura di) CASALINI B., Methexis-Plus, Pisa, 2007
- M. WALZER, *Spheres of Justice*, Basic Book, New York, 1983
- MAGNETTE P., *Citizenship. The history of an idea*. ECPR Press, Colchester, 2005
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- MARSHALL T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1977
- MARSILIO DA PADOVA, *Il difensore della pace*, (a cura di) VASOLI C., UTET, Torino, 1975
- MATTEUCCIN., in *Enciclopedia delle scienze sociali: costituzionalismo*, Treccani, Roma, 1992
- MAZZINI G., *Dei doveri dell'uomo*, RCS, Milano, 2010
- MILANI G., in *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 4/2017
- MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori riuniti, Roma, 2019
- MILL J. S., *La servitù delle donne*, (tradotto da) MOZZONI A.M. Carabba, Lanciano, 2011
- MINDUS P., *Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2015
- MONNET J., *Mémoires*, Fayard, Parigi, 1976
- MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (a cura di) COTTA S., UTET, Torino, 2002
- MORGENTHAU H. *Politics among Nations*, McGraw-Hill Education, VII ed., New York, 2005
- MORO G. (a cura di), *Euro e cittadinanza. L'anello mancante*, Donzelli, Roma, 2013
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2010
- NOHLEN D., GROTZ F., *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 99, sep – dic, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, 2000
- OJEDA-MATA M., *Modern Spain and the Sephardim: Legitimizing Identities*, Lexington Books, Washington, 2017

- PALAZZO A. (a cura di) *Diritto e processo*, Annuario giuridico dell'Università degli Studi di Perugia, Perugia, 2017
- PANELLA L., *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi*, 2015
- PARSONS T., *Full Citizenship for the Negro Americans?*, in *Politics and Social Structure*, New York, Free Press
- PRETEROSSIG., *L'Occidente contro se stesso*, Laterza, Roma-Bari 2004
- PROCACCI G., *Cittadinanza*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre 1998
- PRZEWORSKI A., TEUNE P., *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience, New York, 1970
- REMIGIO DEI GIROLAMI, *De bono comuni*, in (a cura di) PANELLA E., *Dal bene comune al bene del comune I trattati politici di Remigio dei Girolami nella Firenze dei bianchi-neri*, Edizioni Nerbini, Firenze, 2014
- RIDOLA P., *La Giurisprudenza costituzionale e la Costituzione*, in, *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario (21 ottobre 2005)*, (a cura di) ALPA G., Giuffrè, Milano, 2006
- RIMOLI F. (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014
- ROBERTSON R., *Globalizzazione, teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste, 1999
- ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano, 1994
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, in *Scritti Politici*, (a cura di) ALATRI P., UTET, Torino, 1979
- RUBIO MAÍN R., SORBINO I., MARTÍN PÉREZ A., MORENO FUENTES F. J., *EUDO country report on citizenship law: Spain*, European University Institute, Florence, 2015
- RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, Consulta online, 1, 2015
- SALVATORE V., *I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato. UE: Corte di giustizia dell'Unione Europea*, EPRS Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, 2017
- SANTINI A., *Il nuovo regolamento attuativo dell'Iniziativa dei cittadini europei*, in *JUS- ONLINE* 1/2019
- SARACENO C., *La struttura di genere della cittadinanza*, in *Democrazia e Diritto*, I, 1988
- SIMONCINI M., *Il passaporto del cittadino globale*, *Luisss Working Paper Series*, WP54/2019
- STARACE V., *La competenza della Corte*, in (a cura di) BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001
- TARLI BARBIERI G., *art. 17*, in BIFULCO R., CELOTTO R., OLIVETTIA. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino 2006
- TOCQUEVILLE de A., *La democrazia in America*, in TOCQUEVILLE de A., *Scritti politici*, Vol. II, MATTEUCCINI. (a cura di), UTET, Torino, 1968,

- TORRENTE A., SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, (a cura di) ANELLI F. e GRANELLI C., XXII ed., Milano, 2015
- TRIGGIANI, E., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Levante editori, Bari, 2008
- TURNER B., *Outline of a Theory of Citizenship*, in *Sociology*, 24, Londra, 1990
- UNHCR, *Refugees Integration Perspectives in Malta*, 2013
- URBINATI N., *Migranti, disobbedienza civile e confini*, La Repubblica 28 novembre 2018
- VAN STEENBERGEN B., *The condition of citizenship: an introduction*, Sage, Londra, 1994
- WALZER M., *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, II, Franco Angeli editore, Milano, 1988
- WISNER C., *Shaping citizenship*, Routledge, New York, 2018
- WOLLSTONECRAFT M., *A Vindication of the Rights of Woman*, BRODY M. (a cura di), Penguin, Londra, 2004
- ZAGATO L. (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Cafoscarina, Venezia, 2011,
- ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016
- ZANCHETTA P.L., *Lo Stato-Nazione tra multiculturalismo e globalizzazione. Analisi e proposte di Jurgen Habermas*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza fascicolo I*, Franco Angeli, Milano, 2000
- ZINCONE G., BASILI M., *EUDO citizenship observatory country report: Italy*, European University Institute, Florence, 2015
- ZINCONE G., *Familismo legale. (Non) Diventare italiani*, Laterza, Bari Roma, 2006
- ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, Fascicolo 1, Aprile 2000, Il Mulino, Bologna, 2000
- ZOLO D., *Cosmopolis - La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995

SITOGRAFIA

Tutti i link qui presenti sono stati consultati, al fine di garantire l'effettiva presenza del materiale d'interesse, l'ultima volta in data 31 gennaio 2020

<http://eudocitizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT.pdf><http://aditus.org.mt/Publications/nitkellmu.pdf>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=211561&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=7653375>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=578718>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1694567>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=CIT%252Cor&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=it&avg=&cid=7652581>

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1587294>

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49457&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1592346>

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25798&l=1>

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25798&l=1>

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25798&l=1>

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25863&l=1>

http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stencomm/01/Leg/Serie010/1992/0109/stenografico.pdf

http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00041_Anagrafe_Italiani_estero_AIRE_ed_2017.pdf

