

DIRITTO E SOCIETÀ
4/2018

Federico Savastano

L'OPPORTUNITÀ DI UN MODELLO COMUNE
PER L'ACQUISIZIONE
DELLA CITTADINANZA EUROPEA

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2018

ISSN 0391-7428

Federico Savastano

L'OPPORTUNITÀ DI UN MODELLO COMUNE
PER L'ACQUISIZIONE
DELLA CITTADINANZA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Perché è importante tornare a parlarne. – 2. La cittadinanza dell'Unione europea. – 3. I modelli di acquisizione della cittadinanza negli Stati membri dell'Unione. – 3.1. L'acquisizione *iure sanguinis*. – 3.2. Lo *ius soli* in Europa. – 3.3. Le prove di conoscenza della lingua e altri elementi di *ius culturae*. – 3.4. Malta, Cipro e la cittadinanza in vendita. – 3.5. Un quadro d'insieme. – 4. Verso un modello comune di acquisizione della cittadinanza.

1. *Perché è importante tornare a parlarne*

I flussi migratori che stanno interessando il continente europeo costituiscono probabilmente il fenomeno socioeconomico più importante del nostro tempo. La pressione migratoria proveniente dall'Africa¹, gli spostamenti dei richiedenti asilo, i migranti economici extra e intracomunitari, lo spostamento di lavoratori e capitali tra Stati membri assurgono ad una posizione sempre più rilevante tra le questioni all'ordine del

¹ Per un'analisi giuridica internazionale del fenomeno si vedano R. CADIN, *Dal paradigma migratorio a quello della mobilità internazionale delle persone: opportunità storica per l'Africa o pura retorica?*; T. ABBIATE, *Rifugiati in Africa: tre esperienze a confronto*; E. DAL ZOTTO, V. FUSARI, *Africa e Europa allo specchio: contesti e pretesti della mobilità circolare*; F. IPPOLITO, *Compacts di partenariato con Stati di migrazione: 'i vestiti nuovi dell'imperatore'?*; F. MARTINES, *Gli Strumenti dell'Unione Europea per promuovere la migrazione circolare tra obiettivi di sviluppo e interessi economici degli Stati membri*; G. MORGESE, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione Europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*; F. PERRINI, *Migrazione circolare e tutela internazionale ed europea dei migranti ambientali*; A. PITRONE, *Le politiche migratorie nell'ambito delle relazioni euromediterranee: dal Partenariato euromediterraneo al Riesame della Politica europea di vicinato*; D. PORENA, *Scuola, l'Università e la Formazione professionale quale possibile veicolo per i processi di migrazione circolare*; E.A. ROSSI, *Il sistema africano di protezione dei diritti dell'uomo e dei popoli di fronte al tema delle migrazioni*. Tutti i contributi sono apparsi in *federalismi – Focus Africa*, n. 1, 2018.

giorno dei governi degli Stati europei e assumono una sempre crescente popolarità tra i temi all'attenzione dell'opinione pubblica.

Su questi temi si sta giocando la tenuta stessa dell'Unione europea, che li vede tra le cause di quelle che sono state le sue crisi più significative degli ultimi tempi: le tensioni sul funzionamento del sistema di Dublino² e in generale sulla gestione del Mediterraneo sta ampliando la già significativa frattura tra Nord e Sud dell'Unione europea; i primi problemi con l'Ungheria sono sorti proprio in occasione del dibattito sul "muro" che avrebbe dovuto proteggere il confine magiaro dai migranti provenienti dai Balcani; tra le radici della Brexit, stando alla lettera di Cameron³ che ha segnato l'inizio di questa controversa vicenda, c'è anche il malcontento britannico per la non completa disponibilità domestica della gestione

² Sul tema, tra gli altri, M. BORRACCETTI, "To Quota" or "Not to Quota"? *The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *Eurojus.it*, 31 luglio 2015; G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2015, 459-488.; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2015, 33-60; E. KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in *European Law Journal*, 4/2016, 448-469; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino 2014, 365-405; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, settembre 2015, 1-9; B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, n. 1, 2016, 101-113; S.F. NICOLOSI, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under EU Asylum Law*, in *European Law Review*, n. 3, 2016, 338-361; S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 24 settembre 2015.

³ Si vedano gli interventi al Seminario sulla lettera di Cameron a Tusk, organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 20 novembre 2015. Nel dettaglio C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del Premier Cameron al Presidente del Consiglio europeo Tusk*; G. CARVALE, "With them" o "of them": il dilemma di David Cameron; E.A. IMPARATO, *Le "uscite di emergenza" nel processo di integrazione europea: il caso del Regno Unito*; G. ALLEGRI, *Brexit, questione sociale, sovranismi: ever loser Union*; F. SAVASTANO, *Sulle conseguenze di un eventuale Brexit*, tutti pubblicati in *federalismi*, n. 23, 2015. La vicenda è trattata in modo più ampio anche in G. CARVALE, *A Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, Napoli 2017, 197-204; K. NICOLAÏDIS, *The Political Mantra: Brexit and the Transformation of the European Order*, in F. FABBRINI (ed.), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford 2017, 25-48; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino 2019, 32-40.

delle frontiere nei confronti degli stranieri (comunitari o extracomunitari che siano)⁴.

Il problema della cittadinanza investe altresì il tema della sicurezza⁵: si pensi non solo e non tanto al dibattito spesso strumentale riguardante i casi di delinquenza comune, quanto piuttosto agli episodi di terrorismo che hanno caratterizzato l'Europa centrale negli ultimi anni e di cui si sono resi protagonisti immigrati di seconda generazione, talvolta a tutti gli effetti cittadini dell'Unione.⁶

Ma la cittadinanza vive anche e soprattutto di una relazione con la forma di Stato⁷: le vicende connesse alla cittadinanza europea sono pertanto decisive per gli sviluppi del processo di integrazione e per il rapporto che intercorre tra l'ordinamento europeo e gli Stati e i cittadini cui si rivolge.

In questo testo si cercherà di dimostrare la necessità della definizione di tratti comuni nell'acquisizione della cittadinanza europea, mettendo

⁴ Su questioni specifiche del Regno Unito in relazione all'immigrazione si vedano S. BONINO, *The British state "security syndrome" and Muslim diversity. Challenges for liberal democracy in the Age of Terror*, in *Contemporary Islam*, 2016, 223 e ss.; A. RICHARDS, *Characterising the UK terrorist threat: the problem with non-violent ideology as a focus for counter-terrorism and terrorism as the product of "vulnerability"*, in *Journal of Terrorism Research*, 2012, 17 e ss.; C. PANTAZIS-S. PEMBERTON, *From the "old" to the "new" suspect community: examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation*, in *British Journal of Criminology*, 2009, 646 e ss.

⁵ Sul punto M. D'AGOSTINI, *Politica di difesa comune e solidarietà europea. L'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea contro il terrorismo internazionale*, in *federalismi – Focus Human Rights*, n. 1, 2016; M. D'AGOSTINI, *L'evoluzione delle competenze delle istituzioni europee in materia di sicurezza e di difesa*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 5, 2015; J. LOZANO MIRALLES, *Seguridad Común e Integración Europea En La Lucha Contra El Terrorismo En La Unión Europea*, in *federalismi*, n. spec. 1, 2019, 60-89; C. SBAILO', *Crisi nordafricana, κατστροφή e occasione di rilancio per l'Europa*, in *federalismi*, n. spec. 1, 2019, 94-107. Si veda anche A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli 2019.

⁶ Si fa riferimento, in particolare, ad una serie di attentati verificatisi tra il 2015 ed il 2016: Parigi, 7 gennaio 2015 (*Charlie Hebdo*); Copenaghen, 14-15 febbraio 2015; Saint-Quentin-Fallavier, 26 giugno 2015; Parigi, 13 novembre 2015 (*Bataclan*); Bruxelles, 22 marzo 2016; Nizza, 14 luglio 2016; Chiesa di Saint-Étienne-du-Rouvray, 26 luglio 2016; Londra, 22 marzo 2017; Parigi, 20 aprile 2017; Manchester, 22 maggio 2017. In tutti questi casi, l'autore o gli autori delle stragi erano cittadini dello Stato in cui tali stragi si sono verificate, nati nello Stato da famiglie originarie di altri Paesi. Sui fenomeni connessi al tema in generale, si vedano G. D'AGNONE, *Migrazioni di massa e minacce "ibride" alla sicurezza degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi*, n. 1, 2018; A. CARMINATI, *Brevi annotazioni sullo status civitatis come fattore di discriminazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2018; F. COCHRANE, *Migration and Security in the Global Age. Diaspora Communities and Conflict*, London 2015;

⁷ Così S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi*, n. 21, 2008, 1.

a fuoco da una parte l'istituto in sé, dall'altra passando brevemente in rassegna le normative in vigore nei 28 Stati membri.

Il tentativo è quello di individuare dei tratti comuni e ragionare sulle distorsioni che la mancanza di un modello comune comporta sulla vita istituzionale, economica e sociale dell'Unione europea.

Del resto, la cittadinanza è sempre stata inquadrata su una scala statale, ma oggi molti dei temi politici più rilevanti vanno ben al di là dei confini nazionali⁸. In questo senso anche la cittadinanza muta di forma, si fa "cosmopolita"⁹, e l'Unione europea rappresenta una prova tangibile di questo fenomeno¹⁰.

