



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2022, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauero, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2022, n. 3**

Editoriale

Novae e veteres “frontiere” della cittadinanza europea
Angela Di Stasi p. 1

Saggi e Articoli

In tema di immunità dello Stato dalla giurisdizione: il complesso bilanciamento tra tutela dei diritti della persona e prerogative della Santa Sede p. 16
Silvia Cantoni

The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative p. 39
Francesca Martines

Libertà di espressione e tutela della dignità delle giornaliste: il contrasto all’*online sexist hate speech* nello spazio digitale europeo p. 67
Claudia Morini

La normalizzazione della sorveglianza di massa nella prassi giurisprudenziale delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto *privacy v. security* p. 105
Michele Nino

Il diritto del minore alla libertà di religione: la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e il rilievo della Convenzione sui diritti dal fanciullo p. 134
Giuseppina Pizzolante

International Sanctions of the European Union in Search of Effectiveness and Accountability p. 158
Alfredo Rizzo

Commenti e Note

La risposta della Commissione europea al “deterioramento” del diritto di asilo in Grecia: riflessioni sull’attenuato attivismo dell’Istituzione “guardiana dei Trattati” p. 175
Marcella Cometti

La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”: una riforma (in)compiuta? p. 211
Francesca Di Gianni



Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori p. 245
Mirko Forti

Environmental Solidarity in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards the Judicial Protection of (Intergenerational) Environmental Rights in the EU p. 266
Emanuele Vannata



Editoriale

NOVAE E VETERES “FRONTIERE” DELLA CITTADINANZA EUROPEA

Angela Di Stasi*

1. A trenta anni dalla consacrazione normativa – mediante il Trattato di Maastricht – della cittadinanza dell’Unione europea, il presente Editoriale si propone di sottoporre tale nozione a qualche considerazione critica. La finalità è quella di accertarne la parziale “(im)permeabilità”, nel divenire del processo di integrazione europea¹, rispetto alle dinamiche evolutive che hanno interessato e continuano ad interessare la (coesistente) cittadinanza nazionale.

È ben noto che il Trattato di Lisbona, nell’effettuare un «cambio di paradigma [...] dal mercato alla cittadinanza²», attraverso la configurazione di una c.d. «doppia cittadinanza³», abbia amplificato la portata semantica e la *vis* giuridica della stessa nozione di cittadinanza europea e, declinandola alla luce di una connotazione «dinamica», le abbia attribuito un valore strettamente legato all’essenza del soggetto-persona⁴.

Ora se la cittadinanza europea *beyond* Brexit⁵ rappresenta un tema ampiamente esplorato nella dottrina, nondimeno non manca di risultare di qualche interesse

* Ordinario di Diritto dell’Unione europea e di Diritto Internazionale - Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail : adistasi@unisa.it.

¹ Si rinvia ad A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Atti del Convegno interinale SIDI, Salerno 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018.

² Così L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, p. 115 ss.

³ Sulla scarsa rilevanza della «novella» apportata dal Trattato di Lisbona v. tra gli altri U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Bari, 2020, p. 97. Cfr. H. ULRICH D’OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in A. ROSAS, E. ANTOLA (eds.), *A Citizens’ Europe: In Search of A New Order*, London, 1995 e T. DOWNES, *Market Citizenship: Functionalism and Fig-leaves*, in R. BELLAMY, A. WARLEIGH (eds.), *Citizenship and Governance in the European Union*, London, 2001, p. 93.

⁴ Sul dinamismo della «figura giuridica» di cittadinanza v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 475 che richiama D. O’KEEFFE, *Union Citizenship*, in D. O’KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 106.

⁵ V., per tutti, D. KOSTAKOPOULOU, *EU Citizenship Law and Policy. Beyond Brexit*, Cheltenham, 2020. Cfr., tra gli altri la *Special Section “EU Citizenship in Times of Brexit”*, curata da E. MUIR, N. CAMBIEN in *European Papers*, 2018, n. 3.

l'individuazione di ulteriori "frontiere" che, *ab intra* e *ab extra*, la caratterizzano e che, secondo alcuni, ne hanno determinato una "*existential crisis*"⁶.

Senza pretesa di esaurire, nel presente Editoriale, un tema così complesso e così denso di implicazioni anche meta-giuridiche⁷, quali sono, dunque, le nuove "frontiere" di una cittadinanza europea che, divenuta da tempo molto più di una *market citizenship*⁸, sembrerebbe "*under stress*"⁹?

Le "*fissures*" che sembrerebbero essersi create, tanto nel "tempio" della cittadinanza europea¹⁰ quanto – con modalità diverse – in quello della cittadinanza nazionale, retroagiscono, peraltro, molto al di là degli attuali (e talora risalenti) fattori di "criticità" quali costituiscono, in particolare, le ricorrenti emergenze migratorie, l'affievolimento delle garanzie dei diritti sociali in tempi di crisi economica internazionale nonché il post Brexit.

Se la giurisprudenza della Corte di giustizia aveva consentito di individuare embrionali situazioni giuridiche riconducibili ad una "incipiente" forma di cittadinanza europea¹¹, ancor prima della sua consacrazione nel diritto primario dell'UE, la stessa giurisprudenza ha svolto un ruolo costante nello sviluppo del perimetro e dei contenuti della cittadinanza europea anche oltre le previsioni delle suddette norme¹².

Come è noto, l'istituto della cittadinanza europea (e anche la cittadinanza nazionale) ha dovuto misurarsi – e continua a farlo – con un processo di attraversamento di confini culturali ed identitari ma anche di confini spaziali e temporali, sotto spinte di segno opposto che sovente si cumulano. Esse emergono, con evidenza, oltre che nella giurisprudenza delle Corti costituzionali, tanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia (di cui non potrà che darsi solo sinteticamente conto nel prosieguo) quanto in quella della Corte europea dei diritti umani laddove lo *status civitatis*, "pur in mancanza di espressa previsione" normativa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e

⁶ V. O. GARDNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2018, n. 20, pp. 116-146.

