

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOLZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 1 2020



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo*	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94
info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it
www.mucchieditore.it
facebook.com/mucchieditore
twitter.com/mucchieditore
instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Geca (MI).
Finito di stampare nel mese di marzo del 2020.

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Prof. Em. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Carlos Petit Calvo – Cat. Universidad de Huelva; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” di Roma

Giuseppe Rivetti - Università di Macerata

Gianni Santucci - Università di Trento

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Carmelo Elio Tavilla - Università di Modena e Reggio Emilia

Redazione

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum - Avvocato del Foro di Roma

Dott.ssa Maria Teresa Capozza - “Lumsa” di Roma

Dott. Matteo Carnì - “Lumsa” di Roma

Dott. Manuel Ganarin - Università di Bologna

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini - Università di Bologna

Dott. Alessandro Perego - Università di Padova

Norme e criteri redazionali

- L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato con l'iniziale del nome precedente il cognome in maiuscoletto (es.: A. GELLIO); l'iniziale del nome e il cognome di più Autori di un'opera o di un articolo vanno separati da una virgola (es.: A. GELLIO, M. BIANCHI).
- Il titolo di un'opera o di un articolo va riportato in corsivo; la particella "in" che precede il titolo di un'opera collettanea, di un dizionario, di una rivista, anch'esso in corsivo, va invece riportata in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...). L'abbreviazione del titolo di una rivista è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo. Il titolo di un contributo o di un'opera va citato per esteso la prima volta; per le successive citazioni l'abbreviazione è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo.
- L'indicazione del luogo e dell'anno di pubblicazione vanno in tondo, separati da una virgola (es. Modena, 2004).
- L'indicazione del numero e delle parti di una rivista vanno inserite in tondo dopo l'anno di edizione. È obbligatoria se ogni numero o parte ha una numerazione di pagina autonoma (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.); se invece i numeri o le parti di una rivista seguono una stessa numerazione progressiva l'indicazione del numero o della parte in tondo dopo l'anno di edizione è facoltativa (es.: *Archivio giuridico*, 2012, 2, p. 58 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine/colonne citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) oppure da "c." (colonna) o "cc." (colonne); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le abbreviazioni "cit." e "loc. cit.", indicative di opere già citate, vanno in tondo dopo il titolo o una parte del titolo in corsivo; mentre va in corsivo l'abbreviazione "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o di un articolo già citato (così come la particella "*ivi*"); "*op. cit.*" si può usare se di un Autore è citata una sola opera.

- Il numero di edizione dell'opera va indicato in apice dopo l'anno di pubblicazione (es. 2010⁴).
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare in tondo brani di autori o il testo di disposizioni normative: «.....» (caporali); per riportare citazioni interne ad altre citazioni: “.....” (doppi apici); l'uso degli apici singoli ‘.....’ è possibile soltanto per evidenziare con enfasi concetti o espressioni particolari.
- Le parole straniere vanno in corsivo, eccetto quelle entrate nel linguaggio corrente. Le citazioni tra virgolette a caporale in lingua straniera vanno in tondo.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione dell'abbreviazione “vol.” (seguito da numero romano) e del vocabolo “tomo” (seguito da numero arabo) sono facoltative, purché sempre coerenti all'interno del testo (es. T. TIZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, Roma, 2000, p. 113 ss.).
- L'abbreviazione di nota va in tondo: “n.” o “nt.”.
- Per opere di più autori: titolo dell'opera in corsivo seguito, dopo la virgola, dal nome o dai nomi dei curatori in maiuscolo separati da una virgola, laddove vi siano (es.: *Le società*, a cura di T. TIZIS, A. GELLIO, Roma, 2011).

Salvatore Lo Monaco

ARGOMENTAZIONI STORICHE E PROSPETTIVE LIBERALI DELLA CITTADINANZA EUROPEA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La cittadinanza romana e la *constitutio Antoniniana*. – 3. La proposta ufficiale della Spagna per una cittadinanza europea. – 4. Lo *status* del cittadino UE e l'approccio della Corte di Giustizia europea. – 5. Cittadinanza nazionale e cittadinanza UE: problemi e prospettive.

1. *Premessa*

Il concetto di cittadinanza europea sembrerebbe oggi, per così dire, 'acquisito'.

Nondimeno, la sua origine storica e la sua contemporanea essenza sfuggono ai più.

L'indagine sul relativo tema sarà sviluppata presentando sin dalle prime battute un interessante ed essenziale *excursus* storico, per indagare sulle radici, e dunque meglio comprendere quale fosse il significato originariamente attribuito al concetto di 'cittadinanza', il suo archetipo, e perché, e come, si sia arrivati ad istituire quella europea, ripercorrendo le principali tappe della trasformazione del singolo soggetto da *homo oeconomicus* a cittadino europeo; soffermandosi sulla proposta di cittadinanza europea elaborata dalla delegazione spagnola in seno alla conferenza intergovernativa del 1990, si giungerà sino alla contemporaneità, alla consapevolezza di tale *status* e/o alla sua cosciente fruizione da parte dei legittimi titolari.

A partire dall'esame de la *propuesta oficial de España* del '90 è necessario immaginare lo *status* del cittadino europeo come un lungo percorso, spesso costellato di ostacoli e impedimenti, tutt'oggi in continuo sviluppo, aggiornamento e modifi-

* Contributo sottoposto a valutazione.

cazione, manifesto dello «*status* cui dovrebbe aspirare ciascun cittadino di ciascuno degli Stati membri dell'Unione»¹, i cui contenuti e i cui contorni sono definiti oggigiorno tanto dalle pronunce della Corte di Giustizia europea (come si vedrà più avanti durante il corso del §4) quanto dall'operato di ciascuno Stato membro dell'Unione, in una continua cooperazione tra gli stessi organi, i quali ora interagiscono al fine di potenziare la sfera giuridica del cittadino europeo, talvolta invece giungono ad una stasi, necessaria da superare con le pronunce della CGE idonee a conferire significato alle azioni intraprese dall'Unione Europea in prospettiva di un comune sviluppo.

2. *La cittadinanza romana e la constitutio Antoniniana*

Ci si interroga su quale sia la fase della storia dell'uomo in cui individuare la genesi del concetto di cittadinanza, quale sia cioè il suo storico archetipo.