2. *La cittadinanza dell'Unione europea*

L'istituto della cittadinanza europea è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione a seguito di una lunga e ragionata gestazione. Le sue origini possono essere ricondotte al 1974, quando il vertice intergovernativo di Parigi istituì una commissione per studiare l'ipotesi di una rosa di "diritti speciali" da concedere ai cittadini degli allora nove Stati membri della CEE. Il primo documento organico sul tema è il capitolo "Verso un'Europa dei cittadini" contenuto nel Rapporto Tindersmans¹¹ del 1975

⁸ Secondo B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cagliari, 2009, Napoli 2010, 133-162, "La cittadinanza appare sempre più determinata non tanto come status (quindi come somma di condizioni giuridiche soggettive), ma come relazione tra il soggetto e la comunità alla quale appartiene. Il concetto di cittadinanza si riempie di un contenuto relazionale che consiste nella partecipazione, ancorché di fatto, alla vita della comunità e sempre in misura minore da caratteri culturali-identitari di stampo nazionale".

⁹ Il concetto di "cittadinanza cosmopolita" prende le mosse dalla constatazione per cui gran parte delle decisioni politiche sono oramai prese a livello sovranazionale, per cui anche la gran parte dei diritti e dei doveri che formano l'oggetto della cittadinanza non sono più rintracciabili nello Stato nazionale ma devono essere ricercati a livelli superiori. Si veda in proposito M. KALDOR, *Global Civil Society*, Cambridge 2003, 110. Per approfondimenti si veda J. PAINTER, A. JEFFREY, *Geografia politica*, Torino 2011, 117-123.

¹⁰ Una rassegna esaustiva e completa delle questioni attuali riguardanti la cittadinanza europea è rinvenibile in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali. Convegno interinale SIDI (Salerno, 18-19 gennaio 2018)*, Napoli 2018.

¹¹ Il Rapporto Tindersmans è un documento presentato al Consiglio europeo il 29 dicembre 1975 dal Primo Ministro belga Leo Tindermans e presentava alcune possibili linee di sviluppo dell'Unione europea. Era diviso in cinque sezioni riguardanti "Una visione comune dell'Europa", "l'Europa nel mondo", "L'Europa economica e sociale",

cui si aggiunse nel 1977 il Rapporto Scelba che riaffermava l'opportunità di concedere diritti speciali ai cittadini degli Stati membri. La *ratio* della creazione di questi diritti speciali stava nell'intento di approfondire il livello di integrazione tra gli Stati membri attraverso una maggiore protezione dei loro cittadini che si trovavano in Stati terzi.

Ma l'accelerazione decisiva e il dibattito vero e proprio si ebbero con la conferenza intergovernativa in cui si discussero i termini del Trattato di Maastricht. Maastricht, come noto, costituisce il momento in cui la Comunità economica si trasforma in vera e propria organizzazione politica: la creazione di un'unione politica rendeva dunque indispensabile rafforzare la protezione dei diritti dei cittadini che ne sarebbero stati parte, concedere loro uno *status* peculiare che rappresentasse ad un tempo uno strumento di integrazione "dal basso" tangibile e il segno dell'esistenza di una comunità politica alla base dell'Unione.

È così che il Trattato di Maastricht introduce la cittadinanza europea con l'art. 8 TCEE, istituito oggi disciplinato dall'art. 9 TUE e dall'art. 20 e ss. del TFUE.

L'art. 9 TUE (inserito dal Trattato di Lisbona) individua come cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro: cittadinanza che si aggiunge e non si sostituisce a quella nazionale. I Trattati dunque non lasciano spazi ad interpretazioni diverse rispetto al fatto che il possesso della cittadinanza europea deriva dall'essere cittadino di uno Stato membro, e che quindi all'Unione non spetta individuare i propri cittadini¹².

La disciplina dettagliata della cittadinanza è invece contenuta nell'art. 20 TFUE, "figlio" dell'art. 8 del Trattato di Maastricht e degli artt. 17-21 del Trattato di Nizza. Ad un primo paragrafo in cui si riproduce fedelmente la disposizione dell'art. 9 TUE, segue un secondo in cui si presenta il sommario dei diritti che comporta la titolarità della cittadinanza europea. Ad un generale richiamo ai diritti e doveri previsti nei Trattati, si aggiunge infatti un elenco puntuale che comprende il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni europee e alle elezioni comunali nello Stato di residenza; il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche di un altro Stato membro qualora ci si trovi in Stati terzi in

"l'Europa dei cittadini" e il "rafforzamento delle istituzioni". I suoi contenuti, di indubbia importanza, furono comunque accantonati in quanto il loro carattere dirompente non tardò a creare dei dissidi tra gli Stati membri, alcuni dei quali faticavano ad accettarli.

¹² Cf. r. B. SARDELLA, *Art. 9*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli 2012, 150-151.

cui lo Stati di cui si ha la cittadinanza non sia rappresentato; il diritto a presentare petizioni al Parlamento europeo, a ricorrere al Mediatore europeo e a rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi UE in una delle lingue dei Trattati e a ricevere risposta nella stessa lingua.

La libertà di circolazione e di soggiorno per i cittadini europei è sancita dall'art. 21 TFUE¹³ e comporta il divieto per gli Stati membri di introdurre misure restrittive rispetto al pieno godimento di tale diritto.¹⁴ La Corte di giustizia si è più volte pronunciata sul diritto di circolazione e soggiorno configurandolo come diritto fondamentale direttamente invocabile dal cittadino europeo al di là delle norme contenute nelle fonti legislative interne¹⁵.

L'art. 22 TFUE riguarda invece il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo¹⁶, disciplinato poi nello specifico dalla Direttiva 93/109/CE, e alle elezioni locali¹⁷, disciplinato nello specifico dalla Direttiva 94/80/CE. Se l'elettorato attivo costituisce una forma di garanzia del diritto di voto del cittadino europeo residente in uno Stato membro diverso da quello di provenienza, quello passivo sembra ribadire il principio per cui il ruolo dei parlamentari europei dovrebbe essere quello di rappresentare delle volontà politiche e non gli Stati di provenienza.

La tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari cui fa riferimento l'art. 23 TFUE costituisce un vero e proprio diritto soggettivo in capo al cittadino europeo: quello di poter far riferimento ad una qualsivoglia rappresentanza diplomatica di uno Stato membro dell'Unione qualora dovesse trovarsi ad averne bisogno in uno Stato terzo in cui il proprio Stato di origine non è rappresentato¹⁸.

¹³ Vedi S. O'LEARY, *Art. 21*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *cit.*, 569-586. Sul tema anche B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Padova 2012 e M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano 2006.

¹⁴ Ciò significa che qualsiasi settore del diritto nazionale può potenzialmente rientrare nella sfera tutelata dal diritto europeo, nella misura in cui la questione possa essere considerata una restrizione della libera circolazione. L'applicazione dell'articolo 21 TFUE, quindi, si configura come una sorta di *quinta libertà*. Cfr. H.V. EIJKEN, *EU Citizenship & the Constitutionalisation of the European Union*, Amsterdam 2015, 74.

¹⁵ Si veda, in particolare, Corte di giustizia UE, sent. 23 marzo 2006, causa C-408/03, *Commissione c. Regno del Belgio*. Cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino 2011, 252. Si veda anche Corte di giustizia, sent. 17 settembre 2002, *Baumbast*.

¹⁶ V. S. O'LEARY, *Art. 22*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *op. cit.*, 586-593.

¹⁷ Nel dettaglio, *inter alia*, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino 2016, 55-58.

¹⁸ Si veda A. IANNELO SALICETI, *Art. 23*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *cit.*, 594-604.

L'art. 24 configura infine i diritti del cittadino europeo riguardanti la petizione dinanzi al Parlamento europeo, un istituto di democrazia semi-diretta disciplinato nel dettaglio dall'art. 227 TFUE; la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo, ai sensi dell'art. 228 TFUE; il diritto di scrivere alle istituzioni, agli organi o agli organismi enunciati nell'art. 13 TUE in una delle lingue dell'Unione (ex art. 55 TUE) e ricevere risposta nella stessa lingua.¹⁹

Il catalogo dei diritti qui elencato e contenuto nell'art. 20 TFUE non è da ritenersi chiuso²⁰ per almeno due ragioni: in primo luogo è la stessa lettura dell'articolo a suggerire un'interpretazione in tal senso, laddove, al paragrafo 2, puntualizza che "*i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati*". Ciò vuol dire che la cittadinanza dell'Unione permette di godere non solo dei diritti contenuti nell'art. 20 TFUE, ma di tutti i diritti contenuti in tutte le disposizioni dei Trattati. In secondo luogo, il principio di non discriminazione (artt. 18, 19 e 157 TFUE) fa sì che lo straniero comunitario abbia negli Stati membri una posizione che tende ad espandersi fino a ricalcare in tutto e per tutto lo *status* di cittadino di origine dello Stato in cui si trova.²¹

Uno spunto di riflessione riguarda un aspetto spesso trascurato dell'istituto della cittadinanza europea.

Come si è avuto modo di sottolineare, il concetto di cittadinanza rimanda concretamente ad un insieme di diritti e di doveri di cui si è titolari in uno specifico ambito e con riguardo ad un determinato ordinamento. Lo stesso art. 20 TFUE fa riferimento esplicito al "godere dei diritti" ma anche all'essere "soggetti ai doveri" che derivano dai Trattati. Se l'elenco dei diritti è praticamente sconfinato, maggiori difficoltà si riscontrano nell'individuazione dei doveri che i Trattati prevedono in capo ai cittadini europei. A ben vedere, in realtà, sembra che non ve ne siano²².