⁷ Esso anticipa alcuni risultati di una più ampia ricerca in corso, finalizzata alla pubblicazione di una collettanea di studi in cui sarà possibile dar conto, in maniera esaustiva, delle dinamiche evolutive, degli sviluppi normativi e degli approdi giurisprudenziali che connotano la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale.

⁸ Cfr. N.N. SHUIBHNE, *The Resilience of EU Market Citizenship*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1597 ss.

⁹ Si richiama il titolo del volume curato da N. CAMBIEN, D. KOCHENOY, E. MUIR, *European Citizenship under stress*, Leiden, 2020. Per una compiuta disamina dei diritti inerenti alla cittadinanza europea v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017.

¹⁰ Così M. STEINFELD, in *Fissures in EU Citizenship. The Deconstruction and Reconstruction of the Legal Evolution of EU Citizenship*, Cambridge, 2022.

¹¹ V. in particolare R. PLENDER, *An Incipient Form of European Citizenship*, in F. JACOBS (ed.), *European Law and the Individual*, Amsterdam, 1976, p. 39 ma anche O. GARDNER, cit., p. 116 che ne sottolinea una "*incipient essence*".

¹² Per la considerazione delle norme sulla cittadinanza europea "*as constitutional rights norms*" v. A. WESEMANN, *Citizenship in the European Union*, Cheltenham, 2020, in partic. p. 113.

delle libertà fondamentali, ha trovato, in talune circostanze, nel *case law* della stessa Corte di Strasburgo, una propria tutela nella garanzia della vita privata e familiare¹³.

L'internazionalizzazione delle comunità nazionali – anche per effetto delle conseguenze dei flussi migratori – e la tendenziale caduta dei confini territoriali, coniugate all'emersione di ulteriori modelli culturali e sociali di vita familiare che fanno venire in rilievo nuovi *status personae e familiae* (e le implicazioni inerenti, ad esempio, alla maternità surrogata o alla disciplina di conflitto delle unioni civili), hanno accentuato, negli ultimi tempi, le menzionate dinamiche evolutive e rafforzato l'interesse alla ulteriore definizione dei collegamenti e delle differenze fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione europea¹⁴.

2. L'istituto della cittadinanza, intesa classicamente come nucleo individuatore di una comunità politica (qualunque essa sia)¹⁵ e quale *status* che connota l'appartenenza di un soggetto ad una determinata comunità nazionale, a cominciare dalla celebre definizione resa dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm*¹⁶, risulta dunque, come si accennava, oggetto di forti spinte evolutive¹⁷. Esso risente delle conseguenze della parziale erosione della sovranità dello Stato nel senso della tradizionale competenza esclusiva nell'attribuzione della cittadinanza e dell'incidenza, su tale processo, degli obblighi di protezione internazionale dei diritti dell'uomo ma anche dell'influenza, sempre più significativa, del diritto dell'UE sulla legislazione domestica.

A fronte della sostanziale irrilevanza della cittadinanza europea (e dei suoi contenuti) rispetto al Diritto internazionale privato, la cittadinanza nazionale rileva invece quale criterio di collegamento e di giurisdizione nell'impianto complessivo della legge italiana del 31 maggio 1995 n. 218 di riforma del Diritto internazionale privato. In questo contesto, la trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione è stato fattore determinante rispetto al temperamento della classica impostazione manciniana (di valorizzazione del criterio di cittadinanza, inquadrato in termini di nazionalità, in materie come quelle attinenti alle persone, alla famiglia e alle

¹³ Si rinvia a R. PALLADINO, *La tutela dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale* (artt. 3, 5, 8 e 13 CEDU; art. 4, Protocollo 4), in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Vicenza, 2016, pp. 167-203 ed a A.G. LANA, *Migranti irregolari e Corte di Strasburgo: verso un affievolimento delle tutele? (artt. 5 e 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, II ed., Vicenza, 2020, pp. 235-265.

¹⁴ V. per tutti C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of the Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 487.

¹⁵ Così R. QUADRI, *Cittadinanza*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1959, p. 324 ss. Quadri, nella stessa voce, evidenzia l'inafferrabilità dell'essenza della cittadinanza.

¹⁶ Sul punto v. Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm, Liechtenstein c. Guatemala*.

¹⁷ V. A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD e M. VINK, *Introduction: Citizenship - Quo vadis?*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, in part. pp. 3-11.

successioni) a beneficio di alcune aperture nei confronti del domicilio, quale criterio di collegamento fondato sulla localizzazione del centro degli interessi della persona, in nessun caso comparabili alla portata assunta da esso nei regolamenti europei per l'unificazione del Diritto internazionale privato.

Il criterio di collegamento della cittadinanza, ancora molto utilizzato nel nostro ordinamento (si pensi alle recenti riforme sulla filiazione e in tema di unioni civili), sembra essere divenuto parzialmente recessivo rispetto a criteri di collegamento di tipo domiciliare o rispetto alla residenza abituale laddove il suo richiamo risulta sovente accompagnato da norme che ne limitano l'operatività (con il ricorso, ad esempio, alla *lex fori* come norma di applicazione necessaria).