<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/morelli.pdf>

<http://www.giurcost.org/decisioni/1967/0120s-67.html>

<http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0087s-75.html>

<http://www.giurcost.org/decisioni/1983/0030s-83.html>

<http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0222s-13.html>

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8702&l=1>

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8886&l=1>

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=18434&l=1>

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=16415&l=1>

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/003791.htm>

[http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)/)

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_9089/presentation

<https://daphnecaruanagalizia.com/>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_70

<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/index.html?lang=en>

<https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/citizenship-2017>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_language_skills_statistics#Analysis_of_those_knowing_one_or_more_foreign_languages

https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-603-EN-F1-1.Pdf>

<https://es.statista.com/estadisticas/1056129/numero-de-sefardies-que-solicitaron-la-nacionalidad-espanola-por-pais-de-origen/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:it:PDF>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=it

<https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40352&dpath=document&dfile=02102019044750.pdf&content=Quale%2Bdialogo%2Btra%2Ble%2BCorti%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2BB>

<https://iip.gov.mt/faqs/>

<https://iip.gov.mt/individual-investor-program/>

<https://iip.gov.mt/individual-investor-program/>

https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1999_v2_p2.pdf&lang=EF SRAC

<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-19-1978-state-union-address>

<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

<https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP54%20SIMONCINI.pdf>

<https://www.aljazeera.com/news/2018/12/saudi-families-purchased-62-maltese-passports-report-181229151747336.html>

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/giurisprudenza_comparazione/index.html#sdfootnote10sym

<https://www.bbc.com/news/world-europe-50633820>
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7045>
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-19493>
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-14285>
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-4305
<https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=717&sede=&tipo=>
<https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=920&sede=&tipo=>
<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd2>
<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c8>
<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200>
<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>
<https://www.ef-italia.it/epi/regions/europe/italy/>
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0438_EN.pdf?redirect
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171201IPR89323/ep-delegation-concludes-visit-to-malta-to-investigate-rule-of-law>
<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//IT>
https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/02/15/092G0162/sg>
<https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/258-francesca-biondi-dal-monte-lo-stato-sociale-di-fronte-alle-migrazioni-diritti-sociali-appartenenza-e-dignita-della-persona>
<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/04/09/5x1000/>
<https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ministerio/organigrama/subsecretaria/direccion-general-registros>
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf
<https://www.reset.it/articolo/habermas-vi-spiego-perche-la-sinistra-anti-europa-sbaglia>
<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0103-judgment.pdf>
<https://www.unhcr.org/mt/refugee-status>
<https://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb24d54/states-parties-1961-convention-reduction-statelessness.html>

RIASSUNTO

Questa tesi di laurea ha, quale scopo finale, l'investigare circa la condizione attuale ed i possibili sviluppi dell'istituto della cittadinanza europea.

Ciò è stato fatto seguendo l'approccio comparato, tanto in senso diacronico, quanto in senso sincronico. Nel primo capitolo si è seguita la prospettiva diacronica nel senso che si è cercato di comprendere, in termini di filosofia del diritto, da dove derivi l'idea di cittadinanza che abbiamo oggi; nel secondo capitolo, in una prospettiva sincronica, si sono comparati tre modelli vigenti in tre paesi membri dell'Unione Europea mentre nel terzo capitolo si è visto il funzionamento della cittadinanza europea e sono state fatte delle considerazioni conclusive circa le possibilità di riforma e, inoltre, come vi sia la possibilità che la cittadinanza europea si possa costituire quale esempio per altri ordinamenti regionali soprattutto relativamente alla tutela dei diritti fondamentali.

I tre capitoli sono fortemente interrelati e seguono, nella loro disposizione, un percorso che partendo dal passato (capitolo 1) passa per il presente (capitolo 2) e giunge al futuro (capitolo 3). Ogni capitolo è, quindi, prodromico all'altro in quanto per comprendere le criticità e le potenzialità della cittadinanza europea è necessario comprendere come la si ottiene³³², per comprenderne i meccanismi di ottenimento è necessario analizzare le modalità di conferimento presenti negli ordinamenti nazionali e, infine, tanto per capire come si sia arrivati a tali modelli, quanto per poter avanzare proposte sul futuro, è necessario ripercorrere la storia di questo istituto. Il primo capitolo prende le mosse dall'analisi dimensionale dell'istituto della cittadinanza, ossia è stato mostrato come l'istituto della cittadinanza si dispieghi su varie dimensioni. A tal proposito è stata scelta la tripartizione dimensionale operata da T.H. Marshall: dimensione politica, sociale e cosmopolitica. Nel fare questo si è scelto non tanto di valutare ciò che ogni dimensione comporti in positivo quanto le implicazioni in negativo, ossia chi è escluso. Ad ogni estensione è stata affiancata una figura di contrasto: per la dimensione politica il suddito, per la dimensione sociale lo straniero e per la dimensione cosmopolitica l'emarginato. Questa tripartizione ha consentito di valutare il potenziale integrativo/esclusivo della cittadinanza.

Dopo aver affrontato l'aspetto dimensionale l'attenzione è stata spostata sull'analisi storica di tale istituto. Si è analizzata la parabola percorsa sino ad oggi dalla cittadinanza e quanto questo

³³² Si ricordi, a proposito, che la cittadinanza europea, *ex art. 20 del TFUE*, "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro"

istituto sia stato sensibile tanto ai mutamenti sociali quanto, di converso, ne abbia generati. È proprio comprendendo questo mutuo rapporto che si sono potute comprendere le potenzialità di tale istituto. Il concetto di cittadinanza trova le origini nel IV secolo a.C. nella *pólis* greca nella quale, tuttavia, aveva un connotato fortemente esclusivo ed elitista, che legava l'idea stessa dello *status* di cittadino a quello della partecipazione attiva alla vita politica della città. La capacità di partecipare non era, allora, ascrivibile ad ogni soggetto in quanto tale né tantomeno ad ogni membro della comunità. Questa capacità era fondata sulla, e condizionata dalla, possibilità intellettuale di comprendere le necessità della società di cui si era parte, caratteristica ascrivibile, secondo il pensiero del tempo, solamente a pochi individui (uomini, adulti, che non avessero la necessità di lavorare e quindi tempo per dedicarsi alla *Res Publica*).

Seppure intrisa di elitismo, si deve molto all'impostazione della cittadinanza offerta da Aristotele in quanto ha posto le basi per l'idea dell'autonomia politica del cittadino e della funzione accordata all'insieme dei cittadini nella determinazione delle scelte politiche.