La mancanza di doveri²³ di riferimento collegati alla cittadinanza è

¹⁹ Si veda P. SOAVE, *Art. 24*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *cit.*, 604-610.

²⁰ Cfr. M. CARTABIA, *Voce "Cittadinanza europea"*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Aggiornamento, Roma 1995, 2 e ss.

²¹ D. PORENA, *cit.*, 255.

²² Più approfonditamente, *infra*, § 4.

²³ Si veda R. CARIDÀ, *La cittadinanza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008, 34-40; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, 46-60. L'importanza dei doveri di cittadinanza come controbilanciamento naturale dei diritti ad essa connessi è affermata anche dalla Corte costituzionale italiana in Corte cost., sent. n. 172/1999, in cui, a proposito degli apolidi, si rileva come questi, partecipando ai diritti previsti dalla comunità nella quale ha stabilito liberamente la pro-

elemento significativo per rendersi conto delle caratteristiche peculiari di dualità e complementarità dell'istituto della cittadinanza europea, che non potrà essere un vero e proprio *status a sé stante* fino a quando non potrà fare riferimento ad un concreto sistema di diritti e doveri collegati esclusivamente all'ordinamento di riferimento, quello dei Trattati.

3. *I modelli di acquisizione della cittadinanza negli Stati membri dell'Unione*

Nel definire come cittadino europeo chiunque sia in possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri, configurando dunque, come detto, una cittadinanza di secondo grado, l'ordinamento europeo rinuncia di fatto all'individuazione specifica dei propri cittadini, lasciando alla competenza degli Stati membri il compito di decidere chi e come possa fregiarsi dello status di cittadino europeo.

Se da una parte non poteva essere altrimenti, dato che la cittadinanza costituisce uno dei cardini dello Stato moderno e che difficilmente gli Stati membri avrebbero acconsentito a cedere competenze sul tema, dall'altra le diverse normative sull'acquisizione della cittadinanza non possono che comportare distorsioni e differenze significative in termini di godimento dei diritti derivanti dalla *membership* in base allo Stato membro di residenza.

La fattispecie in cui le differenze tra le normative statali comportano squilibri significativi nel sistema eurounitario è costituita dalle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte di individui provenienti da Stati terzi, elemento decisivo nella gestione dei fenomeni migratori e dell'integrazione dei migranti.

Attenendoci alla definizione di cittadinanza in senso generale, ovvero "*la condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato*", riconosciuta sulla base di un rapporto di effettività tra il singolo e la società statale di riferimento, le situazioni in cui emerge chiaramente tale legame effettivo e che permette ad un individuo di essere considerato giuridicamente cittadino di una determinata comunità politico-sociale sono essenzialmente due: lo

pria residenza, debba anche adempiere ai doveri. In particolare "*l'abbondante legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali, alla stessa stregua dei cittadini italiani si induce a ritenerli parti di una comunità di diritti la cui partecipazione ... giustifica la sottoposizione ai doveri*".

ius sanguinis e lo *ius soli*²⁴. Essendo però notoriamente assai complesso il processo di riconoscimento ed attribuzione della cittadinanza, a questi due se ne è affiancato un terzo, che riguarda l'elemento volontaristico del soggetto che intende acquisire la cittadinanza (in presenza di determinati requisiti fissati sempre dalle normative statali).

È opportuno tener presente come nelle moderne legislazioni i principi in questione hanno comunque perso l'originale rigore, implicando un loro utilizzo congiunto e l'adozione di criteri intermedi frutto proprio della commistione dei primi due.²⁵

Tali *criteria* hanno infatti subito un'evoluzione nel tempo e nello spazio, confermando l'approccio soggettivo di ciascuno Stato verso il fenomeno dell'immigrazione e la politicizzazione della discussione in materia. Proprio per evitare profili procedurali estremamente diversificati, indice della complessità della questione "integrazione", l'Unione europea, pur non mettendo in discussione la competenza degli Stati membri in materia, ha offerto una serie di indicazioni utili ai fini di un avvicinamento dei parametri utilizzati. Con la comunicazione su "Immigrazione, integrazione e occupazione"²⁶, la Commissione esortando gli Stati membri a facilitare l'inserimento dello straniero nella società di accoglienza, riflette sul fatto che la cittadinanza nazionale è "*un mezzo per agevolare l'integrazione, seppure non debba diventare il fine ultimo del processo di integrazione e non sia in grado di risolvere di per sé le questioni legate all'esclusione sociale e alla discriminazione*"²⁷. Secondo tale prospettiva – prosegue la Commissione – "*la naturalizzazione deve essere rapida, certa e non discrezionale*", così come i criteri di naturalizzazione "*devono essere chiari, precisi e obiettivi*" andando a "*limitare il potere discrezionale amministrativo, assoggettandolo al controllo giudiziario*"²⁸. È importante notare come la Commissione, nei punti analizzati, contestualizzi in un quadro complessivo di lungo periodo gli aspetti procedurali (certezza dei tem-

²⁴ Cfr. E. CORTESE, voce "Cittadinanza", in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. VII, Milano 1960, 139-149.

²⁵ Si veda A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi*, n. 18, 2017.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Immigrazione, integrazione e occupazione", 03.06.2003, COM(2003) 366 definitivo.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Immigrazione, integrazione e occupazione", 03.06.2003, COM(2003) 366 definitivo, pp. 24-25.

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

pi, motivazione e controllo delle decisioni) e sostanziali dell'acquisizione della cittadinanza, che tengano conto dei risvolti economici e sociali dell'effettiva integrazione e partecipazione nella società di accoglienza.

Dall'analisi delle singole legislazioni nazionali emerge infatti un quadro ancora eccessivamente destrutturato e disomogeneo in cui a impostazioni tradizionali si affiancano, come accennato, politiche nate dalla necessità di rispondere da una parte ai fenomeni migratori più recenti, dall'altra alle questioni economiche e della sicurezza.

Per tutte queste ragioni, nell'ultimo ventennio, tutti gli Stati membri hanno prestato e stando prestando (basti considerare le attuali discussioni italiane) attenzione al criterio dello *ius soli*.

Ai fini di un'analisi comparativa che consenta di valutare le diversità nelle modalità di acquisizione della cittadinanza europea, appare necessario elencare le caratteristiche fondamentali delle normative nazionali degli Stati membri in materia.

3.1. *L'acquisizione iure sanguinis*

L'acquisizione della cittadinanza per nascita *iure sanguinis* prevede che si diventi automaticamente cittadini in ragione della discendenza da genitori (uno e entrambi) che siano già cittadini dello Stato. Seguendo le teorie tradizionali sull'acquisizione della cittadinanza, lo *ius sanguinis* mira a garantire una maggiore coesione nel popolo e garantisce la salvaguardia dell'omogeneità nazionale.²⁹ Per questa ragione – secondo l'impostazione classica appena citata – si tratta di un criterio maggiormente diffuso nell'Europa degli Stati nazionali, mentre lo *ius soli*, al contrario, è tradizionalmente il principio cui si ispirano gli Stati di forte immigrazione, dato che in contesti simili può consentire il formarsi di una nuova collettività che va via via omogeneizzandosi.³⁰

L'acquisizione *iure sanguinis* può avvenire in modo più o meno puro a seconda delle diverse legislazioni. In Italia, ad esempio, non esiste alcun limite temporale alla trasmissione della cittadinanza per discendenza; vi è anzi il riconoscimento automatico della cittadinanza a chi dimostra il le-

²⁹ Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1990, 29.

³⁰ In passato, ritenendosi lo *ius sanguinis* il modello di trasmissione naturale della cittadinanza, si riteneva che lo *ius soli* potesse essere uno strumento utile per Stati a basso livello di natalità che avessero bisogno di *umentare anche artificiosamente il numero dei cittadini*, giungendo così a conseguente definite *aberranti*, nel senso di non regolari. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, 126.

game di sangue, e vi sono delle facilitazioni per coloro che avevano perso tale legame in ragione di mutamenti territoriali.³¹ La forza del criterio di sangue della legislazione italiana è tale da far sì che l'eventuale riacquisizione della cittadinanza da parte di un individuo residente in uno Stato terzo abbia effetti automatici anche sui figli. Risponde a questa fattispecie il caso del Senatore australiano Canavan, che si è trovato a dover rifiutare esplicitamente la cittadinanza italiana che aveva acquisito a sua insaputa per effetto del riconoscimento che lo Stato italiano aveva invece concesso alla madre³².

Diversi ordinamenti hanno scelto di temperarne invece gli effetti, decidendo, nei casi di nascite all'estero, di limitare il trasferimento automatico alla prima generazione, richiedendo invece, per la seconda o terza

³¹ G. ZINCONI, M. BASILI, *Country Report: Italy*, in *EUDO Citizenship Observatory*, Revised and updated January 2013, 2.

³² La madre del Senatore Matt Canavan, australiana di nascita, non era originariamente cittadina italiana, in quanto nata dopo la naturalizzazione del Padre che, divenendo cittadino australiano, aveva rinunciato alla cittadinanza italiana. La madre della signora Canavan (nonna materna del senatore, dunque) era ancora cittadina italiana al momento della nascita della figlia (ottobre 1955) ma questo non contava ai fini della discendenza, in quanto la legge sulla cittadinanza italiana (legge 13 giugno 1912, n. 555 con relativo regolamento di esecuzione contenuto nel R.D. 2 agosto 1912, n. 949) prevedeva che la cittadinanza per nascita *iure sanguinis* potesse aversi solo in relazione alla discendenza paterna. Di fatto, dunque, solo i padri trasmettevano la cittadinanza e dato che il nonno materno del Senatore Canavan aveva perso la cittadinanza italiana al momento della nascita della figlia, non si configurava alcun tipo di trasmissione di tale status.