Se la legge italiana sulla cittadinanza del 13 giugno 1912 n. 555 – modificata con riferimento alla discriminazione tra genitori in ossequio alla sentenza della Corte Costituzionale n. 30 del 1983 – è riuscita ad “attraversare” tutto il XX secolo mostrando una sua sostanziale “impermeabilità” rispetto ai fondamentali mutamenti che hanno riguardato il nostro Paese, la legge del 5 febbraio 1992 n. 91 non sembra caratterizzarsi per una reale portata innovativa, configurandosi piuttosto come un testo ricognitivo/confermativo (se non restrittivo delle previsioni) della legislazione precedente.

Come testimoniano una serie di proposte legislative in tema e, più ampiamente, il dibattito pubblico e parlamentare italiano la legge vigente, ancorché modificata o integrata attraverso una serie di interventi successivi¹⁸, ha resistito invero ai tentativi di sostituire o temperare il criterio dello *ius sanguinis* con la valorizzazione di ulteriori criteri quali quello dello *ius soli* o del cd. *ius culturae*.

3. È risaputo che la cittadinanza europea – che non risulta inquadrabile né nella categoria dei rapporti giuridici, né in quella relativa agli *status*¹⁹ – presenti elementi di atipicità rispetto ai connotati classici della cittadinanza nazionale, modellata in

¹⁸ Apportati da D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396; L. 14 dicembre 2000, n. 379; L. 8 marzo 2006, n. 124; L. 15 luglio 2009, n. 94; L. 1° dicembre 2018, n. 132; L. 18 dicembre 2020, n. 173.

¹⁹ Il tutto prescindendo dalla classica *querelle*, di contenuto eminentemente teorico, tra cittadinanza come rapporto giuridico (evidentemente di Diritto pubblico) e cittadinanza come *status* laddove quest'ultimo valorizza l'appartenenza del soggetto ad una determinata comunità da cui derivano un complesso di diritti ed obblighi. Il cittadino europeo risulta, come è noto, fruitore di una serie di diritti a cui non corrispondono veri e propri doveri ma invece un insieme di responsabilità nel senso di impegno al consolidamento dei principi democratici e dei valori su cui si fonda l'UE. Sul “*thin*” *concept of citizenship* v. A. J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Oxford, 2020, cap. II. Per un approfondimento della nozione di cittadinanza nella configurazione del diritto internazionale cfr. *ex multis* M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui e il suo rilievo nell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1956, p. 36 ss.; R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Nuovissimo Digesto Italiano, Appendice*, Torino, 1980, p. 1265 ss.; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, 1989; V. per tutti L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008; G. CATALDI, *Immigrazione e diritto alla cittadinanza nell'ordinamento internazionale: aspetti generali*, in L. BONFIELD, G. CATALDI, N. PARISI, A. VENTURI (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza. Immigration and the Right to Nationality*, Napoli, 2015.

riferimento all’esperienza degli ordinamenti statali. Ovviamente il richiamo alla nozione classica di cittadinanza non sarebbe stato appropriato per un ordinamento come quello europeo, fondato su regole e su caratteri strutturali particolarmente diversi da quelli degli ordinamenti nazionali tra cui, *in primis*, l’assenza di un *demos* europeo.

È altrettanto noto che la cittadinanza europea, dopo la menzionata consacrazione normativa avvenuta con il Trattato di Maastricht e le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona (contemplate nell’art. 9 del TUE e negli artt. 20-24 del TFUE), abbia trovato non solo nel diritto derivato dell’Unione europea ma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia – sebbene non priva di sensibili oscillazioni – significativi fattori di consolidamento.

Il collegamento “naturale” tra cittadinanza europea e diritti fondamentali nell’Unione europea – che la fa assurgere a *cornerstone of human rights protection in the EU*²⁰ – avrebbe rinvenuto la sua codificazione nel titolo V (artt. da 39 a 46) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dedicato alla “Cittadinanza” ancorché con contenuti ampiamente ricognitivi della disciplina contenuta nei Trattati e nel diritto derivato ma anche delle molteplici soluzioni delineate tanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia che di quella della Corte europea dei diritti umani²¹. Al tempo stesso la declinazione dei diritti di cittadinanza, nel citato Titolo V della Carta, avrebbe consentito di far emergere il “valore aggiunto” della stessa con riferimento all’inserimento o al contenuto di alcuni “nuovi” diritti (come, ad esempio, l’art. 41 consacrate il cd. diritto ad una buona amministrazione conferito, peraltro, ad ogni persona e non solo ai cittadini)²².

Quanto alla Corte di giustizia varie sono state le direttrici da essa seguite mediante il ricorso a soluzioni interpretative che sono riuscite ad arricchire il *basket* dei diritti garantiti dalla cittadinanza europea. Da un lato, la riconduzione dei diritti di cittadinanza europea allo *status* di lavoratore attivo è risultata ben presto oggetto di superamento nel *case law* della stessa Corte di Lussemburgo che ha preso in considerazione anche il lavoratore non attivo²³ e varie categorie di stranieri “privilegiati”. Dall’altro, a partire

²⁰ Così L. MOKRÁ, *Internal Dimension of Human Rights in the EU*, Prague, 2021, p. 26.

²¹ Cfr. A. YONG, *Examining EU Citizenship and its Relationship with EU Fundamental Rights*, in ID., *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, Oxford, 2019, p. 1 ss. Sul tema della perdita della cittadinanza v. per tutti S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

²² Si rinvia a A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e Spazio europeo di giustizia. L’applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Napoli, 2019, p. 56. In generale per un commento agli artt. da 39 a 46 della Carta v. per tutti AA.VV. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, pp. 725-861 e la letteratura ivi indicata.

