



Considerazioni conclusive

Bruno Nascimbene*

1. Ho avuto l'onore di presiedere una sessione non facile, ricca di spunti di riflessione e di problemi, come appare evidente anche dal suo titolo.

a) L'*incipit* del titolo è «Cittadinanza dell'Unione»: una nozione non definita nei Trattati, ma definibile, come emerge dalle relazioni e dagli interventi svolti (e qui pubblicati), attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia.

b) Il tema della sessione riguarda la cittadinanza e anche la «tutela degli *status* personali»: espressione questa che evoca i diritti della personalità e gli *status* nell'ambito familiare.

c) Il riferimento nel titolo è anche alle «identità costituzionali nazionali» degli Stati membri: espressione, questa, che evoca, a sua volta, l'art. 4, par. 2, TUE sull'identità nazionale e in qualche misura anche l'art. 6, par. 3 sulla tutela dei diritti fondamentali e sui principi comuni agli ordinamenti nazionali.

2. Ci si chiede – sempre nel titolo – a conferma della problematicità del tema – se vi sia un “equilibrio” fra questi profili, o

* Professore emerito di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano, già ordinario di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Genova.

punti di riferimento, che sono stati oggetto delle relazioni e degli interventi.

Esiste un equilibrio, e in caso affermativo quale è la sua consistenza? All'interrogativo hanno risposto Giacomo Biagioni, Nicole Lazzerini, Simone Marinai, nonché (interventi) Fulvia Ristuccia e Irene Marchioro.

3. La relazione di Giacomo Biagioni pone un interrogativo in un contesto che mi sembra più ampio di quello della cittadinanza ovvero quello dei diritti dei cittadini. Ci si chiede infatti: «Quali destinatari per le garanzie “costituzionali” europee in materia di cooperazione giudiziaria dell'Unione?».

Il suo punto di riferimento o quadro generale della questione così posta è la cooperazione giudiziaria civile e penale, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: quali garanzie sono riconosciute? Quale valore (“costituzionale”) hanno? Chi sono i destinatari, i beneficiari? La cooperazione, anche attraverso la tutela giurisdizionale, amplia - allarga la sfera dei destinatari?

Il relatore risponde alle domande compiendo un'ampia disamina degli obblighi degli Stati nell'ambito della cooperazione giudiziaria, declinata nel civile e nel penale. Alla base, con carattere fondamentale, vi è il presupposto della fiducia reciproca del nuovo riconoscimento, del ruolo che la fiducia gioca, delle conseguenze se essa viene meno.

Credo si possa affermare che esiste un patrimonio costituzionale (l'aggettivo costituzionale meriterebbe, invero, un approfondimento) che è comune, malgrado le diverse identità nazionali ove i destinatari sono, *in primis*, i cittadini UE: non solo, perché i destinatari possono essere anche i cittadini di Paesi terzi, che abbiano diritti derivati dai primi.

Ai destinatari vanno riconosciute garanzie giurisdizionali, previste *a)* dai Trattati, *b)* dalla Carta, *c)* dalla giurisprudenza della Corte (di cui si è dato ampio conto).

È difficile assicurare tali garanzie se manca la cooperazione fra giudici, pur dovendo, questi, tenere conto delle diverse identità nazionali-costituzionali, ma pur sempre ciò deve avvenire nel rispetto del diritto UE, quali che siano i destinatari (cittadini o non cittadini).

4. La relazione di Nicole Lazzerini ci porta ad esaminare i diritti sostanziali di cui godono i cittadini dell'Unione e i loro familiari. Il tema è, precisamente, il «diritto di condurre una normale vita familiare»: diritto, questo, connesso al fondamentale diritto di libera circolazione. Il titolo si riferisce al cittadino “circolante”: stato dell'arte e prospettive di sviluppo. Un profilo dinamico, insomma.

La libertà di circolazione, di cui all'art. 21 TUE e la tutela della vita privata e familiare, di cui all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali, sono le norme di riferimento. In questi diritti – come riconosce la Carta – rientra – come riconosce la Corte di giustizia – il diritto per i cittadini UE «di condurre una normale vita familiare nello Stato membro ospitante, beneficiando della vicinanza dei loro familiari»¹.

Il tema riguarda dunque *a)* i rapporti familiari, *b)* il mantenimento e la continuità degli stessi (ricordando, nella giurisprudenza della Corte, le sentenze *Coman e a.*² e *Pancharevo*³).

Il diritto sostanziale descritto incontra ostacoli, non diversamente da tutte le manifestazioni della libertà di circolazione. Ha una stretta connessione con le materie dell'immigrazione e del diritto di famiglia.

Una lettura trasversale della giurisprudenza è indispensabile anche se il diritto a condurre una normale vita familiare può ben essere configurato come autonomo (così sembra): evoca, invero, i diritti fondamentali tutelati sia dalla Carta, art. 7 e art. 24 (diritti del minore), sia dalla CEDU (si veda il *leading case Marckx c. Belgio*⁴).