Il problema è sorto con la sentenza Corte cost., n. 30/1983, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio della madre cittadina. Per effetto di questa pronuncia, la madre del Senatore Canavan ha acquisito il diritto di essere riconosciuta cittadina italiana per discendenza materna, e ha trasferito automaticamente la propria cittadinanza al figlio (ragionamento formulato nel *Joint Report* presentato alla High Court dal Sen. Canavan, elaborato dagli esperti italiani Beniamino Caravita e Maurizio Delfino).

La legge australiana consente la doppia cittadinanza ma, ai sensi dell'art. 44 della Costituzione, "*non può essere eletto e sedere come Senatore né come membro della Camera dei rappresentanti chi abbia impegni di fedeltà e d'obbedienza o d'interesse con una potenza straniera; né chi sia suddito o cittadino od ammesso a godere dei diritti o privilegi di suddito o di cittadino d'una potenza straniera [...]*". Acquisendo dunque la cittadinanza italiana, il Senatore Canavan non avrebbe potuto occupare il proprio seggio in Senato. La High Court australiana, anche tenendo conto della volontà di Matt Canavan di non chiedere la cittadinanza italiana e dell'assenza di ogni tipo di comportamento concludente in tal senso, ha comunque escluso che vi fosse incompatibilità ex art. 44 Cost. australiana (High Court of Australia [2017] HCA 45). Sul tema J. STOKES, G. DEL VILAR, *Constitutional law: Genealogical witch-hunts and the 'Citizenship 7': Re Canavan and Others* [2017] HCA 45, in *The Proctor*, Vol. 38, No. 4, May 2018, 14-15.

generazione, la registrazione entro un determinato limite di tempo dalla nascita³³.

Altre normative stabiliscono la perdita della cittadinanza per coloro che, essendo nati all'estero, perdono il “*legame effettivo*”, ossia non mantengono o sviluppano rapporti con il Paese dei propri ascendenti.

A partire dagli Ottanta del secolo scorso, la tendenza di molti Stati europei è stata quella di abbandonare l'impostazione che faceva del padre l'unico portatore della discendenza necessaria per l'ottenimento della cittadinanza *iure sanguinis*³⁴, andando a parificare le posizioni dei due genitori e rimuovendo quella che era una evidente discriminazione³⁵: prima della progressiva ondata di riforme, la trasmissione avveniva infatti prevalentemente per via paterna³⁶.

3.2. *Lo ius soli in Europa*

L'acquisizione della cittadinanza per nascita *iure soli* è un tema ormai al centro del dibattito in tutti gli Stati dell'Unione. La centralità del tema è dovuta all'intensificarsi del fenomeno migratorio e al conseguente aumento del numero di stranieri nel territorio degli Stati, caratterizzati dall'interesse allo stabilimento nel paese di residenza e dunque alla partecipazione alla vita pubblica dello Stato. In particolare, la permanenza di lungo periodo di stranieri comporta, in ragione del loro inserimento nella società di accoglienza, un'integrazione che va approfondendosi con il susseguirsi delle generazioni: seconde e terze generazioni di stranieri che nascono e si formano culturalmente in uno Stato ma che rischiano di

³³ Ad esempio, Paesi come il Regno Unito, Malta e l'Irlanda hanno sempre previsto dei limiti per la trasmissione nel caso di nascita in suolo estero. M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright citizenship: trends and regulations in Europe*, in *EUDO Citizenship Observatory*, November 2010, 9-12.

³⁴ Si veda in tal senso la già citata Corte cost., sent. n. 30/1983.

³⁵ Si consiglia in tal senso il *paper* di M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright citizenship: trends and regulations in Europe*, in *EUDO Citizenship Observatory*, November 2010, 5 e ss.

³⁶ Indubbiamente la normativa di tale specifico settore si presenta quanto mai soggetta a modifiche, alla luce soprattutto delle attuali problematiche connesse alle nuove tecniche di riproduzione assistita, come nel caso delle madri surrogate. In tal senso, il Consiglio d'Europa invita gli Stati a “applicare ai bambini le proprie disposizioni in materia di acquisizione della cittadinanza per diritto di sangue, se, a seguito di un parto concepito attraverso tecniche di riproduzione medicalmente assistita, il rapporto familiare bambino-genitore sia stabilito o riconosciuto dalla legge”. Raccomandazione CM/Rec (2009) 13 del Consiglio dei Ministri degli Stati membri sulla nazionalità dei bambini, p. to 12 – *Nazionalità come conseguenza del rapporto familiare bambino-genitore*.

non poter esserne pienamente parte, non potendo accedere al sistema di diritti e doveri che comporta lo *status* di cittadino.

Punto di riferimento per ogni ragionamento sullo *ius soli* è l'ordinamento degli Stati Uniti che, come in altri casi di ex colonie europee, ha optato per una forma di *ius soli puro*. Per effetto del XIV emendamento, adottato nel 1868 dopo la fine della Guerra di Secessione, “*tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono*”³⁷. La scelta degli Stati Uniti, come accennato in precedenza, è da leggersi in chiave storica con l'esigenza di “creare” un popolo che di fatto non esisteva prima della formazione dello Stato: il criterio dello *ius soli* avrebbe favorito la formazione di un vincolo di nazionalità, conferendo tratti comuni ad una popolazione proveniente da etnie e culture talvolta profondamente diverse³⁸.

Sempre tenendo presente la complessità delle singole legislazioni, gli Stati europei che si ispirano tradizionalmente allo *ius soli* sono la Francia e la Repubblica d'Irlanda. Non è un caso che proprio la Francia, la cui storia coloniale è ben nota, abbia deciso di basare il proprio sistema di acquisizione della cittadinanza per nascita sul territorio.³⁹

Per quanto riguarda invece l'Irlanda, la *ratio* della scelta dello *ius soli* è da rintracciarsi anche nella questione territoriale che ne ha caratterizzato la storia, in relazione alla divisione con l'Irlanda del Nord: in applicazione del principio del territorio, infatti, l'EIRE riconosce come cittadini irlandesi tutti coloro che nascono sull'isola, che si tratti di Irlanda o di Irlanda del Nord⁴⁰.

³⁷ Constitution of the United States – Amendment XIV (Rights Guaranteed: Privileges and Immunities of Citizenship, Due Process, and Equal Protection): “1: *All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws*”.

³⁸ Non è un caso che oggi, sotto la pressione migratoria proveniente soprattutto dall'America latina, negli Stati Uniti si stia sviluppando un dibattito contrario a quello europeo. In particolare, si sta rivalutando il criterio dello *ius sanguinis*, da più parti ritenuto opportuno per difendere la nazionalità americana dall'intensificarsi del fenomeno migratorio.

³⁹ La cittadinanza (*nationalité*) francese è disciplinata dal Codice civile, agli articoli da 17 a 33-2. È uno degli Stati in cui da più tempo è in vigore il principio dello *ius soli*, sebbene in compresenza dello *ius sanguinis*. La cittadinanza può infatti acquisirsi per filiazione, sia *iure soli* (art. 18 c.c.) che *iure sanguinis*, per matrimonio con cittadino francese e per naturalizzazione.

⁴⁰ Fino al 2004 è stata in vigore una forma di *ius soli* pura, per cui era considerato cittadino irlandese chiunque fosse nato sul territorio. Con l'*Irish Nationality and Citizenship*

Al di là di queste due esperienze, le legislazioni degli Stati membri in tema di *ius soli* fanno emergere due tendenze contrastanti: da una parte, tutti gli Stati hanno inserito elementi di acquisizione della cittadinanza *iure soli* che vanno a temperare le impostazioni sostanzialmente basate sullo *ius sanguinis*, dall'altra tali elementi sono stati introdotti in un quadro di schematizzazioni abbastanza rigido (o comunque irrigiditosi nel tempo) che ha determinato il configurarsi di quadri normativi ibridi non idonei alla risoluzione delle problematiche in ragione delle quali erano stati elaborati.

Le fattispecie di *ius soli* generalmente riconosciute riguardano la concessione della cittadinanza ai figli di apolidi ovvero ai figli di genitori sconosciuti nati nel territorio dello Stato.

Da più parti è stato introdotto il criterio del *doppio ius soli*, che prevede l'acquisizione automatica da parte di figli di stranieri a loro volta già nati nel Paese di accoglienza. In Europa rileva senz'altro la legislazione francese, che lo prevede sin dal 1851⁴¹, quella spagnola⁴², portoghese⁴³, lussemburghese⁴⁴ e greca (2010)⁴⁵.

Act, il modello è stato temperato con alcuni elementi di *ius sanguinis* e *ius domicilii*: in particolare, è considerato cittadino irlandese chiunque nasca sul territorio dello Stato da almeno un genitore in possesso di permesso di soggiorno permanente. Elemento peculiare riguarda il fatto che sono considerati aventi diritto ad ottenere la cittadinanza irlandese in qualità di *natural born citizens* anche gli abitanti dell'Irlanda del Nord.

⁴¹ La *ratio* alla base di tale criterio risiede essenzialmente nella volontà delle autorità francesi di evitare l'evasione della leva da parte di figli e nipoti di immigrati. C. BERTOSI, A. HAJJAT, *Country Report: France*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January, 2013, 7.