A parere di chi scrive questa fase è ascrivibile all'era dell'Impero romano, precisamente all'anno 212 d.C., anno in cui l'imperatore Antonino Caracalla riconobbe la cittadinanza romana a tutti gli abitanti all'interno dell'Impero con le seguenti parole: «*Accordo a tutti gli abitanti dell'Impero la cittadinanza romana e nessuno rimanga fuori da una civitas, ad eccezione dei dediticii*»².

Un Impero in continua ed irrefrenabile estensione quale fu quello romano era chiaramente sottoposto a crescenti spese militari per la difesa dei propri confini, spese che necessitavano di ingenti proventi a cui non potevano più farvi fronte i soli cittadini dell'*Urbs*.

Da ciò si evince quella che per la maggior parte degli studiosi della materia appare la ragione fondamentale che giustificò l'emissione dell'editto: l'aspetto fiscale della *civitas*³, derivan-

¹ Principio affermato per la prima volta dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Grzelczyk del 20 settembre 2001.

² *Constitutio Antoniniana, Papiro di Giessen*, 40,7-9.

³ Analisi dedotta da disparati studi e da numerose fonti, quella più puntuale in merito è quella rinvenuta in *La cittadinanza romana in età imperiale (secoli I-III d.C.)*. Una sintesi, a cura di V. MAROTTA, Torino, 2009.

te dalle spese di mantenimento dell'esercito romano; Caracalla allora approfittò della situazione, e, sfruttando il contesto politico/sociale, che già tendeva ad una progressiva integrazione, concesse la cittadinanza a tutti i sudditi, estendendo anche sui neo cittadini la tassazione della *vicesima hereditatum* e della *vicesima libertatis*, necessarie al finanziamento delle forze armate e a rimpinguare le casse dello Stato.

Questo aspetto permette in realtà di individuare un vero e proprio atto demagogico nella *constitutio Antoniniana*, secondo il quale ogni soggetto, ogni lavoratore, ogni contadino, ogni cittadino romano fosse giuridicamente omologato ad un unico apparato statale e centrale, autocraticamente retto; il tributo diviene, dunque, in primo luogo un fenomeno produttivo di *status*.

Si tenga a mente come in realtà già alla fine del II secolo il diritto di cittadinanza fosse concreto in Italia, così come nelle Gallie, in Africa e in parte anche Egitto⁴, dunque ne consegue che in un contesto simile la *constitutio Antoniniana* non fu percepita come un atto rivoluzionario ma come un formale riconoscimento di una situazione già assodata, la cui unica efficacia fu quella di unificare e ufficializzare la legislazione in materia, in virtù dell'individuazione di una *communis patria*, Roma.

Potrebbe a questo punto ritenersi che per i contemporanei della *constitutio* il suo impatto fu quasi impercettibile, tuttavia stessa cosa non può dirsi dell'immagine delineata dalla storiografia posteriore che ne contempla la grandezza e l'innovazione; l'editto fu infatti oggetto di rivalutazione durante il corso del IV secolo d.C.

Inizia successivamente a delinarsi una visione della *constitutio Antoniniana* secondo la filosofia stoica e secondo una concezione squisitamente cosmopolita. Secondo la concezione cosmopolita infatti l'Impero romano si sarebbe primordialmente costituito attraverso azioni belliche e forgiatosi grazie alla forza delle armi, tuttavia tale originaria conformazione lascia successivamente i riflettori alla forza del *logos* e allo

⁴ Cfr. G. VALDITARA, *Diritto Pubblico Romano*, Torino, 2013, p. 342.

splendore che la *civitas* stessa avrebbe potuto ottenere tramite l'impiego del *ius*⁵.

In quest'ottica l'editto di Caracalla possiede una forte carica di innovazione che ci permette di parlare per la prima volta di una cittadinanza aperta: l'idea centrale di Roma come *cummunis patria* identifica l'obiettivo degli sforzi di integrazione dell'impero, che mirano al superamento delle diversità che si frappongono nel godimento di eguali diritti ed eguali oneri a tutti i cittadini, pur mantenendo salva l'identità e la provenienza di ognuno di essi. Ciò a cui l'editto punterebbe è il superamento di una condizione identitaria, statica e chiusa della società (concezione tipica del passato⁶), rendendo indirettamente i cittadini romani pionieri di un concetto che sarà il fulcro del tema dell'integrazione dei popoli per tutto il mondo e in tutte le epoche future: l'unità nella diversità⁷.

Dal IV secolo d.C. l'editto dell'imperatore Severo appare, non solo il semplice documento che ufficializza lo stato attuale delle cose all'interno dell'Impero, ma anche un manifesto globalmente fondamentale per lo *status* del neocittadino romano.

Il cittadino qui non è semplicemente sottoposto all'autorità dell'imperatore, questi è membro della società, è soggetto integrato nella *societas*⁸ e che opera affinché questa funzioni, cercando di ridurre le distanze culturali e giuridiche davanti alle quali la Roma del III secolo necessariamente si trovò.

Sulla base, dunque, delle valutazioni della storiografia successiva alla *constitutio* il cittadino romano post-editto appare un membro necessario e funzionale alla società, essenziale per delineare un tipo di cittadinanza aperta. L'identificazione di una patria comune infatti permette a tutti i soggetti dislo-

⁵ Cfr. C. CORBO, *Constitutio Antoniniana. Ius, Philosophia, Religio*, Napoli, 2013.

⁶ Con 'passato' qui mi riferisco ad una concezione essenzialmente diffusa in età repubblicana.

⁷ Cfr. C. CORBO, *Constitutio Antoniniana. Ius, Philosophia, Religio*, cit., p. 17.

⁸ Il cittadino romano non è più solo il diretto discendente da una *gens romana* o il residente a Roma, il peregrino a cui l'imperatore concede la cittadinanza o lo schiavo manomesso meritevole: dal 212 d.C. in poi l'abitante dell'Impero è cittadino romano, con tutto ciò che ne deriva.

cati all'interno dell'Impero di creare e alimentare l'ideologia di una comune appartenenza, della possibilità cioè di annullare qualunque distinzione e considerarsi uguali, a tal punto che, nonostante la volontà di Roma di mantenere alcuni tratti identitari in comuni e province dell'Impero, fu progressivamente lo stesso mondo provinciale a richiedere l'estensione del diritto romano sul proprio territorio.