Si aggiunga poi che la formalizzazione del concetto di cittadinanza e delle prerogative giuridiche discendenti dallo *status* dalla stessa conferite si deve al pensiero filosofico della civiltà romana la quale ha fornito una forte base giuridica a tutte quei diritti ed obblighi di cui il cittadino era destinatario in quanto tale. È con la concezione romana di cittadinanza che emerge la relazione tra cittadinanza e godimento differenziato dei diritti; ossia la concezione secondo la quale essere cittadini significasse il “*diritto ad avere diritti*”³³³.

La visione della cittadinanza tipica dell'epoca basso-medioevale ha integrato le precedenti visioni con le caratteristiche, ad oggi imprescindibili, di “comunità, condivisione, compartecipazione, senso di appartenenza ad una comune realtà”³³⁴ ed ha liberato la condizione di cittadinanza dall'ottica elitista per dotarla del carattere quasi-universale³³⁵.

Ancora, con l'emergere dello Stato assoluto l'istituto della cittadinanza è tornato ad occupare una posizione di minor rilievo in quanto “cittadinanza” costituiva un sinonimo di “sudditanza”,

³³³ Si pensi al fatto che pronunciare la locuzione *Civis romanus sum* significava far presente all'interlocutori di essere in possesso di tutti i diritti ed i doveri. Cicerone nelle Orazioni (In Verrem, 5, 162) racconta, a tal proposito un aneddoto molto significativo: “*Veniva battuto con le verghe nel mezzo del foro di Messina un cittadino romano [...] non si udiva nessun gemito [...] se non questo: “civis Romanus sum”. Con ciò a ricordare di essere cittadino romano credendo così di poter allontanare tutte le sferzate*” CICERONE, *Il processo di Verre*, BUR Rizzoli, Milano, 1992

³³⁴ COSTA P., *Cittadinanza e comunità. Un “programma” di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in *Filosofia Politica*, I, 1999, Il Mulino, Bologna, p. 16

³³⁵ Si rammenti che erano escluse le categorie non produttive, ribaltando l'ottica aristotelica. Si ricordi, inoltre, che il contesto di riferimento, all'epoca, non era né lo Stato né l'Impero ma il Comune.

rappresentando un mero concetto giuridico volto ad indicare il rapporto tra il sovrano ed il suddito, obbedienza in cambio di protezione. L'aspetto interessante che è emerso dall'analisi di questo periodo storico è che, per la prima volta, la cittadinanza è totalmente svincolata dal possesso di caratteristiche individuali (religione, lingue, etnia).

Il liberalismo classico di matrice anglosassone ha ristabilito, rappresentando una tappa fondamentale del processo evolutivo della cittadinanza, la via interrotta con lo Stato assoluto aggiungendo, alla pregressa idea dello *status* di cittadino, l'insieme dei diritti civili come diritti che lo Stato è tenuto a tutelare. L'insieme di tutele, la cui garanzia è alla base del patto di obbedienza del cittadino al sovrano.

È stato nell'epoca dell'illuminismo che si è iniziato a riflettere sul concetto di cittadinanza in maniera analoga ad oggi. Innanzitutto, è stato (re)instaurato il legame tra cittadinanza e diritti in una maniera inedita data la portata degli stessi diritti declamati.

In secondo luogo, si è tornato a pensare al cittadino come protagonista della vita politica e non più solamente come soggetto alla volontà politica. In questo contesto, così intellettualmente florido, vi sono state molte diverse interpretazioni della cittadinanza, che hanno avuto un ruolo fondamentale nel plasmare la cittadinanza, lo Stato ed i suoi poteri, sino alla forma assunta oggi³³⁶.

Il contrattualismo di stampo liberale, la declamazione dei diritti universali e la connessione tra cittadinanza e sovranità nazionale offerta dal pensiero rosseauiano hanno dato alla cittadinanza il carattere di "appartenenza e diritti".

Dalla fine del 1800, anche a causa degli sconvolgimenti sociali portati dalle rivoluzioni industriali e dalla crescente coscienza di classe gli Stati hanno iniziato a valutare misure di tutela sociale che, dal 1917 in poi sono state introdotte all'interno dei testi costituzionali, nella forma di diritti sociali.

La "riscoperta del costituzionalismo"³³⁷ del secondo dopoguerra è stato l'ultimo passo per giungere alla definizione attuale. La proclamazione dei diritti dell'uomo promulgata in sede ONU sembrava potesse creare una forma di tutela dell'individuo financo contro il proprio Stato. Ciò avrebbe consentito all'istituto della cittadinanza di evolvere in quanto si sarebbe, almeno

³³⁶ A dir la verità, grazie al contributo di Kant, l'orizzonte temporale di tali riflessioni è estendibile sino al futuro.

³³⁷ MATTEUCCIN., in *Enciclopedia delle scienze sociali: costituzionalismo*, Treccani, Roma, 1992 sebbene parlare di 'riscoperta' può essere eccessivo si usa tale termine per indicare che il costituzionalismo già esisteva. Va tuttavia precisato che le carte costituzionali, così come appaiono oggi, sono una vera rivoluzione nella storia del diritto in quanto sono votate, garantiscono esattamente tutti i diritti sino all'ultima generazione, sanciscono la divisione dei poteri (Montesquieu) ma, contestualmente, garantiscono un sistema di controllo efficace, garantiscono la sostanzialità dei diritti per la prima volta nella storia (eccezion fatta per la carta costituzionale rivoluzionaria del 1793, anomala per il suo tempo e per altro praticamente mai applicata).

parzialmente, sganciato dallo Stato per assumere un valore universale. Il problema è nel grado di giustiziabilità di tali diritti, ossia nel garantirne un'effettiva tutela giuridica. Questo principalmente perché gli Stati sono rimasti restii, nonostante le previsioni costituzionali sovente imposte, a devolvere, anche solo parzialmente la propria sovranità.

Dopodiché si è analizzato cosa comporti il possesso della cittadinanza di uno Stato tanto in termini interni quanto in termini esterni.