²³ V. da ultima la sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, dell’1 agosto 2022, causa C-411/20, *S c. Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*, ECLI:EU:C:2022:602. In essa la Corte interpreta l’articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale a un cittadino dell’Unione avente la cittadinanza di un altro Stato membro, che abbia stabilito la residenza abituale nel territorio del primo Stato membro e che sia economicamente inattivo in quanto non vi svolge un’attività lavorativa remunerata, viene negato il beneficio di «prestazioni familiari» durante i primi tre mesi del suo

dalla sentenza resa dalla Grande Sezione nel caso *Ruiz Zambrano*²⁴ – con cui era stato introdotto il concetto di “godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale” dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino europeo, rilevante per l’applicazione del diritto dell’Unione europea anche in quelle situazioni definibili “puramente interne”²⁵ – si è registrata la precisazione dei profili applicativi del cd. “*substance of rights test*” al fine di ampliare i confini dell’applicazione del diritto dell’Unione europea.

La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha fatto emergere gli effetti della crisi economica e finanziaria internazionale (come acuiti dalla pandemia) sul contenuto dei diritti di cittadinanza e, nel bilanciamento tra piena garanzia del diritto alla parità di trattamento e protezione degli interessi degli Stati membri, ha registrato soluzioni restrittive in merito all’accesso, da parte dei cittadini economicamente inattivi, al *welfare* sociale. Se la Corte non ha abbandonato del tutto il ruolo di custode della *rule of EU law social law*²⁶, l’allontanamento da quel filone giurisprudenziale riconducibile alla sentenza *Martinez Sala*²⁷ ha rinvenuto con la sentenza *Dano*²⁸ un caso paradigmatico del citato approccio restrittivo della stessa Corte che avrebbe trovato ulteriori conferme (sentenza *Alimanovic*)²⁹.

Tale *revirement* giurisprudenziale, nel configurare una dimensione sociale della cittadinanza dell’Unione europea fortemente asimmetrica, sembra rafforzare il criterio della nazionalità a detrimento della valorizzazione dell’elemento della volontaria

soggiorno nel territorio di tale Stato membro, mentre un cittadino economicamente inattivo del medesimo Stato membro beneficia di tali prestazioni anche durante i primi tre mesi dal suo rientro nel medesimo Stato membro, dopo essersi avvalso, in forza del diritto dell’Unione, del suo diritto di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro. Non trova applicazione l’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE.

²⁴ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell’8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l’emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2011:124.

²⁵ V. Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2011:277 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, ECLI:EU:C:2011:734, sino alla più recente sentenza del 5 maggio 2022, cause riunite C-451/19 e C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, ECLI:EU:C:2022:354.

²⁶ V. K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The European Court of Justice as the Guardian of the EU of EU social Law*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the crisis*, Cambridge, 2017, p. 455 ss.

²⁷ In essa (sentenza del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:1998:217) l’effettivo esercizio della libertà di circolazione appariva sufficiente a ricondurre il cittadino europeo all’interno del raggio applicativo del principio di non discriminazione in base alla nazionalità: il tutto a prescindere dalla riferibilità di tale situazione soggettiva al campo di applicazione della normativa sulla libera circolazione dei lavoratori.

²⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, ECLI:EU:C:2014:2358, in cui si afferma che i cittadini dell’Unione economicamente inattivi che si recano in un altro Stato membro con l’unico fine di beneficiare di un aiuto sociale possono essere esclusi da talune prestazioni sociali.

²⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597, in cui la Corte ha sottolineato che uno Stato membro può escludere da talune prestazioni sociali, di carattere non contributivo, cittadini dell’Unione che vi si recano per trovare lavoro.

adesione e partecipazione alla comunità ospitante e al suo sistema di regole e di valori. Ne è derivata una crescente – e per certi versi ineludibile – divaricazione tra il concetto di cittadinanza sociale su cui si fondano i sistemi di *welfare* degli Stati membri dell’Unione europea e quello di “cittadinanza sociale europea”³⁰ laddove a tale approccio della Corte di giustizia sono seguite talora politiche nazionali che ricorrono all’allontanamento dei cittadini europei divenuti un onere per il sistema sociale (si pensi al caso belga).

In generale la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo offre un osservatorio privilegiato sulle questioni più problematiche legate al rapporto tra cittadinanza europea e libera circolazione³¹ sotto il profilo della distinzione tra cittadini stanziali e non stanziali, ma anche della tutela dei soggetti “vulnerabili”, del rapporto tra cittadinanza e immigrazione, nonché del perfezionamento di uno *status alio* quale è quello del soggiornante di lungo periodo (e di cui *infra*).

Con riferimento alla cd. stanzialità merita di essere ricordata la sentenza della Grande Sezione *Toufik Lounes*³² in cui la Corte di giustizia ha chiarito, in via pregiudiziale, che la direttiva 2004/38/CE³³, dev’essere interpretata nel senso che, laddove un cittadino dell’Unione europea il quale, in forza dell’articolo 7, par. 1, o dell’articolo 16, par. 1, della direttiva in questione, abbia precedentemente fatto esercizio del proprio diritto di circolazione, recandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di provenienza, del quale abbia poi acquisito la cittadinanza conservando al contempo anche quella del Paese d’origine, ed, alcuni anni dopo, abbia contratto matrimonio con un cittadino di uno Stato terzo con il quale continui a risiedere nel territorio dello Stato membro già “ospitante”, quest’ultimo, quale soggetto “extracomunitario” non può beneficiare del diritto di soggiorno derivato nello Stato membro in questione.

La direttiva *de qua* non è finalizzata, infatti, secondo la Corte, “a disciplinare il soggiorno di un cittadino dell’Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza”³⁴ e dunque, secondo i giudici di Lussemburgo, di fronte a fattispecie che riguardano familiari di cittadini dell’UE che siano cittadini di Stati terzi di tal genere,

³⁰ A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020 nonché P. GARGIULO, *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011, p. 229 ss.

³¹ V. per tutti M.C. BARUFFI, I. QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012.