⁴² La disciplina della cittadinanza è contenuta nell'art. 11 della Costituzione spagnola del 1978 e negli artt. 17-28 del Codice civile, modificati dalla legge 36 del 2002 e integrati dal Codice sulla nazionalità del 2003. Secondo la legge spagnola sono ritenuti "spagnoli d'origine" i nati da padre e madre spagnoli; i nati da almeno un genitore nato in Spagna (*doppio ius soli*); i figli di apolidi nati in Spagna; i figli di genitori incerti nati in Spagna. Si tratta dunque di uno *ius sanguinis* con alcune specifiche previsioni riconducibili allo *ius soli* e al *doppio ius soli*. In diverse fattispecie è possibile far valere lo *ius soli* esercitando un'opzione entro il diciottesimo anno di età.

⁴³ In Portogallo, l'acquisizione *iure soli* può avvenire per gli immigrati di terza generazione; la seconda generazione può accedere alla cittadinanza sin dalla nascita per acquisizione volontaria e in presenza di alcuni requisiti, come la residenza dei genitori in Portogallo per un periodo di minimo cinque anni o il completamento del primo ciclo di istruzione obbligatoria.

⁴⁴ Quello della cittadinanza è un tema di particolare rilevanza in Lussemburgo, se si tiene conto del fatto che poco meno della metà della popolazione è di cittadinanza straniera. Per molti anni, proprio in ragione di "proteggere" gli autoctoni, l'unico modo di acquisire la cittadinanza è stato lo *ius sanguinis*. Con la riforma del 2008 è stato invece introdotto il *doppio ius soli* ed è stata ammessa la doppia cittadinanza.

⁴⁵ Interessante notare come la legislazione greca abbia preso in considerazione la generazione definita "uno e mezzo", ossia di coloro che, nati all'estero, hanno però svolto il loro

È infine opportuno operare una distinzione tra acquisizione della cittadinanza *iure soli* alla nascita ovvero dopo la nascita. Nel primo caso rientrano le fattispecie classiche, riconducibili ai sistemi di *ius soli* puro⁴⁶; nel secondo si fa invece riferimento alle ipotesi in cui l'attribuzione avvenga nel momento in cui si raggiungono determinati requisiti (residenza, raggiungimento della maggiore età, manifestazione esplicita di volontà, matrimonio, assenza di condanne penali, *et similia*).

3.3. Le prove di conoscenza della lingua e altri elementi di *ius culturae*

Anche per quel che riguarda la naturalizzazione degli stranieri, le legislazioni europee sono state protagoniste di innovazioni che hanno introdotto principi nuovi che hanno modificato significativamente le caratteristiche dell'istituto.

La naturalizzazione è la procedura alla quale possono accedere gli stranieri stabilmente residenti nel territorio dello Stato e proprio sul requisito della residenza basa tradizionalmente la sua natura. Nello scenario europeo, si può osservare come tutti gli Stati membri richiedano – in modalità e gradi diversi – un periodo di residenza minima ininterrotta e l'assenza di precedenti penali. La maggiore o minore rigidità delle normative sulla naturalizzazione⁴⁷ è data soprattutto dall'individuazione degli anni di residenza necessari per presentare la domanda (variano da 3 a 10 nelle diverse esperienze nazionali) e da eventuali requisiti aggiuntivi richiesti, quali possono essere la garanzia di requisiti di moralità, la dimostrazione di un reddito sufficiente a sostenere se stessi e la propria famiglia, la dimostrazione di un buon grado di integrazione

percorso scolastico in Grecia, e che pertanto, possono ottenere, in forza di dichiarazione, la cittadinanza secondo le stesse modalità di quelli nati in Grecia da genitori ivi residenti da almeno 5 anni. Nel caso di *doppio ius soli* per la terza generazione, l'acquisizione avviene automaticamente al momento della nascita. Numerose le critiche mosse nei confronti di tale principio, introdotto con la riforma in materia di immigrazione del 2010, soprattutto da parte del partito conservatore che lo ha definito un criterio "illiberale". Si veda D. CHRISTOPOULOS, *Country Report: Greece*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January, 2013, 11.

⁴⁶ Vale la pena sottolineare, in merito, come solo 30 Stati nel mondo prevedano la forma pura, e tra questi la maggior parte sono Stati del continente americano, i principali Stati Uniti e Canada. In Europa era previsto soltanto in Irlanda, prima della riforma approvata con referendum costituzionale il 24 aprile 2004.

⁴⁷ Sulla inclusività ed esclusività del procedimento di naturalizzazione, facendo riferimento all'idea di cittadinanza etnica e cittadinanza civica, si veda S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, in *EUDO Citizenship Observatory*, November 2010, 2-4.

nella società e, in alcuni casi, la rinuncia alla precedente cittadinanza (negli Stati, come l'Estonia ad esempio, in cui non è contemplata la doppia cittadinanza)⁴⁸.

La novità principale in termini di naturalizzazione riguarda i test che certificano la conoscenza della lingua, della cultura, delle leggi e dei tratti essenziali della società dello Stato di cui si intende richiedere la cittadinanza. Si tratta di un requisito ormai diffuso nella gran parte degli Stati europei⁴⁹, che merita di essere analizzato in alcuni suoi aspetti, non privi di spunti di riflessione interessanti.

Diversi ordinamenti hanno infatti affiancato al requisito della residenza la dimostrazione di un grado di integrazione elevato nella società dello Stato di cui intendono chiedere la cittadinanza⁵⁰. Questo requisito – in alcuni casi meramente dichiaratorio – si sostanzia nella gran parte degli ordinamenti in veri e propri test di esame che possono riguardare, a seconda della restrittività della normativa, solo la conoscenza della lingua, ovvero anche la dimostrazione di una effettiva conoscenza dell'ordinamento giuridico dello Stato o degli elementi caratterizzanti la sua cultura tradizionale⁵¹.

I parametri necessari a valutare i requisiti in questione variano da Stato a Stato non solo in termini di materie di cui è richiesta la padronanza, ma anche in termini di livello considerato sufficiente per dimostrare

⁴⁸ Si tratta dei cosiddetti “*membership requirements*”, termine atto ad indicare l'idea di *integrazione* nella società da parte di un soggetto. Cfr. *ibid.*, pp. 13 e ss.

⁴⁹ I test di lingua per la naturalizzazione sono previsti in tutti gli Stati membri ad eccezione di Belgio, Paesi Bassi, Cipro, Irlanda, Polonia e Svezia.

⁵⁰ Sul rapporto tra integrazione e cittadinanza si vedano, *inter alia*, G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *federalismi*, n. 4, 2018, F. MACIOCIE, *Il nuovo noi. La migrazione e l'integrazione come problemi di giustizia*, Torino 2014, 155-159; P. COSTA, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino 2013.

⁵¹ In G. MILANI, *Cittadini jurae linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano 2017, 179-358, si elabora e approfondisce la distinzione tra tre modelli di utilizzo dei requisiti linguistici: quello *selettivo*, che rende difficile l'acquisizione della cittadinanza se non per gli individui ritenuti “affini” alla cultura dello Stato, diffuso soprattutto in Europa orientale; quello *assimilativo*, diffuso soprattutto in Europa centrale e settentrionale, che è sì selettivo ma consente l'acquisizione della cittadinanza agli individui già integrati nel tessuto sociale e quindi non pone barriere a priori per nessun individuo sulla possibilità di acquisirla in futuro; quello *multiculturale*, diffuso in Europa occidentale, in cui l'individuo che intende acquisire la cittadinanza viene accompagnato in un percorso di integrazione basata anche e soprattutto sull'integrazione linguistica ovvero più genericamente culturale.

l'effettiva integrazione⁵². Elemento questo che crea ulteriori evidenti distorsioni nel panorama dell'Unione⁵³.

Recentemente, anche in Italia sono stati introdotti i test di conoscenza della lingua⁵⁴ per la naturalizzazione, per effetto del “decreto sicurezza e immigrazione”⁵⁵ dell'ottobre 2018⁵⁶. L'emendamento 14.7 introduce

⁵² In Lettonia, ad esempio, l'esame di conoscenza della lingua e della cultura lettoni è periodico, e non si esaurisce in un unico test;

⁵³ Da più parti si è fatto riferimento all'opportunità di ispirarsi al modello del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). Cfr. la Risoluzione del Consiglio d'Europa n. 14757 del 2001 con la quale si invitano gli Stati membri ad utilizzare il QCER per costruire sistemi di validazione dell'abilità linguistica.

⁵⁴ Sui test di lingua nel “Decreto Sicurezza e Immigrazione” si veda G. MILANI, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, in corso di pubblicazione, n. 2, 2019.