Rilevante, anche per il tema affrontato in altra relazione e negli interventi, è il riferimento alla cittadinanza come *status* fondamentale (si veda la sentenza della Corte di giustizia *Grzelczyk*⁵) e alla proposta di regolamento sul riconoscimento dello *status filiationis*⁶, la cui adozione è improbabile, considerata la base giuridica (art. 81, par. 3,

¹ Corte giust. 14 novembre 2017, C-165/16, *Lounes*, punto 52, relativa a un cittadino algerino coniugato con cittadina spagnola divenuta britannica, che cita «per analogia» Corte giust. 25 luglio 2008, C-127/08, *Metock e a.*

² Corte giust. 5 giugno 2018, C-673/16.

³ Corte giust. 14 dicembre 2021, C-490/20.

⁴ Corte EDU 13 giugno 1979, ric. n. 6833/74.

⁵ Corte giust. 20 settembre 2001, C-184/99.

⁶ Proposta di regolamento del Consiglio, del 7 dicembre 2022, relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione, COM (2022) 695final.

TFUE, richiedendo l'unanimità; diversamente se la base giuridica fosse l'art. 21, par. 2, TFUE).

5. La relazione di Simone Marinai, come appare dal titolo, «Ruolo dell'effettività nei rapporti fra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione», pone a confronto due diverse nozioni, quella della cittadinanza statale, che nel nostro caso è la cittadinanza di uno Stato membro, e la nozione di cittadinanza europea.

Il confronto evoca il “ruolo dell'effettività”, quindi del legame effettivo, del *genuine link*. La giurisprudenza (e non solo quella europea) insegna che lo Stato è libero nel determinare i criteri di acquisto e perdita della cittadinanza, ma nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Discrezionalità ben nota, insomma, ma vincolata: si tratta di una discrezionalità che deve sicuramente rispettare il principio di proporzionalità, ma (almeno ad avviso di chi scrive) anche quello di leale cooperazione.

L'effettività, nella materia esaminata, ha un ruolo: sarà più chiaro quando la Corte si sarà pronunciata nella causa *Commissione c. Malta*, avviata dalla Commissione a seguito di un programma di concessione della cittadinanza (per investitori). Ad avviso della Commissione, tale programma che “premia” chi faccia determinati investimenti, prescinde dal vincolo effettivo fra lo Stato e la persona, pregiudicando e minando l'essenza e integrità della cittadinanza dell'Unione, in violazione dell'art. 20 TFUE e disattendendo il principio di leale cooperazione di cui al già ricordato art. 4, par. 3, TUE.

Sono state indicate delle prospettive, di probabile evoluzione della nozione di cittadinanza verso la cittadinanza di residenza, applicabile a cittadini di Paesi terzi. È, questa, una nozione più recente, ove assume rilievo l'integrazione nella comunità nazionale, la durata del soggiorno, il radicamento del singolo nel territorio dello Stato. Un'affermazione recente è contenuta nella sentenza della Corte costituzionale del 28 luglio 2023, n. 178, che è il *suivi* della sentenza della Corte di giustizia *O.G.*⁷ in materia di mandato d'arresto europeo, e nella più recente sentenza della Cassazione penale del 24 ottobre 2023, n. 1826.

⁷ Corte giust. 6 giugno 2023, C-700/21 (si veda anche in www.eurojustitalia.eu).

Quale sarà l'evoluzione della nozione di cittadinanza? Si andrà verso una maggiore parificazione fra cittadini UE e cittadini di Paesi terzi (pur con determinate caratteristiche) o l'evoluzione sarà di segno contrario (cioè di contrapposizione)? Le domande pongono, in realtà, un problema che riguarda il futuro del processo di integrazione europea, di cui lo *status* di cittadinanza è uno dei profili.

6. Due sono gli interventi svolti, da Fulvia Ristuccia e da Irene Marchioro. Essi riprendono alcuni temi già affrontati nelle relazioni e forniscono un utile completamento.

a) Il primo intervento vuole mettere in luce i rapporti fra la cittadinanza, la libertà di movimento e i valori comuni tutelati dall'art. 2 TUE. Viene inoltre posta la questione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte, se il rispetto dei valori è connesso, e in quale misura, alla cittadinanza, su quale sia il ruolo della libera circolazione delle persone nella definizione dei valori della cittadinanza, dei valori comuni. Si interroga sulle prospettive.

b) Il secondo intervento riguarda, pur nel generale contesto della libera circolazione delle persone, un tema di attualità: precisamente quello della registrazione degli atti di nascita dei figli delle famiglie arcobaleno. Ci sono dei punti fermi (come si afferma nel titolo dell'intervento) anche con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza *Pancharevo* in particolare), ma (sempre il titolo lo precisa) vi sono delle questioni aperte. Non poche, a seguito del contenzioso determinato dal rifiuto di alcuni Comuni italiani di registrare tali atti di nascita.