³² Corte di giustizia, sentenza del 14 novembre 2017, *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

³³ Relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

³⁴ E, di conseguenza, «non è nemmeno volta a conferire, nel territorio del medesimo Stato membro, un diritto di soggiorno derivato ai familiari di tali cittadini, che siano cittadini di uno Stato terzo»; al contrario, «un diritto di soggiorno derivato in favore di un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell’Unione, esiste, in linea di principio, solo quando è necessario per assicurare l’effettivo esercizio da parte di tale cittadino della sua libertà di circolazione».

rileva il beneficio della protezione offerta dall'articolo 21, par. 1, TFUE³⁵; se si accedesse invece ad una diversa interpretazione ne dovrebbe conseguire che “un cittadino dell'Unione che abbia esercitato la propria libertà di circolazione e che abbia acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante in aggiunta alla propria cittadinanza d'origine sarebbe, per quanto riguarda la sua vita familiare, trattato in modo meno favorevole rispetto ad un cittadino dell'Unione che abbia anch'esso esercitato tale libertà ma che possieda soltanto la propria cittadinanza d'origine”³⁶.

La sentenza *Chavez-Vilchez* del 10 maggio 2017 (causa C-133/15) parrebbe, invece, segnare il ritorno ad una giurisprudenza “propulsiva” della Corte di giustizia nella direzione della tutela di soggetti potenzialmente “vulnerabili” come i minori. In essa è stato affermato che la valutazione della privazione del “godimento effettivo del contenuto essenziale” dei diritti conferiti dall'art. 20 del TFUE ad un minore cittadino dell'UE imponga una adeguata considerazione della relazione esistente tra il genitore cittadino dell'Unione europea e il genitore cittadino di un paese terzo³⁷ non essendo di per sé sufficiente la considerazione che l'altro genitore, cittadino dell'UE, sia realmente capace e disposto ad assumersi l'onere del minore³⁸.

4. Ulteriore elemento di forzato “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea riposa nell'applicazione «estensiva» del già citato principio di non discriminazione, come garantito dall'art. 19 del Trattato TFUE e dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali anche a favore degli immigrati regolari (qualora contrassegnati dal possesso di determinati requisiti che comprovino il «carattere non episodico e di non

³⁵ Esso, per espressa affermazione della Corte, include il diritto «di condurre una normale vita familiare nello Stato membro ospitante, beneficiando della vicinanza dei [...] familiari».

³⁶ Il diritto sopra descritto deve trovare applicazione, nello specifico, a condizioni che non siano più rigorose di quelle previste dalla direttiva 2004/38 (applicabile, quindi, per analogia), per la concessione di detto diritto ad un cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui possieda la cittadinanza.

³⁷ Del quale si discute ai fini del riconoscimento di un diritto di soggiorno in uno Stato membro dell'UE.

³⁸ Infatti, siffatta valutazione deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore, dell'insieme delle circostanze del caso di specie e, segnatamente, dell'età di questi, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione, sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio del minore stesso.

breve durata» del soggiorno³⁹), nonché nell’applicazione del principio di parità di trattamento⁴⁰.

Ora se il diritto opera, sovente, la consacrazione in strumenti normativi di alcune sensibilità collettive emerse nel corpo sociale non vi è dubbio che risulta avvertita, da tempo, l’affermazione, accanto alla cittadinanza «legale», di espressioni, in senso sostanziale e non formale, di una cittadinanza *de facto* o di una «cittadinanza civica», riconducibili ad una sorta di cosiddetta «cittadinanza sociale» o «attiva» o «di residenza⁴¹».

Sicuramente la compiuta definizione di uno *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo costituisce un esempio emblematico degli effetti della menzionata «incidenza virtuosa» tra tutela dei diritti fondamentali e diritti di cittadinanza che si traduce nello sforzo definitorio, da parte delle istituzioni europee, nell’ambito della più generale politica migratoria, di *statuti alii*⁴²: statuti permanentemente *in fieri* che richiedono una significativa collaborazione, da parte degli Stati membri, al fine di realizzare veri e propri *statuti* terzi tra quello di cittadino nazionale e quello di cittadino europeo⁴³.

Proprio la crisi economica-sociale seguita alla pandemia potrebbe costituire un fattore idoneo a conferire nuovi significati alla ormai risalente esigenza di una corretta regolamentazione della migrazione legale con la messa a punto di strumenti normativi atti a superare le incoerenze evidenziate, *inter alia*, nell’applicazione della direttiva

³⁹ Come attesta costantemente la nostra Corte costituzionale che ha sottolineato da tempo che «al legislatore italiano sia senz’altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l’ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia». Ed ha altresì soggiunto che «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata» (enfasi aggiunta); una volta, però – ha aggiunto la Consulta – «che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010 e n. 61 del 2011).

⁴⁰ Il tutto in attuazione non già della procedura *ex art.* 25, co. 2, TFUE ma di quella prevista dall’art. 79 TFUE, n. 2, lettere *a)* e *b)*. Essa prevede il ricorso alla procedura legislativa «rafforzata» che contempera la delibera del Consiglio all’unanimità, previa approvazione del PE, e la successiva approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali al fine di integrare i diritti di cittadinanza (contenuti nell’art. 17 TFUE).

⁴¹ Esse risultano costruite non già sul legame etnico della nascita ma trovano il loro fondamento nel contributo fornito dallo straniero allo sviluppo dei valori civili della comunità ospitante. V. in generale B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status*, Leiden, 2022. Cfr., tra gli altri, E. CHELI, *Diritti fondamentali degli immigrati: premesse costituzionali*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati*, Napoli, 2010, p. 6.