Dal punto di vista interno è stato mostrato l'insieme di diritti garantiti dagli Stati discendenti dallo *status* di cittadino mentre dal punto di vista esterno è stato mostrato come il diritto internazionale regoli lo *status* di cittadino (segnatamente diritto di incolato e di protezione diplomatica) e se possa rinvenirsi, nel diritto internazionale, il diritto fondamentale alla cittadinanza.

Il capitolo si conclude con l'analisi dei vari modelli di attribuzione della cittadinanza esistenti (*ius soli*, *ius sanguinis*, *naturalizzazione*).

Il secondo capitolo è interamente dedicato all'analisi comparata delle normative vigenti in tre Stati membri dell'UE.

Questa scelta discende da due valutazioni. Innanzitutto, una volta compresa la parabola seguita dalla storia del pensiero sulla cittadinanza è interessante vedere come effettivamente l'attribuzione e l'insieme dei diritti discendenti dallo *status* di cittadino funzioni nei casi concreti. Sotto questo profilo ciò che è emerso è che la teoria abbia sovrastato la pratica, in quanto vi sono, in tutti e tre i casi, alcune previsioni che appaiono totalmente incoerenti con l'attualità. Ad esempio la persistenza di alcune differenze tra donna e uomo, nell'ordinamento maltese ed italiano, oppure, più in generale, l'incoerenza dei sistemi con le nuove condizioni sociali³³⁸. Sempre da questo punto di vista si è visto come nell'ordinamento spagnolo la cittadinanza non sia un diritto fondamentale ma un "presupposto soggettivo"; ciò implica il fatto che chi subisce un diniego dell'attribuzione della cittadinanza non possa ricorrere in *amparo* ma può solo percorrere le vie amministrative.

Il secondo profilo d'interesse deriva dal fatto che l'acquisto (e la perdita) della cittadinanza europea è contestuale e discendente dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Perciò, al fine di riflettere sulla cittadinanza europea, è fondamentale comprendere l'eterogeneità dei sistemi normativi esistente entro i confini europei. A tal fine è stata proposta l'analisi approfondita degli ordinamenti di tre Stati per alcuni aspetti molto simili tra loro proprio per

³³⁸ Si pensi, a tal proposito, che l'Italia ha un impianto normativo come se fosse un paese di emigrazione (ossia imperniato sullo *ius sanguinis*) quando invece, dal 1973, ha un flusso migratorio positivo (ingressi maggiori di uscite)

sottolineare come pur in un contesto (geografico e culturale) simile esistano previsioni molto differenti. Per ogni paese è stato innanzitutto analizzato il contesto storico di riferimento, con particolare riguardo a tutte le peculiarità storiche che hanno influito nella scelta di un determinato modello di attribuzione della cittadinanza.

Per l'Italia è stato visto come appartenga ad il modello familistico, ossia viene prediletto il legame di sangue piuttosto che il legame territoriale. Ciò è dovuto al fatto che l'Italia si è costituita quale Stato unitario in tempi piuttosto recenti e perché il popolo italiano ha, per lungo tempo e principalmente per cause economiche, mostrato una certa propensione nel migrare. Il sistema di *ius sanguinis* è stato, quindi, preferito in quanto avrebbe dovuto coadiuvare nella creazione della percezione dell'esistenza di un popolo, che al momento dell'unificazione non esisteva ed inoltre avrebbe consentito, come si è già accennato, a mantenere forti legami con gli espatriati di origine italiana.

La Spagna, invece, ha dovuto affrontare una problematica diversa: il rapporto con le ex-colonie ed i suoi abitanti. Questo problema è stato risolto per mezzo di accordi bilaterali³³⁹ tra la Spagna e le Nazioni che andavano via via proclamando la propria indipendenza. In tali accordi era prevista la possibilità, per i coloni di origine spagnola, di ottenere un trattamento preferenziale. Tale preferenzialità è consistita nel poter acquisire la cittadinanza dello Stato ospite senza che ciò comportasse la perdita della cittadinanza originaria.

Malta, ex colonia britannica ed indipendente dal 1964, ha, proprio in virtù della recente indipendenza, della cospicua presenza di ufficiali militari e funzionari britannici nel suolo maltese e della grande presenza di maltesi emigrati altrove, adottato un sistema piuttosto complicato basato sullo *ius sanguinis* rinforzato affiancato dallo *ius soli* puro. Solo recentemente, nel 1989, si è passati ad un sistema predominato dallo *ius sanguinis*. Lo *ius soli* puro ha lasciato spazio ad una forma temperata che prevede, dalla data di entrata in vigore della disposizione (1° agosto 1989), la necessità che uno dei genitori sia cittadino maltese o, se non cittadino, nato nel territorio della Repubblica. Data la vicinanza temporale della riforma della normativa sulla cittadinanza maltese il sistema rimane caratterizzato confusione in quanto esistono, come si è visto, casi in cui si applicano determinate norme ed altri in cui si applicano altre (contrapposte).

Dopo questo collegamento tra storia nazionale e normativa sulla cittadinanza si è andati a studiare ogni aspetto della normativa sulla cittadinanza dalle modalità di attribuzione alla

³³⁹ Gli unici Stati che non siglarono questi accordi furono quelli la cui indipendenza si generò a seguito delle guerre ispano-americane del 1898: Cuba, Porto Rico e le Filippine.

giurisprudenza rilevante. In tal modo è stato possibile confrontare quanto appreso nel primo capitolo con la pratica.

Ciò che con più forza è emerso dal secondo capitolo è come le disposizioni legislative garantiscano una disciplina notevolmente più ampia rispetto a quanto la realtà normativa, che si esprime nella prassi applicativa degli ordinamenti, si sia invece cristallizzata sulla base di alcune interpretazioni. Si pensi, in questo senso, alla condizione dell'accesso per gli stranieri nati nel territorio dello Stato ed alle disparità esistenti tra donne e uomini ritenute ormai, a livello teorico, superate da quasi un secolo.