⁵⁵ Il c.d. Decreto Salvini, oltre ai test di lingua, ha allungato i termini per la risposta dell'amministrazione alle domande di naturalizzazione e ha introdotto nuove cause di perdita della cittadinanza, la cui legittimità costituzionale è stata peraltro messa fortemente in discussione in dottrina. Sugli aspetti del decreto legati alla cittadinanza si veda, in particolare, C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, in *federalismi*, n. 3, 2019; sui dubbi di legittimità costituzionale si vedano, *ex plur.*, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, 191 e ss.; E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *federalismi*, n. 22, 2018, 11; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018; su altri aspetti di carattere generale, A.M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in *c.d. Decreto Salvini*, M. COLLEVECCIO, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del “Decreto sicurezza” per gli enti locali*, E. OCELLO, *Nuove norme sulla sicurezza: profili applicativi e criticità interpretative*, C. SBAILO', *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista*, F. UGOLINI, *Convergenza tra politiche di immigrazione e diritto penale. Alcuni aspetti problematici*, tutti in *federalismi*, n. 3, 2019; A.D. DE SANTIS, *L'impatto del c.d. “Decreto sicurezza” sul processo civile*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019. Sui contenuti del decreto sicurezza e in generale sul problema migratorio in Italia e in Europa, nonché sulla condizione giuridica dello straniero si vedano, di recente, N. CANZIAN, *Profili di diritto intertemporale nel decreto-legge n. 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019; E. SIRENA, *Emigrare e immigrare. Esiste un diritto del muoversi?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli 2019, 215-246.

⁵⁶ Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale*

nella legge sulla cittadinanza n. 91 del 1992⁵⁷ l'articolo 9.1 che sottopone l'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio (art. 5) e per residenza (art. 9) al possesso da parte dell'interessato di una conoscenza della lingua italiana ad un livello non inferiore al livello B1 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue (QCER).⁵⁸

Diverse sono le ragioni che hanno determinato la diffusione dei requisiti linguistici e culturali per la naturalizzazione: in origine l'istituto è stato elaborato con l'obiettivo di garantire un'integrazione reale e più solida da parte degli stranieri naturalizzati, ben presto si è trasformato in un meccanismo di protezione che gli Stati hanno adottato per contrastare i problemi di sicurezza dovuti all'intensificarsi del fenomeno migratorio, il ché ha avuto come conseguenza l'irrigidimento dei criteri e l'innalzamento dei livelli richiesti.

Al di là delle scelte operate dalle singole legislazioni in termini di parametri e livelli richiesti, l'ondata di *ius culturae* che ha pervaso le normative degli Stati membri è stata vista di buon grado tanto da coloro che auspicavano un'apertura e una semplificazione delle procedure (anche perché spesso accompagnata da misure di *ius soli* temperato) quanto dalle parti politiche auspicanti un irrigidimento di tali procedure.

Questa convergenza ha fatto sì che non si prestasse la dovuta attenzione al tema della legittimità del requisito della conoscenza della lingua per l'ottenimento della cittadinanza.

L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁹,

delle Forze di polizia e delle Forze armate, convertito con legge 1 dicembre 2018, n. 132, in GURI n. 281 del 3 dicembre 2018.

⁵⁷ Legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante "Nuove norme sulla cittadinanza", in GURI n. 38 del 15 febbraio 1992.

⁵⁸ Il nuovo art. 9.1 recita: "*La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). A tal fine, i richiedenti, che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico, sono (tenuti, all'atto della presentazione dell'istanza, ad) attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ovvero a produrre apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*".

⁵⁹ "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la

così come l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶⁰, nel vietare ogni forma di discriminazione, fanno espresso riferimento alla lingua come elemento la cui diversità non può comportare disuguaglianze nel godimento dei diritti in esse garantiti.

Potrebbero pertanto profilarsi problemi di compatibilità con il principio di non discriminazione per quelle normative che impongono a cittadini di uno Stato membro dell'Unione di dover conoscere la lingua di un altro Stato membro di cui intendono chiedere la cittadinanza. Medesima considerazione può farsi per chi, provenendo da uno Stato terzo, sia interessato a chiedere la cittadinanza di uno Stato membro non conoscendone la lingua ma potendo dimostrare di conoscere un'altra delle lingue ufficiali dell'Unione europea⁶¹.

Il quadro si fa ancor più complesso se il problema della conoscenza della lingua viene letto in combinato con altri aspetti quali l'effettivo godimento del diritto di soggiorno ex art. 21 TFUE⁶², la parità di trattamento ex art. 18 TFUE, la tutela delle minoranze linguistiche⁶³ e – non da ultimo – il paradosso delle distorsioni dovute alla necessità di conoscere

razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

⁶⁰ "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

⁶¹ Si pensi al classico esempio di un cittadino di uno Stato africano che conosce perfettamente l'inglese o il francese, a seconda della provenienza, e che si trovi a voler chiedere la cittadinanza di un altro Stato membro.

⁶² Il motivo della lingua non è stato oggetto di direttive specifiche da parte dell'Unione. Ciononostante, la Corte di giustizia dell'UE lo ha più volte richiamato nell'ambito del motivo di non discriminazione basato sulla nazionalità sotto il profilo della libera circolazione delle persone. Si veda in tal senso Corte di Giustizia UE, sentenza 28 novembre 1989, causa C-379/87, *Groener c. Minister for Education and the Dublin Vocational Educational Committee*, Racc. 1989, pag. 3967.

⁶³ Rilevano in proposito sia la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, firmata il 5 novembre 1992 a Strasburgo nell'ambito del Consiglio d'Europa, sia la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, che impongono agli Stati partecipanti obblighi specifici in relazione all'uso delle lingue minoritarie. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano l'art. 6, Cost. che tutela espressamente le minoranze linguistiche rende difficile ipotizzare la legittimità di una norma che rifiuti la cittadinanza ad uno straniero che parli tedesco e intenda stabilirsi in Alto Adige, ovvero di un francofono che intenda vivere in Valle d'Aosta.

la lingua per ottenere la cittadinanza europea accedendo da un determinato Stato membro e la possibilità, accedendo da altri, di poter entrare in possesso della stessa cittadinanza attraverso il versamento di un ingente contributo economico.⁶⁴

3.4. Malta, Cipro e la cittadinanza in vendita

Malta è stata l'ideatrice a livello europeo dell'acquisizione della cittadinanza *iure pecuniae*: dal 2013, infatti, è possibile diventare cittadini maltesi tramite il pagamento di una somma di circa 650 mila euro a persona, maggiorata di 25 mila euro per ogni altro componente della famiglia. La *ratio* della norma sta nel favorire l'attrazione di capitali sull'isola, concedendo la cittadinanza a chi da un "contributo straordinario" allo sviluppo economico di Malta. Si tratta, come visto, di cifre senz'altro poco accessibili ai cosiddetti "migranti economici", ma sicuramente appetibili per gli investitori extracomunitari che vogliono avere un accesso privilegiato al mercato comune. La cittadinanza maltese consente infatti di avere libertà di viaggio in circa 163 Paesi, al di là dei vantaggi che comporta grazie all'automatica e contestuale concessione della cittadinanza europea. In questo modo Malta apre una porta del tutto particolare sull'Europa e sull'area Schengen, il cui controllo dipende esclusivamente da se stessa⁶⁵.

Molto si è discusso sulla legittimità di una tale pratica: i Trattati nulla dispongono sulle procedure di acquisizione della cittadinanza, per cui gli unici profili di incompatibilità con le norme europee potrebbero confi-

⁶⁴ Per un'analisi più approfondita delle problematiche legate al requisito della lingua per la richiesta di cittadinanza si veda B. CARAVITA, *Kenntnis der nationalen Sprache und Bürgerschaft Gibt es noch Raum, um in Europa eine multikulturelle Bürgerschaft aufzubauen?*, in *federalismi*, n. 6, 2019, che riprende l'intervento presentato al German Chapter di ICON-S svoltosi alla Humboldt-Universität di Berlino il 28-29 marzo 2019, in cui si sostiene come vi sia una contraddizione tra i metodi originari di acquisizione della cittadinanza e il requisito di rudimenti linguistici e culturali più o meno approfonditi richiesto agli stranieri o ai figli di genitori stranieri nati nel territorio dello Stato.

⁶⁵ Di fatto, l'attuazione concreta del progetto, e dunque anche le fasi di valutazione della 'bontà' dell'acquirente, verrà effettuata dalla *Hanley & Partners*, una società inglese specializzata in "soluzioni per la cittadinanza" (*"Global expertise in residence and citizenship planning"*) che ha sede nell'isola di Jersey, un piccolo paradiso fiscale nello stretto della Manica, le cui commissioni per il servizio sono pari al 4%. Si teme infatti che ci possa essere un accesso di capitali la cui natura legale non venga sempre appurata con chiarezza. Cfr. *Malta's sale of EU passports causes controversy*, A. Rettman, euobserver.com, 7 gennaio 2014. Si veda anche il sito della *Henley Global* per maggiori informazioni.

gurarsi in merito al principio di leale collaborazione⁶⁶ sancito dagli artt. 3 e 9 del TFUE⁶⁷ ovvero al principio di non discriminazione in base al censo⁶⁸. Anche in virtù di questi ragionamenti, Malta ha affiancato ai requisiti di investimento indicati anche la necessità di un anno di residenza prima dell'iterazione della domanda.

Se da una parte va tenuto presente che finora – come era facilmente prospettabile – non ci sono state moltissime concessioni di cittadinanza per investimento⁶⁹, dall'altra non può non considerarsi come la normativa maltese configuri una vera e propria vendita pubblica di passaporti che può costituire sia uno svuotamento del concesso stesso di cittadinanza, sia un aggiramento legalizzato delle regole del mercato comune, con conseguenti fisiologiche ripercussioni su di esso.⁷⁰

Anche a Cipro⁷¹ viene riconosciuta la cittadinanza agli stranieri che investono 2 milioni di euro nell'isola, anche se non residenti. In Bulgaria si può invece chiedere la cittadinanza investendo 600 mila Leva bulgari in beni immobili o 250 mila Leva nelle regioni meno ricche.