⁴² Una parte della dottrina parla di *citizenship-like freedoms* per i cittadini di Stati terzi rispetto ai cittadini dell’Unione europea. V. S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice?*, in *Center for European Policy Studies (CEPS)*, maggio 2010, p. 2 e p. 22 che richiama A. WIESBROCK, *Legal Migration to the European Union*, Leiden, 2010, nota 15.

⁴³ Così A. WIESBROCK, *op. cit.*

2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁴⁴. Atto ritenuto «attualmente sottoutilizzato» e comunque non idoneo a conferire un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'Unione europea⁴⁵, nel cronoprogramma allegato al Patto sulla migrazione e l'asilo⁴⁶ del settembre 2020, ne era stata calendarizzata la revisione per il quarto trimestre 2021⁴⁷.

Nell'aprile 2022, la Commissione europea ha adottato una proposta di modifica della direttiva 2003/109/CE⁴⁸ che potrebbe contribuire a definire un quadro giuridico

⁴⁴ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16 44 del 23 gennaio 2004. In dottrina v. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011. Cfr., inoltre, tra i contributi più recenti, D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 2015, n. 2, p. 200 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 33 ss.; A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 291-314; A. PITRONE, *Regimi speciali in ragione del legame territoriale: La disciplina dell'ingresso e del soggiorno di cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo*, in ID., *Regimi speciali in ragione di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018, pp. 95-120; ID., *Lo status giuridico del lungo soggiornante: i limiti della direttiva 2003/109/CE*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, pp. 491-506; A. DI STASI, *L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di Diritto europeo*, 2021, n. 2, pp. 9-44; ID., *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCIOLLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 435-465; D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in D. THYM, K. KAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, III ed., München-Oxford-Baden-Baden, 2022, p. 540 ss.

⁴⁵ V. p. 29 del Patto sulla migrazione e l'asilo.

⁴⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. V. il numero monografico di *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo – Towards a Common European Framework and a New Governance of Migration and Asylum* (Presentazione di A. DI STASI, Editoriale di P. PINTO DE ALBUQUERQUE, Saggi, articoli e commenti di M.C. CARTA, E. CELORIA, M. COMETTI, F. DI GIANNI, C. FRATEA, F. GAUDIOSI, L. MARIN-E. PISTOIA, D. MUSMECI, F. R. PARTIPILO, F. PERRINI, N. RUCCIA, T. RUSSO, P. SALVATI, A. SARDU, C. SCISSA, S. VILLANI), reperibile *online* al sito internet <http://www.fsjeurostudies.eu/2021,-n.-2-.html>.

⁴⁷ Emergeva l'intenzione della Commissione di «proporre un pacchetto sulle competenze e i talenti, compresa una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo». In tale contesto si segnala, anche per i plurimi elementi di collegamento con la direttiva 2003/109/CE (v. in particolare parr. 51 e 52 dei *Consideranda*), la recente entrata in vigore della Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, in GUUE L 382/1 del 28 ottobre 2021, che abroga la Direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

⁴⁸ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione)*, Bruxelles, 27.4.2022, COM(2022) 650 final, che *in primis* mira a creare un sistema più efficace, più coerente e più equo per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo dell'UE. Tale sistema dovrebbe costituire uno strumento essenziale per

complessivo atto a superare le perduranti resistenze rinvenibili nelle prassi nazionali rispetto al soddisfacimento dell’obiettivo primario della garanzia *effettiva* di uno *statuto* del soggiornante di lungo periodo.

Peraltro le difficoltà degli Stati nel recepire correttamente la direttiva europea sui soggiornanti di lungo periodo avevano trovato conferma nel significativo contenzioso sviluppatosi davanti alla Corte di giustizia dell’UE⁴⁹.

Il riferimento è ad alcune pronunce (prevalentemente rese a seguito di rinvii pregiudiziali, a partire dal *leading case Kamberaj*⁵⁰ del 2012) che hanno censurato determinate normative nazionali, ritenute in tutto o in parte contrarie allo scopo ultimo sotteso alla direttiva 2003/109 – ossia la reale «integrazione» dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – e, pertanto, suscettibili di privare quest’ultima del suo «effetto utile».

Si pensi, tra le più recenti, al caso *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR* del 25 novembre 2020, in cui la Corte, intervenuta sul delicato tema delle prestazioni sociali cui possono beneficiare i lungo soggiornanti, ha censurato la normativa italiana che, nella determinazione del diritto ad una prestazione di sicurezza sociale, come l’assegno per il nucleo familiare, non prendeva in considerazione i familiari del soggiornante di lungo periodo non residenti nel territorio dello Stato⁵¹.

promuovere l’integrazione dei cittadini di paesi terzi che si sono stabiliti legalmente e su base duratura nell’UE.

⁴⁹ V. il commento di S. PEERS, *The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh*, in *Common Market Law Review*, 2013, n. 50, pp. 529-552. Cfr. anche R. PALLADINO, in A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello “statuto” europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull’integrazione europea*, vol. 2-3, 2012, pp. 375-409.

⁵⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l’Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, ECLI:EU:C:2012:233. V., tra tutti, A. RUGGERI, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell’Unione e la Cedu ed offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust. Grande sez., 24.4.2012)* reperibile online al sito internet <https://www.giurcost.org>; J. CAVALLINI, *Égalité de traitement. Aide au logement et discrimination envers les ressortissants d’État tiers, résidents de longue durée*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2012, n. 25, pp. 55-56, nonché E. CHITI, S. SCREPANTI (a cura di), *Corte di Giustizia e Tribunale dell’Unione europea – Unione europea: Politica sociale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 648; J. P. CHAUCHARD, *L’égalité de traitement entre ressortissants des pays tiers et de l’UE: l’exception des “prestations essentielles”*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2012, pp. 581-582; K. DE VRIES, *Towards Integration and Equality for Third-Country Nationals? Reflections on Kamberaj*, in *European Law Review*, 2013, n. 2, pp. 248-258.