Nel condurre l'analisi è stato dedicato un adeguato spazio ad alcune previsioni particolari che trovano origine nella storia di ogni Stato. In questo senso si è affrontata l'attribuzione della cittadinanza: agli ebrei sefarditi cacciati dalla Spagna nel 1492 ed ai volontari delle Brigate Internazionali, nel caso spagnolo; agli abitanti dei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e di quelli ceduti alla Jugoslavia, nel caso italiano. Dall'analisi di questi due casi è emerso una categoria inedita di attribuzione della cittadinanza, l'attribuzione *iure historiae* ossia il conferimento della cittadinanza nei casi in cui lo Stato intende "sanare" delle fratture storiche oppure riconoscere particolari meriti ad alcune categorie. Con riguardo a Malta è stato approfondito l'istituzione dell'Individual Investor Programme (IIP) come risposta alla crisi economica. L'IIP è un programma di "vendita" della cittadinanza (*ius pecuniae*) che ha permesso l'acquisto della cittadinanza maltese, e quindi europea, ad un gran numero di individui che altrimenti non avrebbero avuto accesso ai benefici derivanti dallo *status* di cittadino europeo.

Ciò che è emerso dall'analisi comparata è che la vera sfida è riuscire ad applicare il motto "uniti nelle differenze" anche nel difficile contesto della cittadinanza. Il problema sorge più sul lato di "uniti" che nel lato delle "differenze". Avendo visto per mezzo dell'analisi comparata come la regolamentazione della cittadinanza subisca le influenze storiche, è comprensibile come non si possa (per ora) stabilire una normativa comune. Si è però giunti alla conclusione che ciò che potrebbe essere fatto è creare degli *standard* comuni a livello europeo in merito a tempistiche e su alcune questioni attinenti i diritti fondamentali con riguardo speciale ad alcune categorie (donne, rifugiati e apolidi).

Nel terzo capitolo è stata analizzata la cittadinanza europea. Inizialmente si è vista la sua evoluzione ed apprezzato il mutamento di paradigma operato con il Trattato di Lisbona, dopodiché si sono viste le implicazioni giuridiche del possesso di tale *status* cercando di ricomporre il complesso quadro normativo (Trattati, direttive e decisioni) regolante tale istituto per poi vedere, in conclusione, come il possesso della cittadinanza europea abbia, in certe situazioni, creato un freno all'azione Statale. Quest'ultimo effetto è stato possibile riscontrarlo

mediante l'analisi di alcune sentenze rilevanti emesse dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Di particolare rilievo è il fatto che l'azione della Corte abbia sostanzialmente implementato e rafforzato le implicazioni del possesso della cittadinanza europea. Un altro fatto emerso è che, sempre per mezzo del lavoro della Corte e grazie al collegamento con la Corte EDU, si sia venuto a formare un sistema di tutela multilivello dei diritti umani che non ha precedenti a livello globale (in termini di quantità di sentenze emesse, per la qualità dell'azione della Corte stessa e per il numero di Stati partecipanti).

Dopodiché sono state analizzati i tre diritti fondanti la cittadinanza secondo Marshall nel contesto della cittadinanza europea. Ciò è stato fatto prendendo un particolare caso per ogni diritto: per i diritti politici il diritto di voto (in particolare il fatto che godendo del diritto di movimento sovente non si possa godere del diritto di voto nelle elezioni nazionali); per i diritti civili la libertà di movimento (portata di tale diritto ed effetti che tali diritto produce); con riguardo ai diritti sociali l'assenza di doveri scaturenti dalla cittadinanza europea.

Infine, ci si è occupati di introdurre la globalizzazione si sono osservate le conseguenze che tale fenomeno ha e può avere sull'istituto della cittadinanza. Si è visto, in particolare, come l'esistenza di tale interconnessione abbia generato identità giuridiche multiple il cui controllo e la cui tutela dei diritti è difficilmente operabile all'interno della categoria di cittadinanza per come è stata sino ad ora.

In questo contesto la cittadinanza europea appare la formula che meglio contrasti questa tensione tra locale e globale. Il sistema di Corti garantisce un'ampia tutela dei diritti fondamentali i quali sono contenuti in documenti vincolanti per gli Stati e sottoposti ad un controllo giurisdizionale.

Un ulteriore fattore positivo è rintracciabile nel dialogo istaurato tra la CGUE e la Corte EDU, rendendo così ancora più ampio il raggio di protezione e più forte l'affermazione dei diritti previsti tanto nella CEDU quanto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea³⁴⁰. In questo contesto la cittadinanza è ancora (a livello interno) il "diritto ad avere diritti" ma, a livello esterno, data l'universalità della maggior parte dei diritti declamati, viene parzialmente superato il problema della cittadinanza come "privilegio di avere diritti".

Così facendo la cittadinanza europea si propone di superare la distinzione tra cittadino e non cittadino nel godimento dei diritti.

³⁴⁰ La CGUE cita molto spesso le sentenze della Corte EDU. Ciò è molto importante in quanto, così facendo, si forma un'interpretazione coerente del diritto favorendo così una maggiore prevedibilità rispetto ai contenuti del diritto che il cittadino rivendica nelle varie sedi. A tal proposito si veda BIONDI F., Quale dialogo tra le Corti?, in *Federalismi*, 18/2019 reperibile al seguente link:

<https://federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=40352&dpath=document&dfile=02102019044750.pdf&content=Quale%2Bdialogo%2Btra%2Ble%2BCorti%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

In secondo luogo, l'UE potrebbe essere vista come una efficace risposta alla crisi dello Stato-nazione e la cittadinanza su base regionale divenire una nuova forma di *status* che, pur rispettando il carattere di comunanza culturale, tenga conto delle trasformazioni avvenute con la globalizzazione.

Ciò che è emerso dall'analisi comparata dei sistemi di attribuzione della cittadinanza è che, pur in contesti culturalmente e socialmente vicini, vi siano regole totalmente differenti e talvolta discordanti tra loro. Ciò comporta un problema non di poco conto per la cittadinanza europea in quanto, per come è strutturata, configura molte modalità differenti di accesso e di perdita. In tutto ciò, come visto, è stato l'organo giurisdizionale (la CGUE) a rendere le normative nazionali coerenti con i diritti declamati a livello europeo. Così facendo la CGUE si è rivelata la fonte principale del diritto in materia di cittadinanza. Questa impostazione confligge con l'idea stessa della separazione dei poteri. Stanti le comprensibili difficoltà derivanti dalla creazione di un sistema comune a livello europeo di acquisto e perdita della cittadinanza, appare doverosa l'imposizione agli Stati membri degli *standard* comuni. Tali *standard* non dovrebbero essere desunti, come accade ora, dall'azione dell'organo giurisdizionale ma stabiliti dagli organi politici eletti, tanto direttamente quanto indirettamente, in maniera democratica.

Oltre alla creazione di *standard* comuni, sarebbe necessario ripartire dall'analisi e dal miglioramento degli aspetti correlati alla cittadinanza proposti da Marshall che, sebbene elaborati negli anni Cinquanta e nel contesto dello Stato-nazione, colgono ancora in pieno le problematiche esistenti. In questo capitolo si è mostrato come, relativamente alle categorie di Marshall, vi siano alcuni punti nell'impianto della cittadinanza europea, che necessiterebbero di essere migliorati. Si ricordi che nel primo capitolo è stata riportata l'idea di Marshall secondo la quale i diritti sociali non servono ad altro che a ridurre le disuguaglianze. Per mezzo di questi è possibile garantire ad ogni individuo uno *standard* minimo di sopravvivenza e solo grazie all'effettiva istituzionalizzazione di questi, come osservato da Parsons³⁴¹, si può garantire un alto livello d'integrazione tra le componenti della società (in questo caso i cittadini dei vari Stati membri). Da ciò discende che i diritti sociali, in quanto forieri di uguaglianza, siano prodromici al godimento dei diritti politici e civili.

Naturalmente non si intende sottovalutare la reticenza politica nello scenario europeo riguardo ad una maggiore integrazione, ma, tuttavia, non bisogna dimenticare che per mezzo del mutamento

³⁴¹ PARSONS T., *Full Citizenship for the Negro Americans?*, in *Politics and Social Structure*, Free Press, New York, 1969, p. 335

delle condizioni sociali possono cambiare anche le aspettative e le preferenze degli attori che, in un sistema democratico quale è l'Unione Europea, sono i cittadini.

Una volta operata questa traslazione si doterebbe di sostanza il motto “*uniti nelle differenze*” al punto che per ogni cittadino europeo diventerebbe naturale affermare “*civis europeus sum*”.

Si è dedicata, in conclusione, un'ultima riflessione all'istituto della cittadinanza nel contesto globale ed al rapporto intercorrente tra cittadinanza e tutela dei diritti.

L'idea di cittadinanza cosmopolitica, sebbene affascinante, incontra non pochi limiti di carattere procedurale ed etico. Da un punto di vista procedurale l'idea di una struttura comune a livello globale potrebbe andare a generare “una concentrazione di potere, un rafforzato autoritarismo internazionale (sotto l'egida dell'unica superpotenza), per di più ammantato di una patina democratica”³⁴².

Da un punto di vista etico bisogna riconoscere che, sebbene siano riconosciute una serie di prerogative e diritti comuni a tutta l'umanità, tale unitarietà non è riscontrabile nella concezione della giustizia nei vari sistemi culturali e valoriali.

In questo senso, la creazione di un diritto cosmopolitico o sarebbe il frutto di un compromesso a ribasso (cioè limitandosi a stabilire il minimo comun denominatore di tutte le culture) oppure una necessaria sopraffazione di una concezione sull'altra. In entrambi i casi, comunque, non si creerebbe un sistema organico orientato a criteri effettivi/sostanziali di giustizia.

Da questo punto di vista la cittadinanza UE, ed il relativo sistema di tutele, potrebbe invece rappresentare il primo esempio di glocalizzazione effettivamente funzionante dal punto di vista della tutela (multilivello) dei diritti e, porsi quale esempio per le altre regioni.

Ciò che si intende dire è che se tutte le regioni fossero dotate di un sistema coerente di cittadinanza e di tutela di diritti analogo a quello esistente nell'UE si genererebbe una rete globale di tutela migliore di quella di oggi³⁴³ in cui lo scambio tra le Corti sarebbe più agevole ed infine, ogni persona, in ogni luogo della terra vedrebbe effettivamente tutelati i diritti riconosciuti quali fondamentali.

³⁴² ZANCHETTA P.L., *Lo Stato-Nazione tra multiculturalismo e globalizzazione. Analisi e proposte di Jurgen Habermas*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* fascicolo I, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 18

³⁴³ Ad oggi le Corti regionali per la tutela dei diritti soffrono ancora di grandi mancanze. Ad esempio, nella giurisdizione della Corte interamericana dei diritti umani non sono presenti attori di assoluto rilievo quali gli Stati Uniti ed il Canada; né la SEATO né l'Unione Africana hanno una vera e propria Corte a tutela dei diritti dell'uomo ma solo degli organismi.

INDICE

ABSTRACT	2
INDICE	3
CAPITOLO 1: STORIA DINAMICA DELLA CITTADINANZA ACCENNI STORICI ED EVOLUZIONE DEL CONCETTO	4
1.1 PREMESSE	4
1.2 LE TRE DIMENSIONI DELLA CITTADINANZA	6
1.3 LA TRADIZIONE CLASSICA: GRECIA E ROMA	9
1.4 DAL CORPORATIVISMO MEDIOEVALE ALL'ETÀ MODERNA	13
1.5 DALL'ETÀ DEI LUMI ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE	18
1.6 DAL 1945 AD OGGI	31
1.7 IL CITTADINO ED IL SUO STATO	39
1.8 I CITTADINI DEGLI STATI	42
1.9 I MODELLI DI CITTADINANZA	49
CAPITOLO 2: LA CITTADINANZA IN ITALIA, SPAGNA E MALTA	51
2.2 ITALIA	54
2.3 SPAGNA	66
2.4 MALTA	77
2.5 CONCLUSIONI	90
CAPITOLO 3: LA CITTADINANZA EUROPEA PROFILI LOCALI E GLOBALI	93
3.2 LA CITTADINANZA EUROPEA	95
3.3 LE TRE CATEGORIE DI MARSHALL NELLA CITTADINANZA EUROPEA: TRE CASI	114
3.4 GLOBALIZZAZIONE E CITTADINANZA	125
3.5 CONCLUSIONI	131
BIBLIOGRAFIA	138
SITOGRAFIA	144
RIASSUNTO	147

BIBLIOGRAFIA

- ABARACA JUNCO P., PÉREZ VERA E., *Derecho Internacional Privado*, vol. 1, III ed., Universidad de Educación a Distancia, Madrid, 1997
- ALPA G (a cura di), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario (21 ottobre 2005)*, Giuffrè, Milano, 2006
- ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II - Artículos 10 a 23 de la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 2006
- ARENDT H., *Vita activa*, Bompiani, Milano, 1994
- ARISTOTELE, *Politica*, (a cura di) VIANO C. A., BUR Rizzoli, Milano, 2012
- BARATTA A., *Lo Stato-meticcio e la cittadinanza plurale. Considerazioni su una teoria mondiale dell'alleanza*, Materiali per una storia della cultura giuridica, Fascicolo 1, giugno 1998, Il Mulino, Bologna
- BARBA A., *La laicità del diritto*, Aracne Editrice, Roma, 2015
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997
- BARBERA in *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, Quaderni costituzionali, Fascicolo 4, Il mulino, Bologna 2008
- BARBERIS M., *Liberalismo, costituzionalismo, pluralismo*, in Materiali per una storia della cultura giuridica, Il Mulino, Bologna, fascicolo I, 2016
- BARMANN B., *La rilevanza dell'interesse legittimo nell'esercizio della protezione diplomatica*, in Rassegna avvocatura dello Stato, I/2014
- BAUBÖCK R., PERCHINIG B., SIEVERS W. (a cura di), *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009
- BAUBÖCK R., *Debating european citizenship*, Springer International Publishing, New York, 2018
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2001
- BENDIX R., *Nation-Building and Citizenship: Studies of our changing social order*, University of California Press, Berkeley, 1964
- BERGAMANTE F., DE MINICIS M., *Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario*, in Economia & Lavoro, Fascicolo II, Maggio 2019, il Mulino, Bologna
- BERNALDO de QUIRÓS M., *Comentarios al Código Civil, Tomo I, Vol. III, II edizione*, Rivista de derecho privado, Edersa, Madrid, 2004
- BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti Sociali, appartenenza e dignità della persona*, in Gruppo di Pisa, Pisa, 2012
- BIONDI F., *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi*, 18/2019

- BOBBIO N., BOVERO M., *Società e stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello hegel-marxiano*, Il Saggiatore, Milano, 1979
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990
- BOBBIO N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999
- BODIN J., *I sei libri della Repubblica*, (a cura di) ISNARDI PARENTE M., UTET, Torino, 1964
- BOECKENFOERDE E., *Diritto e secolarizzazione. Dallo stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Bari, 2010
- BOVERO M. (a cura di), *Quale libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- BROCHARD E. M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, The Banks Law Publishing Co., New York, 1915
- BRUTTI M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, II edizione, Giapichelli editore, Torino
- BUTTIGIEG E.N., DE BONO D., *EUDO citizenship observatory country report: Malta*, European University Institute, Florence, 2015
- CARTABIA M., *La cittadinanza europea*, in Enciclopedia giuridica, Treccani, Roma, 1995
- CARTABIA M., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Intervento in incontro trilaterale tra le Corti costituzionale italiana, portoghese e spagnola, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014
- CASALINI B., *"Denisons", stranieri e cittadini. La questione della cittadinanza nel "Secondo trattato sul governo" di John Locke*, in Intersezioni, Volume 2/Agosto 2008, Il Mulino, Bologna, 2008
- CICERONE M.T., *Il processo di Verre*, BUR Rizzoli, Milano, 1992
- CICERONE M.T., *Le orazioni*, vol. 2, (a cura di) BELLARDI G., UTET, Torino, 1981
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, (a cura di) IOVANE M., XI edizione, Editoriale scientifica, Napoli, 2018
- COSTA P., *Cittadinanza e comunità. Un 'programma' di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna*, in Filosofia politica, Fascicolo I 1999, Il Mulino, Bologna, 1999
- COSTA P., *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale", 1/2009
- COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2018
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, I, Laterza, Roma-Bari, 1999
- DAHRENDORF R., *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Laterza, Roma-Bari, 1992
- DANZELOT J., *Social neo-liberalism*, in "TERRITORIO" 46/2008, Franco Angeli editore, Milano, 2008
- DŽANKIĆ J., *The Global Market for Investor Citizenship. Politics of Citizenship and Migration*, Palgrave Macmillan, New York, 2019
- EDWARDS A., VAN WAAS L., *Introduction in Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014

- ESPINAR VINCENTNE J.M., *Derecho internacional privado. Derecho Intenacional Privado Español*, vol. 2: La nacionalidad, Comares, Granada, 1986
- FAGGIANI V., *The "Substantial citizenship": a comparative approach between Spain and Italy*, University of Milan-Bicocca School of Law Research paper series n. 19-01, Milano, 2019
- FALK R., *The Decline of Citizenship in an Era of Globalisation*, Citizenship Studies, vol. 4, 2000
- FENECH D., *The 2003 Maltese EU referendum and general election*, West European Politics, 26:3
- FERNÁNDEZ ROSA J. C., *Derecho Español de la Nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1987
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in (a cura di) ZOLO D., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari Roma, 1994
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, I ed., 2001
- FURET F., OZUF M. (a cura di), *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, volume 2, Bompiani, Milano, 1994
- GAMBINO S. (a cura di), *La cittadinanza europea*, Franco Angeli, Milano, 2015
- GERMANI G., *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1973
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova, 1997
- GROZIO, *De Jure Belli ac pacis*, 1625, trad. Kelsey, William S. Hein & Co, Buffalo, 1925
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro – Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998
- HABERMAS J., *The inclusion of the Other: Studies in Political theory*, (a cura di) CRONIN C. e DE GREIFF P., MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999
- HALL S., *The European Convention on Nationality and the right to have rights*, in European Law Review, 1999
- HANSEN R. e WEIL P., *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality in the EU*, Palgrave, New York, 2001
- HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1979
- HINGER S., SCHWEITZER R. (a cura di) *Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series*. Springer, Berlino, 2020
- HOBBS T., *Elementi filosofici sul cittadino (De Cive)*, (a cura di) BOBBIO. N., UTET, Torino, 1998
- ISIN E.F., *Citizenship in Flux: The Figure of the Activist Citizen*, Subjectivity, vol.29, 2009
- ISIN E.F., TURNER B.S., (a cura di), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, Londra, 2002
- ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 2019
- JOHN SALISBURY, *Policraticus*, (a cura di) C.J. NEDERMAN, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- KANT I., *Principi metafisici della dottrina del diritto*, (a cura di) BOBBIO N., FIRPO L., MATHIEU V., UTET, Torino, 1956
- KANT I., *Scritti di storia, politica e diritto* (a cura di) GONNELLI F., Laterza, Roma Bari, 2011

- KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945
- KELSEN H., *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990
- KOCHENOV D., *EU Citizenship without Duties*, European Law Journal, Vol. 20, No. 4, July 2014
- KOSTAKOPOULOU D., *Towards a Theory of Constructive Citizenship in Europe*, Journal of Political Philosophy vol.4, 1996
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1994
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006
- LARA AGUADO A., *Nacionalidad e Integración Social: a propósito de la Ley 36/2000 de 8 de octubre*, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, vol. 1, 2003
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., UTET, Torino, 1985
- LOCKE J., *Due trattati sul governo*, (a cura di) CASALINI B., Methexis-Plus, Pisa, 2007
- M. WALZER, *Spheres of Justice*, Basic Book, New York, 1983
- MAGNETTE P., *Citizenship. The history of an idea*. ECPR Press, Colchester, 2005
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- MARSHALL T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1977
- MARSILIO DA PADOVA, *Il difensore della pace*, (a cura di) VASOLI C., UTET, Torino, 1975
- MATTEUCCIN., in *Enciclopedia delle scienze sociali: costituzionalismo*, Treccani, Roma, 1992
- MAZZINI G., *Dei doveri dell'uomo*, RCS, Milano, 2010
- MILANI G., in *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 4/2017
- MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori riuniti, Roma, 2019
- MILL J. S., *La servitù delle donne*, (tradotto da) MOZZONI A.M. Carabba, Lanciano, 2011
- MINDUS P., *Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2015
- MONNET J., *Mémoires*, Fayard, Parigi, 1976
- MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (a cura di) COTTA S., UTET, Torino, 2002
- MORGENTHAU H. *Politics among Nations*, McGraw-Hill Education, VII ed., New York, 2005
- MORO G. (a cura di), *Euro e cittadinanza. L'anello mancante*, Donzelli, Roma, 2013
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2010
- NOHLEN D., GROTZ F., *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 99, sep – dic, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, 2000
- OJEDA-MATA M., *Modern Spain and the Sephardim: Legitimizing Identities*, Lexington Books, Washington, 2017

- PALAZZO A. (a cura di) *Diritto e processo*, Annuario giuridico dell'Università degli Studi di Perugia, Perugia, 2017
- PANELLA L., *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi*, 2015
- PARSONS T., *Full Citizenship for the Negro Americans?*, in *Politics and Social Structure*, New York, Free Press
- PRETEROSSIG., *L'Occidente contro se stesso*, Laterza, Roma-Bari 2004
- PROCACCI G., *Cittadinanza*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre 1998
- PRZEWORSKI A., TEUNE P., *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience, New York, 1970
- REMIGIO DEI GIROLAMI, *De bono comuni*, in (a cura di) PANELLA E., *Dal bene comune al bene del comune I trattati politici di Remigio dei Girolami nella Firenze dei bianchi-neri*, Edizioni Nerbini, Firenze, 2014
- RIDOLA P., *La Giurisprudenza costituzionale e la Costituzione*, in, *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario (21 ottobre 2005)*, (a cura di) ALPA G., Giuffrè, Milano, 2006
- RIMOLI F. (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014
- ROBERTSON R., *Globalizzazione, teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste, 1999
- ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano, 1994
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, in *Scritti Politici*, (a cura di) ALATRI P., UTET, Torino, 1979
- RUBIO MAÍN R., SORBINO I., MARTÍN PÉREZ A., MORENO FUENTES F. J., *EUDO country report on citizenship law: Spain*, European University Institute, Florence, 2015
- RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, Consulta online, 1, 2015
- SALVATORE V., *I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato. UE: Corte di giustizia dell'Unione Europea*, EPRS Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Bruxelles, 2017
- SANTINI A., *Il nuovo regolamento attuativo dell'Iniziativa dei cittadini europei*, in *JUS- ONLINE* 1/2019
- SARACENO C., *La struttura di genere della cittadinanza*, in *Democrazia e Diritto*, I, 1988
- SIMONCINI M., *Il passaporto del cittadino globale*, *Luisss Working Paper Series*, WP54/2019
- STARACE V., *La competenza della Corte*, in (a cura di) BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001
- TARLI BARBIERI G., *art. 17*, in BIFULCO R., CELOTTO R., OLIVETTIA. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino 2006
- TOCQUEVILLE de A., *La democrazia in America*, in TOCQUEVILLE de A., *Scritti politici*, Vol. II, MATTEUCCINI. (a cura di), UTET, Torino, 1968,

- TORRENTE A., SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, (a cura di) ANELLI F. e GRANELLI C., XXII ed., Milano, 2015
- TRIGGIANI, E., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Levante editori, Bari, 2008
- TURNER B., *Outline of a Theory of Citizenship*, in *Sociology*, 24, Londra, 1990
- UNHCR, *Refugees Integration Perspectives in Malta*, 2013
- URBINATI N., *Migranti, disobbedienza civile e confini*, La Repubblica 28 novembre 2018
- VAN STEENBERGEN B., *The condition of citizenship: an introduction*, Sage, Londra, 1994
- WALZER M., *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, II, Franco Angeli editore, Milano, 1988
- WISNER C., *Shaping citizenship*, Routledge, New York, 2018
- WOLLSTONECRAFT M., *A Vindication of the Rights of Woman*, BRODY M. (a cura di), Penguin, Londra, 2004
- ZAGATO L. (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Cafoscarina, Venezia, 2011,
- ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016
- ZANCHETTA P.L., *Lo Stato-Nazione tra multiculturalismo e globalizzazione. Analisi e proposte di Jürgen Habermas*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza fascicolo I*, Franco Angeli, Milano, 2000
- ZINCONE G., BASILI M., *EUDO citizenship observatory country report: Italy*, European University Institute, Florence, 2015
- ZINCONE G., *Familismo legale. (Non) Diventare italiani*, Laterza, Bari Roma, 2006
- ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, Fascicolo 1, Aprile 2000, Il Mulino, Bologna, 2000
- ZOLO D., *Cosmopolis - La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995