⁶⁶ J. SHAW, *Citizenship for Sale: Could and Should the EU Intervene?*, in *EUDO Citizenship Observatory*.

⁶⁷ Articolo 3bis, comma 3 «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

Articolo 9, comma 2 «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

⁶⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014, *Cittadinanza dell'Unione europea in vendita* [P7_TA-PROV(2014)0038], in particolare punto K e L.; si veda anche l'interrogazione parlamentare con richiesta di risposta orale alla Commissione europea del 4 dicembre 2013, *Cittadinanza dell'Unione europea in vendita* (O-000138/2013).

⁶⁹ D. KOCHENOV, *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price*, in *EUDO Citizenship Observatory*.

⁷⁰ R. BAUBÖCK, *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, in *EUDO Citizenship Observatory*.

⁷¹ Va sempre tenuto in considerazione come anche il tema della cittadinanza a Cipro sia da leggere alla luce delle note vicende geopolitiche che caratterizzano la storia dell'isola, divisa di fatto in una parte greca e una turca. A Cipro vige un sistema misto di acquisizione della cittadinanza: *ius sanguinis* predominante ma temperato dallo *ius soli* laddove si nasca nel territorio cipriota da genitori aventi diritto la richiesta di cittadinanza. La Costituzione specifica come siano riconosciuti cittadini ciprioti sia quelli residenti e culturalmente appartenenti alla Cipro greca sia quelli residenti e culturalmente appartenenti alla Cipro turca (che formalmente, per Cipro, non esiste).

3.5. *Un quadro d'insieme*

L'analisi delle legislazioni degli Stati membri consente di operare alcune valutazioni. In primo luogo, la cittadinanza di uno Stato si acquisisce sempre e comunque *iure sanguinis*: chi è figlio di cittadini diventa cittadino, e chi ha antenati che sono stati cittadini ha condizioni di vantaggio nella naturalizzazione.

Nella quasi totalità dei casi lo *ius sanguinis* è almeno temperato, quando non del tutto integrato, dallo *ius soli*: figli di apolidi e di genitori ignoti, ad esempio, si vedono quasi ovunque riconoscere il diritto alla cittadinanza. In diversi Stati è stato accolto il principio del *doppio ius soli*, ossia il riconoscimento del diritto alla cittadinanza per gli immigrati di terza generazione, ossia di figli di stranieri nati nel territorio dello Stato.

La naturalizzazione si basa ovunque sul cosiddetto *ius domicilii*, ossia sulla dimostrazione di un periodo di residenza stabile e continua nello Stato di cui si intende chiedere la cittadinanza. Il periodo richiesto può variare da tre a dieci anni a seconda della restrittività o dell'apertura della normativa statale di riferimento, ma ovunque vi sono requisiti di residenza da soddisfare, eventualmente attenuati per casi particolari o per rapporti privilegiati con gli Stati di provenienza.

Sempre più diffusa è l'integrazione del requisito della residenza con aspetti legati allo *ius culturae*, che riguardano genericamente la necessità di dimostrare un più o meno sufficiente (anche qui a seconda della restrittività della normativa) grado di integrazione nello Stato di cui si intende chiedere la cittadinanza. Si va dalla certificazione della conoscenza della lingua ufficiale (gli Stati più "chiusi" pretendono un livello molto avanzato) a quella delle istituzioni e degli aspetti salienti della vita politica, sociale e culturale, dalla dichiarazione dell'assenza di condanne penali alla dimostrazione dell'autosufficienza propria e della propria famiglia.

Fenomeno recente, ancora limitato ma in espansione, riguarda invece la concessione della cittadinanza in ragione di importanti investimenti di capitale effettuati nello Stato. Una forma di acquisizione ribattezzata *iure pecuniae*. Gli Stati – Malta e Cipro su tutti – che hanno adottato questo istituto lo hanno giustificato facendo riferimento alla necessità di attrarre capitali nei propri territori, ma appare abbastanza chiaro, cambiando punto di vista, come non sia difficile poter parlare di una vera e propria "vendita della cittadinanza", a cui peraltro molti stranieri sono realmente interessati in quanto – nei casi specifici di Malta e Cipro – l'investimento comporterebbe anche (e soprattutto) l'accesso al mercato unico e all'area Schengen.

4. *Verso un modello comune di acquisizione della cittadinanza*

Ci sono due aspetti, forse banali, della questione della cittadinanza che bisogna tenere in considerazione per riuscire a comprenderne l'importanza nel momento storico. Il primo è che si tratta di un argomento di forte impatto nell'opinione pubblica, in ragione dei suoi legami ai temi dell'immigrazione e della conservazione della sovranità nazionale dello Stato.

Il secondo aspetto, che può apparire banale o scontato ma che troppo spesso non è tenuto in debita considerazione, è quello per cui nella maggioranza dei casi coloro che richiedono la naturalizzazione in uno Stato membro dell'Unione hanno come obiettivo non solo e non tanto la cittadinanza di quello Stato, quanto piuttosto l'acquisizione della cittadinanza europea e l'accesso al primo dei diritti da essa dipendenti: la libertà di circolazione e di soggiorno nei 28 Stati membri dell'Unione europea. E questo vale per tutte le categorie di richiedenti, dai migranti economici provenienti dalle coste settentrionali del continente africano, ai calciatori sudamericani che cercano di sfruttare i canali preferenziali per il conseguimento della cittadinanza spagnola o italiana così da non dover essere contati nel novero dei tre tesserati extracomunitari concessi nella maggior parte dei campionati di calcio europei.

Questi due aspetti sono particolarmente importanti ai fini di un ragionamento sulla cittadinanza europea perché costituiscono le due principali forze opposte per cui da una parte gli Stati difficilmente vorranno consentire all'Unione di interferire sulle norme interne in materia, dall'altra il buon senso indicherebbe la necessità di normative condivise e comuni per la gestione di una delle principali sfide dei prossimi decenni. Il tutto tenuto insieme da un paradosso, quello per cui il contenuto della cittadinanza europea è disciplinato dai Trattati mentre l'onere di garantire i diritti da essi sanciti spetta a ciascun Stato membro senza particolari forme di cooperazione.

Nell'ultimo decennio, le retoriche sovraniste e populiste⁷², che hanno ottenuto sempre maggior successo nello scenario europeo, sono riuscite a conferire maggior forza agli argomenti conservativi degli Stati membri: la cittadinanza è diventata – del tutto impropriamente – il centro di vere e proprie battaglie ideologiche del tutto fuori asse rispetto al cuore del problema che intendevano affrontare.

⁷² Per un approfondimento sul tema si veda G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli 2019.

I criteri per le naturalizzazioni e per il riconoscimento della cittadinanza per nascita si sono inaspriti in modo più o meno significativo nella gran parte degli Stati membri dell'Unione. In alcuni Paesi l'inasprimento si è avuto in conseguenza di attentati terroristici in cui erano coinvolti immigrati di seconda generazione, in altri per effetto dell'ondata migratoria proveniente da sud, in altri ancora – come ad esempio gli Stati nordici – per la paura di essere coinvolti dai flussi migratori che interessano gli altri Stati.

Il risultato è il perdurare di un quadro molto frammentato, con legislazioni tra loro molto distanti e talvolta contraddittorie, affatto armonizzate e dagli effetti di medio periodo non controllabili. Le diversità illustrate comportano due conseguenze: da una parte una forte discriminazione nell'accesso ai diritti connessi all'acquisizione della cittadinanza europea, dall'altra a delle possibili distorsioni nel funzionamento del mercato unico.

Per quanto riguarda le discriminazioni, non sembra in armonia con i principi del diritto europeo una situazione per cui un bambino figlio di genitori stranieri possa essere cittadino europeo dalla nascita qualora avesse la fortuna di nascere in uno Stato che adotta lo *ius soli* ovvero possa non esserlo e debba essere costretto ad affrontare una lunga trafila fino al compimento della maggiore età qualora fosse nato in uno Stato membro con diversa legislazione. Altresì difficilmente compatibile con i principi dell'Unione è la situazione che vede facilitato nell'acquisto dello *status* di cittadino europeo un facoltoso imprenditore in grado di sborsare 650 mila euro in investimenti a Malta rispetto ad un migrante sceso dagli ormai tristemente noti “barconi” provenienti dal continente africano⁷³.

Meno diffuso ma non per questo meno importante è il tema delle distorsioni del mercato unico. Evitare le distorsioni del mercato è una delle preoccupazioni che da sempre, tradizionalmente, ha investito l'azione delle istituzioni europee. Uno degli aspetti più delicati del funzionamento del mercato unico è quello che riguarda i criteri di accesso e di uscita e i rapporti tra il mercato interno e l'esterno. Se nel mercato unico, ad esempio, vi fossero Stati che offrissero condizioni fiscali particolarmente

⁷³ Sul tema S. KUDRYASHOVA, *The sale of Conditional EU Citizenship: The Cyprus Investment Programme Under the Lens of EU Law*, in *European Papers*, 3, 2018, 1265-1288; A. SHACHAR, *Dangerous Liaisons: Money and Citizenship*, in *EUDO Citizenship Observatory*; R. BARBULESCU, *Global mobility corridors for the ultra-rich and why understanding the neoliberal transformation of citizenship matters*, in *EUDO Citizenship Observatory*.

vantaggiose per gli investimenti provenienti da Paesi terzi, si creerebbe una sorta di porta di accesso privilegiata che spingerebbe gli investitori ad entrare nel mercato tramite quegli Stati, che risulterebbero così (indebitamente) favoriti nei confronti di altri Stati membri. Proprio per questo l'Unione è intervenuta armonizzando le condizioni di accesso di beni, servizi e capitali provenienti da Stati extracomunitari. Lo stesso discorso può valere per la cittadinanza: gli stessi effetti che l'Unione ha inteso scongiurare in campo commerciale, possono verificarsi per effetto dei diversi gradi di difficoltà nell'acquisizione dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea. Lo *ius pecuniae* di Malta e Cipro si configura in questo quadro proprio come un tentativo di utilizzare la cittadinanza europea come strumento per acquisire investimenti dall'estero, concedendo in cambio il "pass" per un ingresso più veloce nel mercato interno.

Ma il ruolo di una cittadinanza composita e frammentata, come già detto in apertura, investe tematiche ben più ampie che afferiscono alla stessa forma di stato dell'Unione.⁷⁴ Il dibattito – giustamente vivo e attuale – sul sistema di Dublino e sulla gestione a livello europeo dei fenomeni migratori extracontinentali non può essere affrontato compiutamente senza una presa di posizione comune: sarebbe infatti senz'altro più agevole l'applicazione degli accordi in tema di recupero in mare, di prima accoglienza, di "quote di migranti" se ci fosse uno scenario comune in cui muoversi.

Peraltro, un perdurare di questa frammentazione può prestare il fianco all'utilizzo della concessione della cittadinanza come arma politica da parte degli Stati membri. Prendiamo come esempio uno Stato di prima immigrazione abituato a ricevere un grande numero di migranti destinati ad usarlo come "corridoio" per raggiungere gli altri Paesi europei. A normative vigenti questo Stato – che potrebbe benissimo essere l'Italia, per le caratteristiche indicate – svolge un'importante funzione di controllo e gestione delle frontiere non solo proprie, ma dell'intera Unione europea. Le persone che volessero sfuggire alle previsioni del sistema di accoglienza e integrazione italiano per spostarsi clandestinamente oltre frontiera si troverebbero ad essere respinti al confine, anche in modo deciso e scomposto, come avvenuto di recente con i noti e spiacevoli episodi di Ventimiglia, sul confine italo-francese.

La funzione del nostro Paese in questo senso è preziosa per tutta l'Unione, in ragione delle normative (per di più abbastanza rigide) che regolano e gestiscono l'ingresso degli stranieri nella comunità dei cittadini.

⁷⁴ Cfr. S. STAIANO, *op. cit.*, 1.

Cosa accadrebbe se tali normative non esistessero? Ovvero se venisse meno questa funzione di filtro? Pensiamo ad uno scenario in cui l'Italia decidesse di concedere indiscriminatamente e incondizionatamente la naturalizzazione a tutti gli stranieri che ne fanno richiesta, senza tener conto di alcun *ius domicili*. La gran parte dei migranti economici provenienti dall'Africa e dei richiedenti asilo si ritroverebbe ad essere cittadino italiano e, conseguentemente, cittadino europeo. Considerando che la maggior parte di costoro è interessata a ricongiungersi con famiglie stanziate in altri Stati europei, o comunque a raggiungere Stati con una maggior richiesta di forza lavoro non qualificata (Francia e Germania, ma anche i Paesi scandinavi), questi nuovi cittadini si ritroverebbero a poter attraversare il confine italiano esercitando la libertà di movimento e di stabilimento di cui godono in qualità di cittadini europei.

Entrerebbe in crisi Schengen, perché alcuni Stati potrebbero decidere di chiudere le frontiere; entrerebbe in crisi la stessa Unione europea, perché verrebbe meno una delle libertà su cui l'ordinamento stesso dell'Unione si basa.

L'ipotesi appena descritta – dai tratti senz'altro provocatori ma non certo irrealistici – rende ancor più evidente la necessità di una gestione comune del problema della cittadinanza, che non può continuare ad essere concessa arbitrariamente senza essere uniformata alle stesse norme o quantomeno ispirata da principi comuni.

Dal punto di vista tecnico-giuridico non mancano elementi di possibile armonizzazione: uno *ius sanguinis* generalizzato con criteri di *ius soli* condivisi (ad esempio il *doppio ius soli*); norme sulla naturalizzazione che individuino standard comuni in termini di anni di residenza necessari per poter inoltrare domanda; aspetti di *ius culturae* che tengano conto di fattori comuni e di fattori specifici riservati a ciascun Stato membro; chiarezza sulla doppia cittadinanza; regolamentare la concessione della cittadinanza per investimento⁷⁵.

Chiaramente alcuni aspetti dovrebbero tener conto di specificità e peculiarità nazionali: ma non sarebbe difficile – come accade ed è accaduto in molti ambiti delle legislazioni europee – immaginare regimi di *opting out* per alcune fattispecie e situazioni (ad esempio il mantenimento del divieto di doppia cittadinanza in Estonia, dovuto all'intenzione di limitare l'influenza russa).

⁷⁵ Si veda anche H. SWOBODA, *Linking citizenship to income undermines European values. We need shared criteria and guidelines for access to EU citizenship*, in *EUDO Citizenship Observatory*.

La definizione di linee comuni nell'acquisizione della cittadinanza europea è dunque tema che investe il buon funzionamento dell'Unione e la sua stessa stabilità. Quali sono dunque gli ostacoli? Tradizionalmente l'ostacolo principale si individua nella ritrosia degli Stati membri a cedere sovranità su un aspetto che rientra tra le prerogative classiche dello Stato moderno. C'è però una considerazione di cui tener conto *a priori*: la cittadinanza europea comporta l'acquisizione di una serie di diritti (esposti nei paragrafi precedenti) di cui il cittadino diventa titolare per effetto di norme europee, ma il cui effettivo godimento dipende dagli Stati membri. Si tratta per certi versi di un paradosso che può creare un'*empasse* difficilmente superabile, e che legittima la ritrosia degli Stati nell'acconsentire a passi indietro sulla disciplina della materia.

Un impulso può provenire da un doppio binario: da una parte si rende necessario un approfondimento delle politiche sociali dell'Unione⁷⁶, tema oggi molto discusso e dalle potenzialità significative in termini di impatto; dall'altra si percepisce l'opportunità di approfondire il catalogo dei doveri connessi alla cittadinanza europea. Lo *status* di cittadino, infatti, non comporta solo l'acquisizione di nuovi diritti, ma anche l'inglobamento dell'individuo in una sfera che comprende dei doveri di cittadinanza⁷⁷. Ad oggi non risulta di facile individuazione un catalogo

⁷⁶ I diritti sociali sono un aspetto rilevante ai fini dei ragionamenti sulla cittadinanza. Molti Stati membri, infatti, lamentano l'impotenza nei confronti delle migrazioni intracomunitarie volte ad accedere a sistemi sociali più favorevoli rispetto a quelli degli Stati di provenienza. Ovviamente il discorso si riflette anche sulla concessione della cittadinanza a cittadini provenienti da Stati terzi. Proprio per queste ragioni il rafforzamento di un *welfare* europeo consentirebbe maggior disinvoltura nel raggiungimento di norme comuni sulla concessione della cittadinanza.

Oggi, invece, si registra una situazione per cui "...malgrado non sia in atto un'aggressione vera e propria ai sistemi sociali di tali Stati da parte di cittadini comunitari alla ricerca di un migliore *welfare*, ma unicamente nella prospettiva che la perdurante crisi economica possa indurre i cittadini a spostarsi alla ricerca del sistema di assistenza sociale più favorevole, questi Stati hanno fatto pressione sull'Unione Europea affinché vengano ristabiliti i tradizionali confini per proteggere i diritti e gli interessi dei nativi". Cfr. C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari 2014, 160.

Sul rapporto tra cittadinanza europea e diritti sociali si vedano anche M.C. MARCHETTI, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Luci ed ombre di un rapporto difficile*, in *Società Mutamento Politica*, vol. 7, n. 13, 2016, 139-155; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013.

⁷⁷ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cagliari, 2009, Napoli 2010, 239 e ss., dove si evidenzia come "se da un lato la riflessione scientifica sulla cittadinanza si è sempre prevalentemente concentrata sul versante dei diritti

dei doveri del cittadino europeo, elemento non trascurabile anche nella gestione delle naturalizzazioni dei migranti extracomunitari⁷⁸.

Senza doveri, del resto, non ci sono appartenenza né soggezione⁷⁹, per cui non c'è comunità e non c'è cittadinanza. E senza di essi non sarà possibile pensare quella "Europa dei cittadini" la cui realizzazione è al centro delle priorità dell'Unione, né sarà possibile, di conseguenza, proseguire il cammino della *ever close union*⁸⁰.

[...] in realtà – almeno a partire dallo Stato liberale – sono i doveri a qualificare concretamente la posizione del cittadino rispetto allo Stato.”

⁷⁸ Sul tema, *inter alia*, R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007, in particolare i saggi di G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, 86-139; V. MARZUILLO, *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione tra obbligo giuridico ed onere sociale*, 414-423; A. WOJTEK PANKIEWICZ, *I doveri costituzionali degli immigrati extracomunitari*, 424-437; A. SPADARO, *Sul necessario carattere «globale» (e non solo interno) dei doveri nello stato costituzionale contemporaneo*, 462-468. Si vedano anche A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016; E. GROSSO, *cit.*

⁷⁹ Cfr. S. STAIANO, *op. cit.*, 2.

⁸⁰ Si veda in tal senso A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, 303-305.