⁵¹ Corte di giustizia, sentenza del 25 novembre 2020, causa C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR*, ECLI:EU:C:2020:958. Cfr. S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L’assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021, reperibile online al sito internet <https://www.questionegiustizia.it>; C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 29 gennaio 2021, reperibile online al sito internet <https://www.giustiziainsieme.it>.

O si ricordi ancora il caso *Land Oberösterreich c. KV* del giugno 2021⁵², in cui i giudici di Lussemburgo hanno rimarcato che, in talune ipotesi, anche qualora le autorità competenti abbiano fatto uso della facoltà di applicare la deroga prevista dall'art. 11, par. 4, la direttiva osti ad un trattamento differenziato per il soggiornante di lungo periodo. Ciò avviene, in particolare, nel caso di un diritto sociale come quello all'abitazione, sicché la concessione di un'indennità di alloggio in favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, nella misura in cui sia assimilabile ad una «prestazione essenziale»⁵³, non può essere subordinata alla condizione che tali soggetti forniscano la prova di possedere conoscenze di base nella lingua di detto Stato membro.

Ma si pensi anche alla sentenza adottata dalla Grande Camera nel caso *Stampa e Informazione O. D. e a./Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*⁵⁴ in cui è stato affermato il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico, di beneficiare, conformemente all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE – modificativa della direttiva 2003/109/CE – di un assegno di natalità e di un assegno di maternità secondo quanto previsto dalla normativa italiana⁵⁵.

Infatti, tanto l'assegno di natalità quanto quello di maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lettere

⁵² Corte di giustizia, sentenza del 10 giugno 2021, *Land Oberösterreich c. KV*, causa C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477.

⁵³ Il ragionamento giuridico nel caso specifico ruota tutto attorno al concetto di «prestazioni essenziali», poiché conformemente all'art. 11, par. 4, della direttiva, in tali casi gli Stati membri non possono derogare al principio di parità di trattamento. Il punto di partenza della Corte è che, ancorché non espressamente definite nella direttiva, per giurisprudenza costante, dette prestazioni possono, cionondimeno, essere intese come tutte quelle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale al fine di consentire ai beneficiari di far fronte alle proprie necessità elementari quali il vitto, l'alloggio e la salute. Cfr. in tal senso, Corte di giustizia, *Kamberaj*, cit., punti 90 e 91. Per la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di diritto all'alloggio quale prestazione essenziale che non può essere subordinata a condizioni tali da determinare un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti v. A. Di STASI, *L'(in)effettività dello statuto*, cit., p. 33.

⁵⁴ Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/2020, *O.D. e a. c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, ECLI:EU:C:2021:659.

⁵⁵ Nel caso di specie le autorità italiane avevano rifiutato la concessione di tali assegni a diversi cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in Italia, titolari di un permesso unico di lavoro ottenuto in forza della normativa italiana che recepisce la direttiva 2011/98/UE laddove tale rifiuto era stato motivato dal fatto che, contrariamente ai requisiti previsti dalla legge n. 190/2014 e dal decreto legislativo n. 151/2001, tali persone non risultavano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo. Infatti, ai sensi della legge n. 190/2014 che istituisce un assegno di natalità per ogni figlio nato o adottato, l'assegno è versato mensilmente ai cittadini italiani, ai cittadini di altri Stati membri, nonché ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata, al fine di incentivare la natalità e di contribuire alle spese per il suo sostegno mentre il decreto legislativo n. 151/2001 concede il beneficio dell'assegno di maternità per ogni figlio nato dal primo gennaio 2001 o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento alle donne residenti in Italia che siano cittadine di tale Stato membro o di un altro Stato membro dell'Unione o che siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. V. il commento di C. COLUCCI, *Parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso unico e cittadini dell'Unione europea: la vicenda dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità*, in *Osservatorio sullo spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia*, reperibile online al sito internet <https://www.slsjg.unisa.it>.

b) e c), della direttiva 2011/98/UE beneficiano del diritto alla parità di trattamento previsto da detta direttiva. Tenuto conto del fatto che l'Italia non si è avvalsa della facoltà offerta dalla direttiva agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale che esclude tali cittadini di paesi terzi dal beneficio di detti assegni non sia conforme all'art. 12, par. 1, lett. e), di tale direttiva⁵⁶.

Proprio la prassi applicativa relativa alla direttiva 2003/109/CE⁵⁷ e quella giurisprudenziale brevemente richiamate testimoniano che definire, in senso normativo, un compiuto «statuto» del c.d. immigrato di lungo periodo significa, invero, uscire dalla perdurante logica di attenzione «difensiva» al problema dell'immigrazione attraverso il rafforzamento di quella reciproca fiducia fra Stati membri, presupposto per il perfezionamento di un compiuto spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la ricerca di una maggiore coerenza sistematica nella consacrazione di nuovi diritti di mobilità. Significa, al tempo stesso, «denazionalizzazione⁵⁸» del tema dell'immigrazione con la progressiva riduzione della giurisdizione domestica alla luce della maggiore residualità possibile delle competenze nazionali ma, soprattutto, significa muoversi nella direzione di configurare, accanto alla cittadinanza «legale», forme di una cittadinanza *de facto* o di una «cittadinanza civica», riconducibili ad una sorta di cosiddetta «cittadinanza sociale» o «di residenza».