7. Le relazioni e gli interventi inducono ad alcune riflessioni.

a) La prima riguarda l'opportunità di valutare, dopo trent'anni dal Trattato di Maastricht (in vigore dal 1.1.1993) ove per la prima volta sono previste delle norme (artt. 8 ss., inserite dall'art. G del Trattato) sulla cittadinanza europea, il valore e l'intento politico dell'istituzione della cittadinanza, le realizzazioni compiute al di là del significato simbolico della sua istituzione. Il Trattato definisce fra i propri obiettivi (art. B) quello di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e dei suoi Stati membri mediante l'istituzione, appunto, di una cittadinanza dell'Unione.

b) La cittadinanza ha anche un valore strumentale che ben si inquadra nel processo di integrazione. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha fornito un importante contributo a tal fine. Una delle affermazioni più ricorrenti nella giurisprudenza è l'espressione, usata per la prima volta nella sentenza *Grzelczyk*, secondo cui lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri (più recentemente la sentenza *X*⁸, punto 20). Sembra legittimo chiedersi, oggi, se lo *status*, già destinato ad essere lo *status* fondamentale, sia ormai divenuto tale o sia prossimo a divenirlo anche in considerazione della prassi applicativa delle norme della Carta dei diritti fondamentali (artt. 39-46) e del Trattato di Lisbona (entrambi in vigore dal 1.12.2009), che ha introdotto, in materia di cittadinanza, gli artt. 9 TUE e 20-25 TFUE.

c) Il positivo risultato conseguito con l'istituzione della cittadinanza dell'Unione è stato definito, con toni enfatici, ma che sottolineano il *quid novum* della cittadinanza, come un «miracolo», poiché è stata creata una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. Come afferma l'Avvocato generale Poiares Maduro⁹ la cittadinanza dell'Unione e quella dello Stato membro «sono due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome», ma il cittadino, grazie alla sua istituzione, «si emancipa», poiché è cittadino al di là dello Stato di origine e appartenenza. Una novità, insomma, di rilevante significato.

d) Per quanto la competenza a riconoscere (o revocare) la cittadinanza, con tutti i diritti che ne conseguono, appartenga allo Stato, non v'è dubbio che si assiste a una progressiva erosione di tale affermazione, grazie al riconoscimento di diritti fondamentali della persona. Si tratta, in realtà, di un riconoscimento che si afferma a livello sia europeo, sia internazionale, così «modernizzando» lo *status* a vantaggio del singolo e, per quanto riguarda la condizione dello straniero, migliorandone il trattamento, poiché il primo viene ad essere beneficiario di diritti (per sé, nonché per i propri familiari) un tempo negati. La nozione è dinamica, non già statica, come d'altra parte il

⁸ Corte giust. 22 giugno 2023, C-459/20.

⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Maduro, del 30 settembre 2009, C-135/08, *Rottmann*, par. 23.

processo di integrazione europea e (in tale contesto) la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La persona viene posta al centro dell'azione dell'Unione, come d'altra parte, in questi termini, si esprime il preambolo (seconda frase) della Carta, secondo cui l'Unione «pone la persona la centro della sua azione, istituendo», appunto, «la cittadinanza» e «creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia». La circolazione delle persone, la creazione di famiglie miste, l'elemento di collegamento con il territorio in cui la persona (e la famiglia) vive, contribuiscono a fornire una nuova dimensione alla cittadinanza.

e) L'evoluzione che la nozione di cittadinanza ha subito nel corso del tempo e i possibili sviluppi che, quanto al contenuto sostanziale, può avere, fanno comprendere per quale ragione esista una varietà di definizioni, caratterizzate da elementi soggettivi e oggettivi diversi. Esiste, dunque, la cittadinanza locale, nazionale, europea, civica, amministrativa, sociale, culturale, attiva, digitale. Aggettivazione, questa, non esaustiva, la nozione essendo (come si è detto) variabile e dinamica.

8. La definizione, anche attraverso l'esame delle relazioni e interventi qui pubblicati, non è compito facile per il giurista. Come affermava, peraltro, un noto giurista in anni lontani, ma il suo pensiero è quanto mai attuale¹⁰, l'essenza della cittadinanza è «inafferrabile nei suoi caratteri fondamentali», proprio perché le definizioni sono molte, variabili non solo nel tempo, ma nello spazio, subendo «l'influenza dei più vari fattori politici e sociali» ed assumendo anche «gradazioni» diverse, considerata la «grande varietà di contenuto e portata» e di «forme». A maggior ragione (sottolinea chi scrive) se si considerano le fonti, a quelle di diritto interno essendosi aggiunte, con rilevanza crescente, quelle di diritto internazionale ed europeo, in particolare quelle per la protezione dei diritti fondamentali della persona europea e di diritto dell'Unione.

¹⁰ R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto*, vol. 3, Torino, 1959, p. 307.