Si noti una stringente somiglianza tra la conseguenza dell'editto (abitante dell'Impero uguale cittadino romano) e il concetto moderno secondo il quale la cittadinanza europea completa, e non sostituisca, quella nazionale (cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea uguale cittadino europeo).

Seppur per ragioni storiche diverse, tanto il cittadino abitante dell'Impero romano post-editto, quanto il cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea oggi, si trova socialmente e giuridicamente inglobato in una *civitas* che, partendo dalla originaria prossimità dei propri confini, si espande ingenerando la graduale commistione di popoli e culture diverse.

Da qui in poi si possono delineare forti sviluppi in campo sociale per l'umanità intera, sviluppi che talvolta sfociano in dure rimostranze di xenofobia, distanze culturali, guerre per la sopraffazione di popoli su altri, ma altre volte si giunge invece a punti di contatto ed esiti positivi di commistione culturale e/o sociale, pur con varie difficoltà e sullo sfondo del decorso di migliaia di anni; in questo ampio quadro di certo la *constitutio Antoniniana* rappresenta il punto di partenza sociale da cui iniziare a tracciare un'interessante e dettagliata indagine sull'evoluzione del concetto di cittadinanza *lato sensu*, fino all'istituzione della cittadinanza europea nel 1992 e sul significato che questa ha per i suoi contemporanei, significato forse ormai obsoleto per i più, ma in realtà mai così attuale.

3. *La proposta ufficiale della Spagna per una cittadinanza europea*

La cittadinanza dell'Unione appare come un fenomeno dal carattere liberale e progressista, originatasi dalla volontà di far convergere la condizione di cittadino di ogni singolo Stato membro dell'Unione in una realtà sovranazionale.

Seppur tale dimensione mostrò fin dalla sua genesi interessi di natura meramente economica, il risultato ottenuto dall'intesa tra il nuovo *status* di cittadinanza UE e i principi 'classici' su cui si è costituita l'organizzazione sovranazionale europea è straordinario ed innovativo.

La storia ci mostra in che misura la qualità di cittadino sia imprescindibilmente legata alla fisionomia delle *poleis* greco-romane, all'interno delle quali (come osservato nel § precedente) era essenziale vantare tale qualità per acquisire personalità giuridica e assumere dunque diritti e doveri; allo stesso modo l'attuale concezione di cittadinanza condivide il nucleo essenziale di tale classica conformazione nella parte in cui riconosce lo *status civitatis* del singolo nei confronti di una delimitata comunità politica d'appartenenza.

Orbene, a proposito della dimensione eminentemente comunitaria si osservi come la nozione di cittadinanza collezioni numerosi antecedenti.

Fin dal principio infatti la Comunità Europea ha rivolto le sue priorità verso la costituzione di uno spazio comune essenzialmente economico⁹, con effetti diretti nei confronti dei soggetti economicamente attivi, ciò nondimeno trascurando la condizione dei cittadini in quanto tali; sebbene successivamente nel corso degli anni vi siano state disperate proposte tendenti ad un protagonismo dei cittadini queste non hanno però condotto a collocare lo stesso cittadino al centro dello svi-

⁹ A partire dal 25 marzo 1957 con la firma del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, a Roma, i sei paesi fondatori (Italia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) decisero l'abolizione dei dazi doganali ponendo le basi per la nascita di un mercato comune; in tal modo si pose al centro di questo nuovo contesto commerciale e politico la libertà di circolazione e di soggiorno.

luppo progressista della Comunità, la quale rimane ancorata ad una visione dello ‘straniero privilegiato’¹⁰.

Nella decade degli anni 80 si tentò di formare una ‘coscienza europea’ meritevole di aver accostato il concetto di cittadinanza per la prima volta direttamente ai suoi titolari, i cittadini; tale *status* e i diritti che ne derivano sembrano essere adesso all’immediata portata dei singoli cittadini di ciascuno Stato membro piuttosto che rilegati eminentemente alle loro alte sfere politiche.

Ciononostante, però, allo stato attuale la cittadinanza UE vanta una portata più ampia, capace di superare il piano ideale e di riconoscere nella sfera giuridica dei suoi beneficiari un’ampia gamma di diritti, aggiungendosi a quelli già riconosciuti ai singoli cittadini nazionali. Sicché, al principio degli anni ’90 – nella cornice di un periodo in cui era in particolare fermento il concetto di Unione politica più che di Comunità intesa come mercato – arrivò con puntuale accuratezza *la propuesta oficial de España: Hacia una Ciudadanía europea*.

Durante la conferenza intergovernativa sull’Unione politica del 1990 la delegazione spagnola presentò la propria proposta attraverso un testo articolato, che consisteva nell’inclusione di un nuovo titolo all’interno del TCE, dotato di 10 articoli; il cuore della proposta mirava alla realizzazione di un’Unione politica, tenendo conto e valorizzando proprio i diritti del cittadino europeo.

La *delegación española* con la definizione di ‘cittadino dell’Unione’ si riferisce ad una platea formata da tutti quei soggetti beneficiari *in primis* della cittadinanza di uno Stato membro dell’Unione Europea, poiché il contenuto sostanziale della stessa proposta in primo luogo garantisce una protezione a livello comunitario dei diritti fondamentali proprio in favore dei cittadini europei, con riferimento alla convenzione del Consiglio d’Europa del 1950; in secondo luogo introduce un elemento dinamico stabilendo che, nel tener conto dell’am-

¹⁰ L’espressione “*extranjero privilegiado*” a proposito della cittadinanza dell’Unione Europea è ripresa dall’analisi dedotta all’interno de la *Revista de instituciones europeas, Propuesta oficial de España*, 1991, 1, ottobre 1990, p. 333.

pia gamma di diritti e doveri dei cittadini, l'Unione dovrà promuovere l'uguaglianza di opportunità e il continuo sviluppo delle proprie risorse partendo dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità disposto per ogni singolo Stato membro; inoltre la delegazione spagnola propone di inserire alcuni diritti speciali in favore dei cittadini consistenti nella libertà di circolazione e residenza su tutto il territorio dell'Unione, nella partecipazione politica sul territorio in cui il cittadino elegge la propria residenza e nel diritto al suffragio attivo e passivo nelle elezioni comunali ed al Parlamento europeo. Infine, la proposta prevede la protezione del cittadino dell'Unione nel territorio di Paesi terzi, tanto per questa come per i singoli Stati membri, contemplando la creazione di un Mediatore in ciascuno Stato membro che si occupi dell'assistenza e del supporto del cittadino dinnanzi alle autorità UE e dei rispettivi Stati membri.

Il primo triennio degli anni '90 è caratterizzato da un florido progressismo in chiave politica e sociale sul fronte europeo. In una fase in cui infatti si creeranno le basi per la trasformazione della Comunità Economia Europea in Comunità Europea (CE), certamente tramite Maastricht, la Spagna avanza una proposta di cittadinanza europea che supera la concezione, fino a quel momento imperante, di Comunità come mercato, poiché di fatto non si può essere cittadini di un mercato, lo si può essere invece di un ente politico quale si accingeva a divenire la Comunità Europea tramite l'ormai prossimo Trattato di Maastricht e il sistema dei tre pilastri dell'Unione Europea: la proposta spagnola contemplava l'inquadramento specifico degli aspetti generali della stessa cittadinanza europea come uno dei tre pilastri della futura Unione, a fondamento della sua legittimità democratica; «el concepto y contenido de la ciudadanía se concibe dentro del contexto de una dimensión evolutiva y como un elemento que debe impegnar todas las políticas de la Unión»¹¹.

¹¹ Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política: Propuesta sobre Ciudadanía Europea, Revista española de derecho internacional, 43, 1991, 1, p. 263.

La creazione di un'Unione, dotata anche di una politica estera e della gestione di una sicurezza comune, trasforma radicalmente le precedenti prospettive comunitarie, spingendo necessariamente verso la creazione di uno spazio comune ed integrato, in cui al centro vi sia proprio il cittadino europeo.

Ecco allora che il nucleo della proposta della *ciudadanía* europea configura una cittadinanza dell'Unione politica concepita come vero e proprio *status* comune dei cittadini di ogni singolo Stato membro, i quali titolari di tale *status* sono al contempo titolari di specifici diritti e doveri entro l'ambito dell'Unione, e proprio entro i medesimi 'confini' tali diritti dovranno essere tutelati.

Ciò che viene avanzato dallo Stato spagnolo è un concetto dinamico di cittadinanza europea tanto quanto quello di Unione Europea stessa: gli obiettivi cui tende progressivamente l'Unione¹² saranno gli stessi che in maniera direttamente proporzionale fortificheranno la condizione di cittadino UE.

Proprio a partire dal 1990 la cittadinanza in chiave europea si fa portatrice di una terza ed innovativa sfera di diritti e doveri rispetto a quelli già legittimati a livello comunitario, ciò senza mettere in discussione e compromettere l'erogazione della cittadinanza dei singoli Stati membri, i quali rimangono esclusivamente competenti ai fini dell'attribuzione.

La cittadinanza europea deriva direttamente, dunque, da quella concessa dagli Stati membri: «la *ciudadanía sería*, con carácter general, una condición jurídica de todos y solo de los que sean nacionales de los Estados miembros. Como consecuencia de ello, aparece otro de sus caracteres fundamentales: el ser derivada, pues su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros. Quiere decir que la *ciudadanía* de primer grado propia de los nacionales de los Estados miembros arrastra automáticamente la *ciudadanía* de la Unión

¹² Per obiettivi dell'Unione si fa riferimento a tutti i programmi e i punti di accordo sulla programmazione europea in tema di sviluppo a lungo termine in ambito sociale e di integrazione, di coesione, in ambito politico ed economico.

y que esta última vendrá definida necesariamente por las distintas legislaciones internas de los Estados miembros»¹³.

Una tale fisionomia della cittadinanza europea, insieme alla quasi naturale e straordinaria evoluzione della Comunità Europea in Unione Europea, permette di superare lo *status* precedentemente definito dello straniero privilegiato, consacrando quello di cittadino UE.

Di più. Si noti come in seno alla sua originaria proposta il governo spagnolo identifichi un'innata peculiarità della *ciudadanía europea*, vale a dire la sua doppia dimensione, giuridica e politica, in quanto questa possa simultaneamente rappresentare il titolo di appartenenza ad un preciso ente politico (Stato), tanto quanto una qualità della persona, uno *status*, da cui derivano diritti e doveri per il suo titolare; da un lato si presenta come fattore determinante per l'appartenenza alla popolazione della singola comunità, dal versante politico la cittadinanza appare invece come un vincolo esistente tra il singolo soggetto e l'Unione Europea, vincolo che si basa, come già ribadito, sulla titolarità della cittadinanza di uno degli Stati membri.

Da ciò deriva un'inscindibile interazione tra la cittadinanza europea e la concretizzazione di un'Unione politica che si misura in base al maggiore o minore contenuto politico che si attribuisce a tale *status civitatis*, il quale ultimo dipenderà di certo dal valore politico di cui si intende investire l'Unione Europea.

Da semplice proposta la cittadinanza UE viene formalmente istituita su tutto il territorio dell'Unione europea per mezzo del Trattato di Maastricht del 1992, diverrà di lì in poi uno dei tre pilastri dell'Unione stessa, elemento fondamentale per la credibilità della tanto osannata Unione politica nei confronti dell'opinione pubblica e condizione essenziale per garantire il corretto funzionamento dei suoi elementi costitutivi, «ya que

¹³ I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La Ciudadanía Europea: Una aproximación a su significado y alcance desde el tratado de Maastricht hasta el tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, in *Revista Jurídica (UCES)*, 2005, 9, pp. 144-145.

el ciudadano europeo es el fundamento mismo de su legitimidad democrática»¹⁴.

Lo stesso Trattato del 1992 non solo ebbe il fondamentale merito di aver formalmente istituito lo *status* di cittadinanza europea, ma anche il pregio di aver collegato proprio a tale nuovo *status* il godimento del diritto da parte del cittadino di «circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri»¹⁵: il godimento di tale libertà riconosciuta dapprima esclusivamente a quei soggetti definiti come economicamente attivi o rilevanti subisce dunque una prima storica svolta, assumendo di lì in poi come presupposto proprio il godimento del nuovo *status* di cittadino europeo.

Si noti a questo punto come e quanto la cittadinanza europea non rappresenti un costruito a sé stante, distaccato da altre tipologie di diritti riconosciuti nel tempo dalla CE prima e dall'UE dopo, anzi, la cittadinanza europea rappresenta il frutto dell'evoluzione e della sintetizzazione di tutte le conquiste del nuovo 'popolo europeo', e in tale contesto proprio la libertà di circolazione e di soggiorno ne rappresenta il nucleo essenziale; di ciò ne è testimonianza il comportamento degli Stati membri, i quali concessero gradualmente sempre più diritti e 'privilegi' nei confronti dei cittadini che potevano godere di una tale libertà di circolazione, addivenendo in via definitiva alla creazione di una condizione che potesse unificare quanto condiviso dalla quasi maggioranza degli Stati e al riconoscimento di un medesimo trattamento giuridico¹⁶.

A partire da Maastricht in poi muta anche il ruolo del singolo individuo (cittadino), inquadrato adesso sotto la luce del protagonista di un innovativo sentimento di integrazione europea.

¹⁴ *Revista de instituciones europeas, Propuesta oficial de España*, cit., p. 338.

¹⁵ Ex art. 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (precedentemente articolo 18 del TCE).

¹⁶ Analisi dedotta a partire dall'opera di C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017³, all'interno del capitolo V (*Oggetto e fonti primarie e derivate della libertà di circolazione e di soggiorno*) e dalla sentenza Grzelczyk del 20 settembre 2001.

Agli albori degli anni '90, al suo primo stadio, l'istituzione di una cittadinanza europea sembra rappresentare un punto di arrivo e di conferma per quel processo già avviato dalla delegazione spagnola e allo stesso tempo questa rappresentò il presupposto per rafforzare il rapporto intercorrente tra i singoli Stati membri e l'Unione, suggellando il ruolo del singolo cittadino.

Ricalcando interamente la proposta della *delegación española* di appena 2 anni prima, per la prima volta il Trattato di Maastricht disponeva: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro»¹⁷.

4. *Lo status del cittadino UE e l'approccio della Corte di Giustizia europea*

La giurisprudenza comunitaria inizia a divenire copiosa nei primi anni dall'istituzione della cittadinanza UE e utile alle legislazioni dei singoli Stati membri, tanto da portare nei successivi anni ad ampliare la previsione dello stesso articolo 8 del Trattato di Maastricht, disponendo delle modificazioni nei successivi Trattati dell'Unione Europea, fino a Lisbona.

Bisognerà aspettare infatti il 2007 e le decisioni di Lisbona per avere un assetto (temporaneamente) definitivo, più chiaro e schematico della disciplina riguardante la cittadinanza UE, senza che, per altro, ne vengano modificati i presupposti per l'attribuzione rispetto ai precedenti Trattati.

Una parte della dottrina – a cui chi scrive aderisce – ritiene che a partire dalla firma del Trattato di Lisbona si inauguri l'inizio di un percorso di autonomia della cittadinanza europea e dello *status* che ne discende per il cittadino europeo¹⁸: di lì in poi la cittadinanza dell'Unione infatti non appare più

¹⁷ Ex articolo 8A, comma 1, Trattato di Maastricht o Trattato sull'Unione Europea (TUE), 7 febbraio 1992.

¹⁸ Si vedano per esempio le riflessioni di E. TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008.

legata in maniera indefettibilmente esclusiva alla cittadinanza nazionale e ai suoi sviluppi (come lo era stata invece fino a quel momento in vigore dell'articolo 17 del Trattato di Amsterdam del 1997), piuttosto, una volta acquisita, iniziava a vantare un profilo autonomo rispetto a quest'ultima.

Occorre a questo punto fare una precisazione.

La mutazione della natura e del ruolo della cittadinanza europea, che da complementare diviene aggiuntiva rispetto a quella nazionale, non comporta in ogni caso il venir meno del requisito essenziale disposto a partire dal Trattato di Maastricht, e prima ancora dalla proposta della *delegación española* del '90, ossia il possesso della cittadinanza di uno Stato membro; tuttavia, proprio l'accostamento dell'aggettivo 'aggiuntiva' alla cittadinanza dell'Unione permette di identificare il raggiungimento di uno *status* differente, nuovo, e sottoposto ad una diretta amministrazione da parte delle norme del diritto comunitario.

Per chiarire: il già cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea diviene automaticamente cittadino europeo a norma dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 9 TUE, la cittadinanza UE dal canto suo, una volta acquisita in osservanza dei Trattati, segue un percorso proprio, parallelo a quello della cittadinanza nazionale, a cui, occorre ribadire, si aggiunge e non si sostituisce.

La cittadinanza UE inizia a divenire tangibile. Ciò comportò chiaramente un graduale adattamento della giurisprudenza comunitaria e dei singoli Stati a questo nuovo *status*. Questo adattamento non fu tuttavia immediato e senza problemi: in primo luogo le difficoltà furono quelle relative alla regole e ai requisiti in base ai quali concedere la cittadinanza di uno Stato membro (ancora aperta tutt'oggi la discussione in merito), nella prospettiva di acquisire lo *status* di cittadino europeo; a tal proposito furono decisive alcune pronunce della Corte di Giustizia europea fin dai primi anni, basti pensare al caso Micheletti dello stesso 1992¹⁹, alla successiva senten-

¹⁹ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia europea del 7 luglio 1992, causa 369/90.

za *Baumbast* del 2002, fino ad arrivare al caso *Rottmann*²⁰, e ai casi in materia di cittadinanza dell'Unione e diritti umani, quali *Zhu e Chen* del 2004 e *Zambrano*²¹, definito dalla giurisprudenza come una 'rivoluzione copernicana' in tema di cittadinanza UE.

Orbene, la Corte di Giustizia europea ha mantenuto negli anni un approccio cauto nei confronti della trattazione dei casi concernenti la cittadinanza UE, e ciò, si può sussumere, probabilmente per mantenere una forma di consenso tra i vari Stati membri proprio sul tema della cittadinanza dell'Unione, rifiutando di compiere lunghi salti, schierandosi invece appannaggio di un graduale approccio «stone by stone»²².

Non a caso il lavoro della Corte muove i suoi primi fondamentali passi proprio con il caso *Rottmann*, a partire dal quale inizia a delinearsi una sorta di emancipazione del cittadino UE dai suoi originari limiti, e proprio da ciò la Corte confermerà che quello del cittadino dell'Unione Europea deve essere lo «status cui dovrebbe aspirare ciascun cittadino di ogni singolo Stato membro» – principio espresso dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza *Grzelczyk*²³ del 20 settembre 2001 –; tale conclusione genererà le coordinate fondamentali per il futuro lavoro dell'organo giudiziario dell'Unione e il filo conduttore per la trattazione delle successive sentenze in ambito di cittadinanza UE, tanto che nell'analisi del successivo caso *Zambrano* si nota che «However, the ruling of the ECJ in Ruiz Zambrano did not come 'out of the blue', but it draws on the previous ruling of the ECJ in Rottmann. As a matter of fact,

²⁰ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia europea del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*. A proposito della sentenza in esame si tengano a mente le parole di Koean Lenaerts: «Rottmann thus set the founding stone that paved the way towards the emancipation of EU citizenship from the limits inherent in its free movement origins».

²¹ Cfr. C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l'Emploi.

²² K. LENAERTS, *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, 20151, pp. 1-10.

²³ Cfr. *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies Louvain la Neuve*, causa C184/99.

in the key passage of Ruiz Zambrano, i.e., paragraph 42, the ECJ itself refers to Rottmann»²⁴.

La Corte di Giustizia lascia, con il caso Zambrano, importanti questioni irrisolte nella prospettiva della cittadinanza UE, questo non poiché si è deciso di evitare di dare soluzioni alle difficoltose questioni di matrice politica, anzi, si è apertamente optato per analizzarle e affrontarle allorquando l'analisi dei casi concreti lo avrebbe espressamente richiesto; ciò si è già verificato nel caso *McCarthy* del 2011 e nel caso *Direci et al.* del medesimo anno, a conferma del richiamato approccio *stone by stone*.

Sono proprio i risultati attesi dalla Corte di Giustizia europea nei primi decenni successivi all'introduzione della cittadinanza UE che hanno riempito di significato lo stesso *status*, basti pensare all'interazione tra cittadinanza nazionale e cittadinanza UE in nome di un *deprivation effect* e ora di un *impending effect*²⁵: muovendo dall'eredità lasciataci dai richiamati casi *Zambrano* e *Direci*, oltre che dal successivo *Mr. O and Mrs. S.*²⁶, la Corte osserva infatti che un effetto non esclude necessariamente l'altro, e che questi siano anzi suscettibili di manifestarsi contemporaneamente in virtù di un principio di 'reciproca dipendenza'.

Un'analisi cronologica dei sopracitati casi permette inoltre di individuare le coordinate del lavoro della giurisprudenza UE in tema di cittadinanza europea, consacrando principi fondamentali come quello della *relationship and dependency* tra cittadino europeo minore e genitore (anche se quest'ultimo

²⁴ K. LENAERTS, *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach*, cit., p. 2

²⁵ Per *deprivation effect* si intende l'idea che i diritti afferenti allo *status* del cittadino europeo non dipendano dall'esistenza di confini transfrontalieri e che le misure statali siano sufficienti a causare seri inconvenienti al godimento dei diritti del cittadino UE; ciò che è stato definito come *impending effect* invece muove dall'idea per cui l'applicazione dei Trattati internazionali (ovviamente in tema di cittadinanza UE) necessiti dell'esistenza di confini transfrontalieri, ma ciò comunque non implica che l'adozione di misure prettamente nazionali infici il godimento o addirittura la perdita dei diritti appartenenti al cittadino UE.

²⁶ Cfr. *O et al.*, cause C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776.

proveniente da uno Stato terzo e a cui viene negato il permesso di soggiorno nel territorio europeo, come osservato in *Zhu e Chen*, *Zambrano*, *Alokpa et al.*²⁷ e seguenti), in nome della tutela delle esigenze primarie del figlio minore cittadino UE; ecco dunque che al centro dell'analisi della Corte si colloca l'interesse alla salvaguardia dei diritti fondamentali del cittadino dell'Unione Europea, tanto a livello nazionale quanto a livello comunitario, nel rispetto della visione di cittadinanza UE avanzata dalla *delegación española* nel 1990 e nell'ottica di una costante tutela e potenziamento degli articoli 20 e 21 TFUE.

Se analizzati congiuntamente e, di nuovo, in modo cronologicamente graduale, si noterà come i casi già richiamati rivelino l'orientamento scientemente adottato dalla Corte di Giustizia europea in materia di cittadinanza UE, tutt'altro che incoerente e, anzi, aperto all'esperienza degli avvenimenti concreti e/o dei problemi interpretativi; i casi *Zhu e Chen*, *Rottmann*, *Zambrano*, *McCarthy*, *Direci*, *Lida*, *Mr. O and Mrs. S.*, *Ymeraga* e *Alokpa* danno testimonianza di un approccio costituito progressivamente, realizzatosi pronuncia dopo pronuncia, a dimostrazione del fatto che «the life of the law [on the EU citizenship] has not been logic; it has been experiencing»²⁸, e ciò trova ulteriore conferma nel tempo con la più recente pronuncia della CGE dello scorso 12 marzo 2019 in merito alla perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro e della cittadinanza dell'Unione, esaminata nel caso *Tjebbes*²⁹.

²⁷ Cfr. *Alokpa et al.*, causa C-86/12, EU:C:2013:645. Così come nel caso *Zhu e Chen* nel caso *Alokpa et al.* una madre, cittadina di uno Stato terzo (Togo) e residente irregolarmente in un Paese UE (Lussemburgo), legale responsabile di due figli minori e cittadini UE (poiché cittadini francesi), fu resa titolare del diritto di residenza nello Stato ospitante per far fronte e tutelare i bisogni primari dei figli minori cittadini UE, evitando di ledere i diritti tutelati dall'articolo 21 TFUE.

²⁸ O.W. HOLMES, *The common law*, John Harvard Library, Massachusetts, 2009.

²⁹ Cfr. M.G. *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken*, causa C-221/2017.

5. *Cittadinanza nazionale e cittadinanza UE: problemi e prospettive*

Quello della cittadinanza nazionale è un tema molto sensibile dal punto di vista politico, economico e giuridico, oggi particolarmente sentito anche alla luce dell'importante fenomeno migratorio che interessa l'Europa nel suo complesso.

A partire dall'epoca romana la cittadinanza rappresentò, come ribadito al principio, oltre che un'importante conquista sociale, un infallibile strumento utile ad arricchire le casse dello Stato, ma anche uno strumento per delineare quei *cum-fines* propri degli Stati nazionali formatisi in Europa tra il Quattrocento e il Cinquecento, dunque rappresentò fino all'epoca moderna quel facile *escamotage* attraverso cui gli Stati riuscirono ad amministrare il popolo stanziato all'interno dei territori da questi controllati, riuscendo, al contempo, a concedere ai cittadini i primi diritti fondamentali in epoche storiche in cui degli stessi diritti vi era solo un confuso e primordiale contorno.

La situazione giunge ad una storica svolta con le conquiste in ambito comunitario/europeo, a partire dall'avvento della CECA sino a giungere all'Unione Europea intesa come Unione politica, la quale pone al centro un comune sentimento di integrazione, il cui immediato risultato fu quello di ridurre l'austerità degli Stati nazionali sui propri cittadini, tracciando un percorso di tolleranza da seguire all'unisono; cionondimeno tutto ciò creò delle complicazioni, non a livello europeo ma a livello statale, irrigidendo la posizione degli Stati stessi.

Se infatti un equilibrio e un accordo interstatale si ragguinse per ciò che concerne l'istituzione della cittadinanza dell'Unione europea, stessa cosa non può dirsi invece in relazione ai modi di acquisto delle singole cittadinanze statali dei Paesi membri dell'Unione.

Da un attento studio, così come semplicemente per mezzo dei *mass media*, si percepisce come e quanto sia frastagliato il panorama europeo in ordine alla concessione della cittadinanza nazionale, in assenza di un criterio univoco utile per la concessione tra i vari Stati membri; situazione in grado, oggi, di

pregiudicare i precetti della stessa cittadinanza europea, alimentando oltremodo le problematiche legate al tema dell'immigrazione. Si noterà infatti il diritto alla cittadinanza acquisito talora per *ius sanguinis*, come per altro prevede l'ordinamento italiano³⁰ e la maggior parte degli Stati europei (differenziandosi gli uni dagli altri certo), altre volte invece tramite *ius soli*, sullo scorcio di una storica dicotomia, i cui principali meriti sono quelli di alimentare rigidi contrasti politici e diplomatici tra i diversi Stati europei ed extra-europei, e di rendere incerto e complesso ciò che dovrebbe invece essere immediatamente accessibile.

Il cittadino belga, per fare un esempio, è al corrente della legislazione del proprio Stato in materia di cittadinanza nazionale, tuttavia ciò non equivale a una garanzia al di fuori del proprio Stato; qualora infatti decidesse di risiedere in uno Stato differente da quello di provenienza, e di richiederne successivamente la cittadinanza, questi non potrà contare sulla richiamata consapevolezza, bensì si troverà sottoposto ad una legislazione in materia di erogazione della cittadinanza nazionale con requisiti e condizioni altre rispetto a quelle stabilite in materia dalle autorità belghe. Tale configurata differenziazione (più o meno pregnante tra i vari Stati membri) appare, dal punto di vista del cittadino, suscettibile di incertezze, difficoltà e talvolta anche di forti limitazioni alla possibilità di godere appieno dello *status* di cittadino nazionale, e, dunque, europeo.

A fronte di un'assoluta diversificazione in materia di requisiti utili alla concessione della cittadinanza nazionale tra gli Stati membri UE, il concetto stesso di cittadinanza europea risulterebbe conseguentemente lontano da un'immediata accessibilità; si profila dunque un concetto a metà strada tra l'essere assimilabile ad una pluralità di (singoli) nazionalismi fini a se stessi, e il divenire il punto di commistione di tutte le cittadinanze statali tra di loro interconnesse, utili e funziona-

³⁰ In merito alla concessione della cittadinanza italiana si fa riferimento alla legge 91 del 1992.

li ad azionare quei diritti garantiti al cittadino europeo a norma dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 9 TUE.

Il fatto che i Trattati dell'Unione Europea e le sentenze della Corte di Giustizia abbiano serbato la competenza esclusiva in relazione ai modi di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale ai singoli Stati membri potrebbe, in qualche misura, giustificare un comportamento 'autoritario' dei singoli Stati nella concessione della stessa cittadinanza nazionale o, piuttosto, oggi, ciò dovrebbe servire da monito per tutti gli Stati membri per addivenire ad una linea comune su questo delicato tema che possa permettere ai singoli soggetti di divenire cittadini nazionali di uno Stato alle stesse condizioni di un altro Stato membro, con l'obiettivo di divenire così cittadino europeo?

Per rispondere in maniera costruttiva e in prospettiva di un progresso comune è necessario che si guardi più al fine che ai mezzi, muovendosi all'unisono verso il raggiungimento di quello *status* cui dovrebbe aspirare ciascun cittadino di ciascuno degli Stati membri dell'Unione ed eliminando frammentazioni e diversificazioni nella scelta dei criteri utili alla concessione della cittadinanza nazionale all'interno dei vari Stati; tale impulso proprio con il fine di rendere immediata e di rafforzare quella menzionata accessibilità allo *status* di cittadino europeo nell'interesse di tutti i cittadini di ogni singolo Stato membro, rappresentando questa via la forma più concreta di ottimizzazione del legame del singolo soggetto con il proprio Stato e con la rispettiva società *in primis*, e da qui con l'Unione europea vista proprio come unione di tutti gli Stati membri, dei loro cittadini e delle loro culture.

Allo stato attuale, muovendosi per il potenziamento di una società variegata, multiculturale, poliglotta e priva di marcati confini quale viene rappresentata l'Unione europea, si reputa necessaria una concreta soluzione al problema della concessione della cittadinanza di ciascuno Stato membro, comune denominatore per giungere allo *status* di cittadino europeo, superando datati criteri relegati ad un diritto di sangue o a un

diritto del suolo, forieri di lasciti storici³¹ e non rispondenti alle attuali esigenze delle realtà statali, soprattutto in vista di un comune progresso e sviluppo.

Sulla questione della cittadinanza europea è opportuno lavorare ancora strenuamente affinché tale condizione divenga una pietra miliare nella costituzione di un'Europa dei popoli uniti, baluardo della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali degli uomini, puntando alla «incostituzionalità di ogni configurazione dell'altro come nemico»³². Nel perseguimento di tale obiettivo si reputa determinante affrontare la tematica dell'attuale diversificazione in materia di erogazione della cittadinanza nazionale tra i vari Stati membri, con lo scopo di riempire di significato le azioni intraprese negli ultimi decenni dall'Unione, dando un contributo al continuo perfezionamento della macchina europea, muovendo dalla storica eredità raccolta dalla *constitutio Antoniniana* e nel consolidamento del disegno di chi per primo ha introdotto la proposta di una cittadinanza UE dinnanzi agli altri Stati: «La Conferencia debería abordar asimismo la necesidad de asegurar, de forma uniforme, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas residentes en la Comunidad con independencia de su nacionalidad»³³.

³¹ La scelta in favore di uno *ius sanguinis* come criterio di concessione della cittadinanza italiana, per esempio, ha una matrice storica risalente agli obiettivi dell'Italia pre-unitaria, obiettivi oggi non più perseguibili, così come non possono essere perseguibili gli obiettivi degli Stati che adottano uno *ius soli*, considerando la collocazione geografica dello Stato italiano, terra promessa per le migliaia di persone che giornalmente fuggono dal continente africano in cerca di fortuna e asilo; proprio per questo motivo infatti lo Stato italiano dovrebbe mostrare maggior rigore e lungimiranza nella tematica che riguarda la concessione della cittadinanza nazionale, impegnandosi ad affrontare in maniera concreta la realtà delle cose, uniformando il proprio *corpus* legislativo al progresso sociale nazionale ed europeo, sfruttando e diffondendo le risorse che da sempre connotano lo Stato in questione: la cultura e l'istruzione.

³² L. EUSEBI, *Dinnanzi all'«altro» che ci è problema: L'«incostituzionalità» di ogni configurazione dell'«altro» come nemico*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2009, 4, p. 433 ss.

³³ *Revista de instituciones europeas, Propuesta oficial de España*, cit., p. 334.

SALVATORE LO MONACO, Argomentazioni storiche e prospettive liberali della cittadinanza europea

Il seguente lavoro tratterà della cittadinanza dell'Unione Europea, occupandosi inizialmente del suo storico archetipo romano per risalire alle motivazioni che portarono la Spagna a proporre per la prima volta l'idea di una cittadinanza europea in occasione del congresso di Dublino del 1990: quali furono le ragioni che spinsero la Spagna a concretizzare una tale visione progressista, liberale e sociale? Cosa implica oggi uno *status* aggiuntivo a quello nazionale, *status* 'cui dovrebbe aspirare ciascun cittadino di ogni singolo Stato membro'? Il risultato odierno è coerente con il disegno spagnolo dei primi anni '90? Si indagherà altresì sull'identificazione di un doppio *status* del cittadino, citando alcune delle sentenze chiave e i punti cruciali del Trattato di Maastricht, tracciando il contemporaneo approccio della Corte di Giustizia Europea in merito ai diritti del cittadino europeo; nella parte conclusiva si rifletterà sulla questione dell'esistenza di differenti criteri utili al riconoscimento delle singole cittadinanze nazionali all'interno di ciascuno Stato membro (*ius soli* e *ius sanguinis* oggi), auspicando, in via definitiva, una soluzione giuridica comune e/o comunitaria finalizzata all'erogazione della cittadinanza europea a ciascun cittadino di ogni Stato membro in maniera egualitaria.

Parole chiave: cittadinanza europea, approccio CGE, prospettive comunitarie.

SALVATORE LO MONACO, Historical arguments and liberal perspectives of the European citizenship

The following article deals with the citizenship of the European Union, initially analyzing its historic Roman archetype in order to trace the motivations that led Spain to propose, for the first time, the idea of a European citizenship during the Dublin conference in 1990: Which were the reasons that prompted Spain to put this progressive, liberal and social vision into practice? What does now entail an additional *status* to the national one ‘which each citizen of each Member State should aspire to’? Is the current situation consistent with the Spanish proposal of the early ’90s? Furthermore, a dual *status* for the citizen will also be investigated, with reference to some of the EU judgments and key points of the Maastricht Treaty, outlining the European Court of Justice’s contemporary approach about the rights of the European citizens; in the concluding part will be considered the question of the existence of different criteria for the recognition of every single national citizenship within each Member State (*ius soli* and *ius sanguinis* nowadays) by finally wishing a common and/or communal legal solution for the granting of European citizenship to each citizen of each Member State in an equitable manner.

Keywords: European citizenship, ECJ approach, community perspectives.

INDICE DEL FASCICOLO 1 2020

Miscellanea

Sergio Moro, La disciplina urbanistica degli edifici di culto
(*rectius*: delle attrezzature religiose): profili problematici..... 9

Ivano Pontoriero, L'uso delle opere di Sabino nella
giurisprudenza antoniniana 35

Domenico Verde, Il diritto penale dei pubblici concorsi tra
vecchie e nuove istanze di tutela..... 131

Fabio Ratto Trabucco, Sorella minore o 'minorata'? La
giurisdizione speciale militare fra antistoricità, auto-
conservazione ed incostituzionalità 153

Francesca Oliosi, Libertà religiosa, laicità e confessioni di
minoranza: il difficile bilanciamento tra pluralismo e
democrazia nell'ordinamento giuridico italiano 243

Giovanni Parise, Sul concetto canonico di *edificio-luogo sacro*
e la norma del can. 1222 §2 289

Maria Francesca Cavalcanti, Pluralismo giuridico e
giurisdizioni alternative: la giurisdizione islamica in Grecia
davanti alla Corte di Strasburgo..... 301

Salvatore Lo Monaco, Argomentazioni storiche e prospettive
liberali della cittadinanza europea 329

Marvin Messinetti, La cittadinanza italiana libica
nell'esperienza coloniale e postcoloniale italiana..... 351

Alvise Schiavon, C.I. 4.5.10: note a margine di un dibattito
giurisprudenziale classico nell'ottica giustiniana 373

Recensioni 397

ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: **info@muccheditore.it**.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.