5. Ulteriore fattore suscettibile di incidere, *ab extra*, sulla cittadinanza dell'UE è costituito dalle conseguenze della Brexit per i cittadini britannici che si trovano sul territorio dell'UE e per i cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito. Esso rappresenta sicuramente un fatto che comporta significativi approfondimenti anche alla luce della configurabilità di ulteriori “statuti” cd. di residenza, idonei a compensare per i primi la perdita della cittadinanza dell'UE con il suo *basket* di diritti, per i secondi l'acquisizione da parte del Regno Unito dello *status* di Paese terzo. Statuti che si ricollegano ad elementi fattuali (*in primis* la residenza) con la configurabilità di determinati diritti il più possibile assimilabili a quelli dei cittadini nazionali.

Ora è noto che, nel periodo di transizione (terminato il 31 dicembre 2020), i cittadini britannici hanno rinvenuto nell'Accordo di recesso la possibilità di conservare alcuni

⁵⁶ Va segnalato che con sentenza del 4 marzo 2022, la Corte costituzionale italiana ha poi dichiarato incostituzionali, per contrasto con gli artt. 3, 31 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, le norme che escludono dalla concessione dell'assegno di natalità (cd. *bonus bebé*) e dell'assegno di maternità i cittadini di Paesi terzi ammessi a fini lavorativi e quelli ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di durata superiore a sei mesi poiché, nel condizionare il riconoscimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni, al possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e alla disponibilità di un alloggio idoneo, il legislatore ha fissato requisiti privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare.

⁵⁷ V. le due Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2011) 585 def. del 28 settembre 2011 e COM (2019) 161 def. del 29 marzo 2019.

⁵⁸ Con riferimento ad una cittadinanza cosmopolita priva di nazionalità v. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, 2006, II ed., p. 116 ss.

diritti ma sappiamo altresì che sono stati privati di altri corollari essenziali della (perduta) cittadinanza europea quali, ad esempio, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza.

Sotto questo profilo si inquadra la recente prassi di conclusione di accordi bilaterali tra il Regno Unito e singoli Stati membri volti a garantire, a condizione di reciprocità, l'esercizio del diritto di voto alle elezioni locali dei propri cittadini che siano residenti nell'altro Stato laddove la recentissima pronuncia resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, nella causa *Préfet du Gers*⁵⁹, ha confermato l'esclusione, in capo ai cittadini britannici, del godimento del diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest'ultimo Stato. In tal senso la Corte ha interpretato gli articoli 9 e 50 TUE, nonché gli articoli da 20 a 22 TFUE, in combinato disposto con l'accordo sul recesso, ritenendo inoltre non sussistente alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso stesso.

6. Nel divenire dell'Unione europea la cittadinanza europea sembra aver esercitato un ruolo di “accompagnamento” del complesso percorso di costruzione di un *corpus* di valori identificativi dell'identità europea. Tale funzione ne giustifica la “fisiologica” parabola evolutiva rendendone, per certi versi, preconizzabile la spiccata azione “creativa” esplicita dalla Corte di giustizia.

In tale contesto estremamente fluido risulta non semplice il perfezionamento di soluzioni normative e giurisprudenziali (tanto sul piano nazionale che su quello europeo) equilibrate, capaci di declinare la cittadinanza alla luce di un adeguato bilanciamento tra i valori della solidarietà e della progressiva integrazione del non cittadino nelle comunità ospitanti e quelli della salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, ma anche rispettose di un corretto temperamento delle identità nazionali con una sempre più segmentata identità europea.

Da una cittadinanza “incipiente” pre-Maastricht ad una cittadinanza “ancillare” rispetto a quella nazionale nel post Maastricht fino ad una cittadinanza che si aggiunge a quella statutale nel post Lisbona: il tutto passando per una parziale autonomizzazione della cittadinanza dell'Unione europea rispetto alla cittadinanza nazionale.

Peraltro, atteso l'innegabile rapporto intercorrente tra la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale, in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della seconda potrebbe determinare effetti sulla prima? E, visto che, *ex art. 20* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale – acquistandosi in via derivativa con le inevitabili conseguenze che

⁵⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 9 giugno 2022, *EP. c. Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, causa C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449.

discendono dall’esplicazione delle singole sovranità nazionali in materia – in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della prima potrebbe comportare effetti sulla seconda?

Orbene, se la Corte di giustizia ha costantemente affermato (come emerge chiaramente nella sentenza *Rottmann*, oggetto di conferme nel *case law* successivo ed in particolare nella più recente pronuncia resa nel caso *Tjebbes e a.*)⁶⁰, la subordinazione della normativa statale sulla cittadinanza al rispetto del diritto dell’Unione europea⁶¹, nondimeno la competenza esclusiva degli Stati membri dell’UE in materia non riduce le delicate questioni legate alla (comprimibile ma non eliminabile) dipendenza della cittadinanza europea da quella nazionale.

Tra le asimmetrie che permangono nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia continua ad apparire evidente una sorta di frammentazione della nozione di cittadinanza europea anche al fine di consentirle di ricomprendere fattispecie differenziate che si muovono nella direzione di consacrarne, all’interno di atti normativi di diritto derivato, nuovi bisogni giuridici o diverse sensibilità collettive emerse nel corpo sociale.

Al tempo stesso i *follow up* di fatti quali le ricorrenti emergenti migratorie, il post Brexit ma anche la perdurante crisi economica e sociale rischiano di arrivare fino al punto di porre in antitesi cittadinanza e identità nazionale.

“Fisiologica” parabola evolutiva di una figura giuridica quale la cittadinanza europea, caratterizzata da elevata *vis* dinamica e da spiccata capacità espansiva, o vere e proprie “*fissures*” nel “tempio” della cittadinanza europea?

⁶⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104 e sentenza del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes e a.*, ECLI:EU:C:2019:189.

⁶¹ La qual cosa non pregiudica la competenza statale, ai sensi del Diritto internazionale, nel determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza.