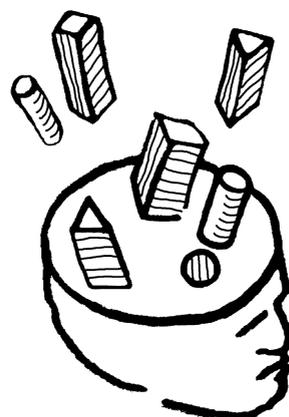


# **BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA**

STUDI E RICERCHE **1**



Logo design: Pierax

impaginazione  
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2016.

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-656-9 (print)

ISBN 978-88-8303-723-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste

via Weiss 21, 34128 Trieste

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

La cittadinanza  
molteplice.  
Ipotesi e comparazioni  
a cura di  
Daniele Andreozzi  
Sara Tonolo



# Indice

7 Introduzione

DANIELE ANDREOZZI

9 Frantumi. Cittadinanze, diritti e spazi dall'Antico regime alla crisi globale

ISIDE GJERGJI

25 La cittadinanza degli stranieri: una trama scaturita dai 'laboratori segreti' della pubblica amministrazione

CATERINA QUADRIO

39 Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina

SARA TONOLO

55 Cittadinanza e diritti fondamentali degli individui: profili problematici e possibili soluzioni

ROBERTO ZAUGG

77 «Abbiamo bisogno degli immigrati» – Cittadinanze, discorsi utilitaristici e politiche migratorie dal basso medioevo ai giorni nostri

89 Note biografiche

# Cittadinanza e diritti fondamentali degli individui: profili problematici e possibili soluzioni

SARA TONOLO

## 1. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE. LA CITTADINANZA E LE EVOLUZIONI PROBLEMATICHE DEL RAPPORTO SPAZIO-DIRITTO

Il rapporto tra diritto e spazio sta attraversando una profonda evoluzione, originata principalmente dai processi di globalizzazione (Ruiz Fabri 1999, 187). Tali processi determinano, infatti, da un lato, la ridefinizione del concetto giuridico di spazio, principalmente a causa dell'emergere di spazi non territoriali come il mercato o internet, dall'altro lato, l'accresciuta rilevanza dei rapporti a carattere transnazionale che si intensificano, a causa della mobilità degli individui e della globalizzazione dei mercati. L'emergere di un vero e proprio «diritto alla mobilità internazionale» (Guillaumé 2013, 519), facilmente attuabile grazie alla fluidità delle frontiere nazionali soprattutto all'interno dell'Unione europea, contribuisce così a definire un nuovo rapporto Stato-individuo, in cui il ruolo dell'individuo assume maggior valore anche sul piano internazionale.

La relazione spazio, individuo, ordinamento giuridico è al centro di ampi dibattiti entro diversi ambiti. Dal punto di vista del diritto internazionale privato, il cui obiettivo principale è il coordinamento tra ordinamenti giuridici rispetto a rapporti collegati a paesi diversi, tale relazione evidenzia alcune criticità. L'obiettivo di collegare i rapporti giuridici a uno spazio ben definito entro confini precisi, localizzati in modo univoco e stabile tramite di criteri di collegamento

idonei a definire una disciplina duratura (cittadinanza, luogo di situazione della cosa, luogo di conclusione del contratto), è mutato, perché diversa è la rappresentazione della nozione di spazio nell'ambito del diritto.

Da un lato, è evidente la generale deterritorializzazione degli spazi rilevanti per l'ambito giuridico: si pensi ad esempio agli effetti di Internet e alla globalizzazione del commercio, che rendono sempre più difficile localizzare con precisione le fattispecie rilevanti per il diritto applicabile. In tali spazi, rilevano tuttavia i diritti fondamentali della persona e dunque è necessario e opportuno che il diritto consideri la dimensione delle nozioni giuridiche entro gli spazi non territorializzati<sup>1</sup>. Lo spazio non è più percepito nella sua estensione reale, perché il tempo in cui viene in considerazione la sua utilizzazione è il medesimo per effetto dello strumento utilizzato, e ad esempio la lesione dei diritti della personalità, tramite diffusione di informazioni o di immagini via Internet, può essere localizzata nello stesso momento in tutti i luoghi in cui tale diffusione potenzialmente si realizza, e determinare la possibilità che la persona che lamenta la lesione dei propri diritti della personalità si rivolga ai giudici dello Stato in cui si localizzano i propri interessi<sup>2</sup>.

A tale deterritorializzazione si ricollega, dall'altro lato, una più intensa circolazione (reale e virtuale) delle persone, per cui occorre considerare la possibile soluzione di esigenze già rilevanti, ma più frequentemente emergenti, quali la continuità degli *status* acquisiti e la prevedibilità delle soluzioni. Si pensi, ad esempio, al caso dei 'divorzi facili', per cui i coniugi di uno Stato europeo trasferiscono la residenza in altro paese solo per eludere la normativa nazionale, più rigorosa in materia, e ottenere facilmente lo scioglimento del matrimonio.

---

1 Si veda ad esempio la Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite del 5 luglio 2012, *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on Internet*, consultabile all'indirizzo [www.un.org](http://www.un.org), che ribadisce l'applicabilità delle norme che garantiscono i diritti fondamentali (libertà di opinione e di espressione), di cui all'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nello spazio di Internet.

2 Corte di giustizia dell'Unione Europea (Cort. Giust. UE), 25 ottobre 2011, in cause C - 509/09 e C - 161/10, "eDate Advertising and Martinez", §§ 48-49, nell'ambito della quale, in un caso di diffamazione a mezzo internet, la Corte conclude che: «The connecting criteria referred to in paragraph 42 of the present judgment must therefore be adapted in such a way that a person who has suffered an infringement of a personality right by means of the internet may bring an action in one forum in respect of all of the damage caused, depending on the place in which the damage caused in the European Union by that infringement occurred. Given that the impact which material placed online is liable to have on an individual's personality rights might best be assessed by the court of the place where the alleged victim has his centre of interests, the attribution of jurisdiction to that court corresponds to the objective of the sound administration of justice, referred to in paragraph 40 above. The place where a person has the centre of his interests corresponds in general to his habitual residence. However, a person may also have the centre of his interests in a Member State in which he does not habitually reside, in so far as other factors, such as the pursuit of a professional activity, may establish the existence of a particularly close link with that State».

In tale contesto, la cittadinanza, quale elemento di appartenenza dell'individuo allo Stato, va riconsiderata secondo la nuova prospettiva, che la sottopone a forti tensioni, nell'ambito di una tendenza generale a non considerare più tale elemento in maniera univoca, pur rimanendo invariata la sua natura di fonte di diritti e di doveri per l'individuo e per lo Stato che la attribuisce.

Tra le possibili letture della nozione di cittadinanza, concetto inclusivo che si pone a fondamento di doveri e di diritti civili e politici, elemento essenziale pare essere la funzionalità della stessa all'esercizio dei diritti fondamentali; da tale presupposto parte allora l'analisi giuridica, rivolta a verificare se negli attuali approcci applicativi di tale nozione nelle relazioni privatistiche transnazionali vi siano delle concrete possibilità di finalizzare l'interpretazione della cittadinanza alla garanzia dei diritti individuali. Il confronto tra la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da un lato, e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dall'altro lato, evidenzia approcci diversi ma non necessariamente contrastanti in merito all'obiettivo proposto.

## 2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E LA CITTADINANZA EUROPEA

Tra gli approcci applicativi della cittadinanza nel contesto delle relazioni transnazionali, rileva innanzitutto quello della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che risulta fortemente condizionato dalla nozione di cittadinanza europea, di cui si è da poco celebrato il ventesimo anniversario dell'istituzione (Trattato di Maastricht, 1993), tramite la proclamazione dell'Anno europeo dei cittadini da parte delle Istituzioni (2013).

Come noto, in Europa, la cittadinanza di uno Stato membro è il presupposto per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione. La cittadinanza europea ha dunque carattere «derivato», poiché il legame che unisce l'Unione ai suoi cittadini si stabilisce solo per il tramite dell'attività di «intermediazione» (Stephanou 1991, 35; Nascimbene 1995, 246) degli Stati membri e si manifesta come complemento della cittadinanza degli Stati che partecipano al processo di integrazione europea (Villani 1995, 1001; Del Vecchio 2002, 121 e ss.; Condinanzi, Lang, Nascimbene 2006; Jacobs 2007, 591 e ss.; Kochenov 2013, 97 e ss.). L'Unione europea non ha il potere di incidere sulla libertà degli Stati membri nel decidere le modalità e i criteri di attribuzione della cittadinanza e quindi della cittadinanza europea, dato che tale attribuzione rientra nel dominio riservato degli Stati (Arangio-Ruiz 1990), ed è collegata alla sovranità statale<sup>3</sup>.

---

3 Corte Giust. UE, 7 luglio 1992, in causa C - 369/90, "Mario Vicente Micheletti e a. c. Delegation del Gobierno en Cantabria", in *Raccolta*, 1992 - I, p. 4239 e ss., § 10: «la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro».

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona all'ordinamento dell'Unione europea non hanno riguardato la disposizione relativa alla cittadinanza, che, dall'articolo 8 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), secondo il quale «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», è confluita, già a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, nell'articolo 17, parte 1, TCE, ed ora è ribadita nell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

Tuttavia, nel corrispondere agli obiettivi di democraticità perseguiti dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e falliti insieme ad esso, il Trattato di Lisbona ha esplicitato alcuni aspetti rilevanti connessi alla cittadinanza europea. Si pensi, ad esempio, alla dichiarata volontà degli Stati membri dell'Unione di istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro Paesi per la creazione «di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» (considerando nn. 10 e 13 del Preambolo al Trattato sull'Unione Europea – TUE), o, anche, alla volontà dell'Unione di «offrire» ai «suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» (art. 3, paragrafo 2, TUE). Più specificamente, gli articoli 10, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, TUE stabiliscono che il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti, non più dei «popoli», ma dei «cittadini» dell'Unione: appare così rafforzato il legame tra i cittadini e il Parlamento europeo, con inevitabili conseguenze in tema di tutela dei diritti fondamentali degli stessi, anche in considerazione dell'accresciuto ruolo che il Trattato di riforma attribuisce a tale Istituzione (Daniele 2009, 43). Può desumersi da questi sviluppi e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione la costruzione di un complesso autonomo di prerogative discendenti dalla cittadinanza europea, svincolato dalla cittadinanza statale e talora prevalente su di essa, tale da configurare uno *status* transnazionale disancorato da un collegamento territoriale specifico.

I principali diritti connessi allo *status* di cittadino europeo sono ora compresi nell'articolo 20 del TFUE che sintetizza gli articoli 17-21 TCE, prevedendo: il diritto di circolazione e di soggiorno, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, il diritto di godere della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro diverso dal proprio, nei casi in cui ci si trovi in difficoltà in un Paese nel quale non esiste una sua rappresentanza diplomatico-consolare, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, di scrivere alle istituzioni in una delle lingue dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Particolarmente significativo è lo strumento dell'iniziativa dei cittadini (art. 11 TUE e art. 24 TFUE), che consente ad almeno un milione di essi, appartenenti a non meno di sette Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta in qualsiasi materia di competenza dell'Unione, favorendo così un

impegno attivo nella vita politica dell'Unione ed una partecipazione diretta allo sviluppo del suo ordinamento giuridico (Triggiani 2012, 2).

L'elenco dei diritti appena considerato non risulta tuttavia esaustivo (Cartabia 2010), dal momento che altri diritti appartenenti ai cittadini europei trovano enunciazione nel Titolo II del TUE, contenente le «Disposizioni relative ai principi democratici», nonché nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come è noto, grazie all'articolo 6 del TUE ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati<sup>4</sup>.

Inoltre, al di là delle specifiche previsioni normative, si segnala l'orientamento rivolto ad attribuire alla cittadinanza europea un ruolo sempre più rilevante quanto al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali previste dai Trattati e dal diritto derivato. La Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta, infatti, affermando, dapprima, la funzionalità della cittadinanza europea all'esercizio dei diritti fondamentali, in quanto *status* dei cittadini degli Stati membri<sup>5</sup>, giungendo in seguito a riconoscere una serie di diritti propri dei cittadini di un ordinamento, quello dell'Unione europea, che prescinde, per quanto riguarda la loro attribuzione e tutelabilità, dallo svolgimento di un'attività, nonostante gli inevitabili condizionamenti di aspetti economici (Morviducci 2012, p. 3).

Vari sono i settori nei quali all'affermazione della cittadinanza europea si sono ricollegate prerogative riguardanti i diritti fondamentali degli individui, in quanto cittadini degli Stati membri dell'Unione.

Tra essi, viene innanzitutto in rilievo quello concernente il diritto al nome degli individui, a partire dalla nota sentenza *Garcia Avello*, in cui la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che costituisce discriminazione in base alla cittadinanza e, come tale, violazione del diritto comunitario, il rifiuto da parte dell'autorità amministrativa di uno Stato membro di registrare i figli sotto il nome che avrebbero secondo le regole di altro Stato comunitario<sup>6</sup>. In forza di questo principio, si è così riconosciuto ad un cittadino spagnolo, sposato con una cittadina belga e residente in Belgio, il diritto di ottenere l'iscrizione dei

---

4 Il Trattato di Lisbona del 12 dicembre 2007, in vigore dal 1 gennaio 2009, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.) C 115 del 9 maggio 2008, ha inserito nel Trattato sull'Unione europea la norma dell'articolo 6, secondo cui l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta, conferendo ad essa lo stesso valore giuridico dei Trattati. Si pensi ad esempio ai diritti legati alla libertà di circolazione e alla possibilità di vivere in altri Stati dell'Unione Europea, quali il riconoscimento di qualifiche accademiche, e professionali, i diritti dei passeggeri e dei consumatori, l'accesso all'assistenza sanitaria e previdenziale, nonché programmi come Erasmus che consentono ai giovani universitari di studiare per un certo periodo all'estero.

5 Corte Giust. UE, 20 settembre 2001, in causa C - 184/99, "Grzelczyk", in *Raccolta*, 2001-I, pp. 6193-6249, § 31: nel caso, viene in rilievo l'applicazione del divieto di discriminazione in maniera funzionale alla prerogativa, discendente dalla cittadinanza europea, della libertà di circolazione e soggiorno in Belgio di uno studente francese, e al conseguimento da parte di quest'ultimo del diritto al «minimo dei mezzi di sussistenza», detto «minimex», concesso dalla legge belga ai propri cittadini o ai soggetti in possesso dei requisiti di cui al regolamento n. 1612/68.

6 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello e Stato belga", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2003, pp. 1088-1095, § 45.

figli all'anagrafe con il cognome del padre e della madre, come prevede l'ordinamento spagnolo (Bariatti 2003, 671 e ss.; Lagarde 2004, 192-202; Lang 2004, 249 e ss.; Mörsdorf-Schulte 2004, 315 e ss.)<sup>7</sup>. Nel caso specifico, il principio della cittadinanza dell'Unione viene collegato al principio di uguaglianza di trattamento. L'elemento idoneo a ricondurre la questione in esame al diritto dell'Unione europea è la circostanza che lo *status* di cittadini dell'Unione esistente in capo ai figli del Signor Garcia Avello<sup>8</sup> si accompagna alla fissazione della residenza degli stessi in uno Stato membro. La titolarità della cittadinanza di un paese dell'Unione non sarebbe stata, di per sé, sufficiente a sottoporre il caso Garcia Avello all'ambito d'azione del diritto dell'Unione europea, dal momento che la stessa «non ha tuttavia lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario»<sup>9</sup>. Tuttavia tale circostanza, unita alla residenza in un altro Stato membro, pare alla Corte il presupposto idoneo a delineare i limiti che l'ordinamento dell'Unione europea può porre all'applicazione delle disposizioni di conflitto nazionali<sup>10</sup>, affermando così che, in linea di principio «le norme che disciplinano il cognome di una persona rientrano nella competenza degli Stati membri», ma che «questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, devono tuttavia rispettare il diritto comunitario».<sup>11</sup>

Con la sentenza *Grunkin Paul*<sup>12</sup>, si ribadisce la rilevanza della riconoscibilità del nome dell'individuo quale diritto funzionale all'esercizio delle prerogative della cittadinanza europea (Lehmann, 2008, 158; Honorati 2009, 379 e ss.; Lipp 2009, 1 e ss.). Nel caso, si tratta del nome di un minore tedesco, nato in Danimarca da genitori tedeschi sposati e residenti in Danimarca, attribuito secondo le regole dell'ordinamento danese con il riferimento al cognome del padre e della madre. Poiché secondo il diritto tedesco, il nome di una persona è regolato dalla legge nazionale che, nel caso di specie, prevede l'acquisizione del nome del padre, le autorità dello stato civile tedesco rifiutano di riconoscere il doppio cognome conferito secondo la legge danese. Le autorità tedesche, adite dai genitori per ottenere

7 Articoli 108 e 109 del *Código civil* spagnolo.

8 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 22.

9 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 26. Più in generale, sulla inidoneità della cittadinanza comunitaria ad ampliare la sfera di applicazione del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario, si veda Corte Giust. UE, 5 giugno 1997, in cause riunite C - 64/96 e C - 65/96, "Uecker e Jacquet", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1998, p. 207 ss. In questi casi, si giunge infatti a negare che i cittadini di uno Stato terzo, coniugati con un lavoratore cittadino di uno Stato membro, possano far valere l'articolo 11 del regolamento n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità se il coniuge non ha mai esercitato tale ultimo diritto.

10 Per alcune osservazioni critiche relative a tale approccio, si veda Lagarde (2004, 195).

11 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 25.

12 Corte Giust. UE, 14 ottobre 2008, in causa C - 353/06, "Grunkin Paul", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2009, p. 221 ss.

il riconoscimento del doppio cognome attribuito secondo la legge danese, chiedono alla Corte se la disciplina tedesca, che regola il nome in base al collegamento della cittadinanza, sia in contrasto con il divieto di discriminazione trattandosi, nel caso, di un soggetto in possesso della cittadinanza tedesca e dunque non configurandosi tecnicamente una violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità. La Corte ritiene tuttavia che «nessuno dei motivi dedotti a sostegno del collegamento della determinazione del cognome di una persona alla sua cittadinanza, per quanto possano di per sé essere legittimi, merita di essere considerato talmente importante da giustificare che le autorità competenti di uno Stato membro, in circostanze come quelle della causa principale, rifiutino di riconoscere il cognome di un figlio così come esso è stato determinato e registrato in un altro Stato membro in cui tale figlio è nato e risiede sin dalla nascita»<sup>13</sup>.

Affermando la riconoscibilità del nome attribuito nello Stato di residenza anche entro lo Stato di cittadinanza dell'individuo che lo porta, si va così meglio delineando il principio della riconoscibilità degli *status* quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea.

La rilevanza del nome nelle relazioni familiari transnazionali è inoltre posta in luce dalla sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia nel caso *Sayn-Wittgenstein*<sup>14</sup>. Tale sentenza riguarda il caso di una donna austriaca, adottata in Germania da un cittadino tedesco, Lothar Fürst von Sayn-Wittgenstein, di cui ha assunto il nome Ilonka von Sayn Wittgenstein. Tale nome viene annotato sui documenti tedeschi della donna (passaporto, patente di guida). Ai fini del riconoscimento del nome in Austria, viene tuttavia in rilievo la legge austriaca concernente l'abolizione dei titoli nobiliari, legge in base alla quale le autorità viennesi considerano non riconoscibile il certificato di nascita della donna, e si rivolgono alla Corte per sapere se la regola in base alla quale le autorità di uno Stato membro possono rifiutare di riconoscere il nome di un minore adottato (ormai adulto), che è stato attribuito in un altro Stato membro, quando tale nome comprende un titolo nobiliare non ammesso nel primo Stato, sia in contrasto con l'articolo 21 TFUE. La Corte afferma che le regole concernenti il nome di una persona e i titoli nobiliari rientrano nella competenza degli Stati membri, ma devono rispettare il diritto dell'Unione europea. La Corte osserva inoltre che l'attribuzione di nomi differenti in documenti diversi può determinare confusione in merito all'identità della persona, con implicazioni problematiche anche ai fini della libertà di circolazione garantita dall'articolo 21 TFUE. Gli ostacoli alla libertà di circolazione delle persone possono giustificarsi solo se si fondano su considerazioni oggettive e sono proporzionati all'obiettivo legittimamente perseguito dalle legislazioni nazionali. Nel caso in esame, la Corte afferma che la legge austriaca che ha abolito i titoli nobiliari sia stata adottata per principi di ordine pubblico interno e che di per sé non si ponga in contrasto con il divieto di discriminazione e dunque ritiene il

13 Corte Giust. UE, 14 ottobre 2008, in causa C – 353/06, “Grunkin Paul”, cit., § 31.

14 Corte Giust. UE, 22 dicembre 2010, in causa C – 208/09, “Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien”, in Raccolta, 2010 – I, p. 13693 ss.

divieto di acquisto, possesso e uso dei titoli nobiliari proporzionato all'obiettivo di garantire il rispetto del principio di uguaglianza.

Di conseguenza, in questo caso, l'articolo 21 TFUE non osta al mancato riconoscimento, da parte delle autorità di uno Stato membro, del nome attribuito entro un altro Stato membro, per contrasto con norme di ordine pubblico vigenti in quello Stato.

Nel caso *Runevič-Vardyn*<sup>15</sup>, una cittadina lituana, appartenente alla minoranza polacca in Lituania, e suo marito, cittadino polacco, si rivolgono alle autorità lituane per ottenere la trascrizione del loro nome secondo le regole della grafia polacca. Relativamente al nome di entrambi, si delineano vari problemi: il nome della moglie era stato attribuito alla stessa dalla sua famiglia di origine conformemente alle regole della grafia polacca, ma era stato trascritto in caratteri lituani in un certificato di nascita e nel passaporto consegnato alla stessa dalle autorità lituane; nel certificato di matrimonio, contratto a Vilnius nel 2007 con un cittadino polacco, il nome di entrambi viene scritto secondo le regole lituane: non conoscendo la lettera W, il nome del marito viene scritto come Vardyn, e, trascurando i segni diacritici della grafia polacca, il nome della moglie viene scritto come Runevic. La famiglia si trasferisce e risiede in Belgio. Alla Corte di giustizia vengono poste quattro questioni, e in particolare due concernenti l'articolo 18 TFUE (non discriminazione) e l'articolo 21 TFUE (libera circolazione). La Corte osserva che, quando un cittadino dell'Unione europea si sposta in uno Stato membro diverso da quello di origine e si sposa con un cittadino di tale Stato, il fatto che poi i documenti acquisiti in tale Stato siano redatti secondo le regole ivi vigenti non determina un trattamento meno favorevole di quello di cui tale soggetto avrebbe potuto godere prima di far uso del diritto alla libertà di circolazione. Secondo la Corte, la legge lituana non si configura, nel caso di specie, come ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione. Nello specifico, relativamente al certificato di matrimonio, la Corte afferma che il rifiuto di modificare il nome di famiglia comune non costituisce un limite alle libertà fondamentali, a meno di non causare "gravi inconvenienti" di ordine amministrativo, professionale e privato per gli interessati (solo allora si porrebbe in contrasto con l'art. 21 TFUE), che però rimette alla valutazione del giudice nazionale.

Evidente dunque che, nell'interpretazione della Corte, la portata delle prerogative della cittadinanza europea sull'esercizio del diritto al nome e sulle norme ad esso strumentali, comprese le norme di diritto internazionale privato, viene effettuata sulla base della considerazione dei «seri inconvenienti» che possono derivare dalle limitazioni al concreto esercizio di tale diritto, ritenute determinanti nei primi due casi, e diversamente considerati oggetto di possibile giustificazione nel terzo caso, o di eventuale valutazione discrezionale da parte del giudice nazionale nel quarto caso.

---

<sup>15</sup> Corte Giust. UE, 12 maggio 2011, in causa C – 391/09, "Malgožata Runevič – Vardyn et Lukasz Pawel Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija et a.", in *Raccolta*, 2011 – I, p. 3787 ss.

Tra i diritti fondamentali connessi alla cittadinanza europea e oggetto di considerazione dalla Corte di giustizia, quale portato dello *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, è opportuno inoltre ricordare l'ambito dei diritti sociali (ad esempio accesso all'istruzione, previdenza sociale, ecc). In tale contesto, rilevante è stata l'estensione interpretativa del divieto di discriminazione in vista degli obiettivi cui è rivolta la previsione della cittadinanza.

Nel caso *Baumbast*<sup>16</sup>, la Corte ha stabilito che rappresenta un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto di soggiorno la negazione, da parte del Regno Unito, del diritto di soggiorno a un cittadino tedesco che, disponendo di risorse sufficienti, aveva risieduto legalmente in quello Stato per vari anni e aveva sottoscritto per sé e per la sua famiglia un'assicurazione contro le malattie in un altro Stato membro dell'Unione. Svolgendo il ragionamento, che si fonda sul principio secondo cui «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri», già affermato in precedenza<sup>17</sup>, la Corte stabilisce che «un cittadino dell'Unione europea che non benefici più nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore migrante può, in qualità di cittadino dell'Unione europea, ivi beneficiare del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'art. 18, n. 1, TCE»<sup>18</sup>.

La sentenza in esame rileva non solo perché precisa i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ma anche in quanto si occupa della compatibilità della legislazione inglese sull'immigrazione con gli articoli 17 e 18 TCE e con gli articoli 10-12 del regolamento 1612/68, e della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990, n. 90/364.

In particolare, la Corte era stata investita della questione tramite rinvio pregiudiziale proposto dall'*Immigration Appeal Tribunal*, adito dal signor *Baumbast*, cittadino tedesco, coniugato con una cittadina colombiana, e padre di figlie di nazionalità tedesca e colombiana, e dalla signora *R.*, cittadina americana, coniugata con un cittadino francese, e madre di due figlie titolari di cittadinanza francese e americana, al fine di ottenere il permesso di soggiorno per sé e per le figlie. Le due cause, riunite dal giudice nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale, riguardano tuttavia fattispecie diverse: nel caso *R.*, si tratta di un divorzio tra un cittadino francese e una cittadina americana, a seguito del quale le figlie hanno continuato a vivere con la madre; nel caso *Baumbast*, il padre, cittadino tedesco, si è trasferito nel Regno Unito per motivi di lavoro ed è stato raggiunto dalla moglie, cittadina

---

16 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C - 413/99, "*Baumbast*", cit., §§ 92-93; per un caso analogo si veda Corte Giust. UE, 11 luglio 2002, in causa C - 224/98, "*D'Hoop*", in *Raccolta*, 2002 - I, pp. 6191-6226, § 35, in cui la Corte di giustizia ha affermato che la negazione del sussidio di disoccupazione, generalmente concesso dal Belgio ai giovani che abbiano completato gli studi e siano in cerca di prima occupazione, a una cittadina belga che aveva compiuto gli studi secondari in un altro Stato membro (Francia), è comunque contraria ai principi su cui poggia lo *status* di cittadino dell'Unione, ovvero la garanzia del medesimo trattamento giuridico nell'esercizio della propria libertà di soggiornare nel territorio degli Stati membri.

17 Corte Giust. UE, 20 settembre 2001, in causa C - 184/99, "*Grzelczyk*", cit., § 31.

18 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C - 413/99, "*Baumbast*", cit., § 94.

colombiana, dalla figlia della stessa, cittadina colombiana e dalla figlia dei coniugi, titolare di cittadinanza tedesca e colombiana. In tale situazione, le discriminazioni di cui avrebbero potuto essere oggetto i figli titolari di doppia cittadinanza del signor Baumbast e della signora R. vengono censurate dalla Corte, secondo la quale «i figli di un cittadino dell'Unione europea stabiliti in uno Stato membro, ove il genitore si avvalga del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo, godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente al regolamento n. 1612/68»<sup>19</sup>.

Più recentemente, la Corte ha riconosciuto i diritti dei familiari dei cittadini dell'Unione europea, anche se cittadini di Stati terzi, in un contesto finalizzato all'esercizio delle prerogative della cittadinanza europea, indipendente dallo *status* fondato sulla cittadinanza dei singoli Stati membri.

Nel caso *Ibrahim*<sup>20</sup>, la Corte ad esempio si pronuncia nel senso che i figli minori di un cittadino di uno Stato membro (Danimarca), che lavora in un altro Stato membro (Regno Unito), e il coniuge, cittadino di uno Stato terzo, possono ottenere il diritto di residenza in base all'articolo 12 del regolamento 1612/68, senza necessità di dimostrare la disponibilità di risorse sufficienti o l'esistenza di un'assicurazione entro tale Stato. Nel caso *Maria Teixeira*<sup>21</sup>, la Corte afferma che l'articolo 12 del reg. 1612/68 consente al minore, figlio di un lavoratore migrante, il diritto di soggiorno autonomo e fondato sul diritto all'insegnamento nello Stato ospitante. A tale diritto si accompagna il diritto di soggiorno del genitore (cittadino di uno Stato terzo), che ha la responsabilità genitoriale sul minore finché gli studi dello stesso non siano conclusi.

Evidente, in quest'ultimo caso, il nesso tra diritti di cittadinanza e diritti fondamentali riconosciuti ai membri della famiglia.

Tale orientamento, i cui presupposti sono già delineati nelle sentenze *Micheletti*<sup>22</sup>

19 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C – 413/99, “Baumbast”, cit., § 63.

20 Corte Giust. UE, 23 febbraio 2010, in causa C – 310/08, “London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim & Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2010, I, p. 1065 ss.

21 Corte Giust. UE, 23 febbraio 2010, in causa C – 480/08, “Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth et Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2010, I, p. 1107.

22 Corte Giust. UE, 7 luglio 1992, in causa C – 369/90, “Micheletti”, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 228 e ss. Nel caso era in questione la libertà di stabilimento in Spagna di un soggetto titolare di cittadinanza argentina e italiana, per la previsione dell'articolo 9, n. 9 del Código civil spagnolo, secondo la quale «Agli effetti del presente capitolo, le situazioni di doppia cittadinanza previste dalla legge spagnola saranno disciplinate in conformità alle disposizioni dei trattati internazionali e, in mancanza di disposizioni al riguardo, sarà data preferenza alla cittadinanza corrispondente all'ultima residenza abituale o, in difetto, all'ultima cittadinanza acquisita. In ogni caso, la cittadinanza spagnola prevarrà su tutte le altre non previste dalle nostre leggi o dai trattati internazionali. In ogni caso di cittadinanza doppia o più che doppia, senza che alcuna di esse sia quella spagnola, la legge applicabile è quella determinata al numero seguente», e per quella dell'articolo 9, n. 10 secondo cui «sarà considerata come legge sullo stato delle persone degli apolidi o delle persone la cui legge è indeterminata la legge del luogo della loro residenza abituale».

e *Chen*<sup>23</sup>, è stato più ampiamente sviluppato nel caso *Ruiz-Zambrano*<sup>24</sup>. In questa decisione la Corte afferma, infatti, che un cittadino colombiano, padre di due minori, che hanno ottenuto la nazionalità belga in ragione della combinazione della disciplina belga sulla nazionalità (che mira a prevenire l'apolidia) e del diritto colombiano sulla nazionalità (che richiede la registrazione dopo la nascita), può fondarsi sull'articolo 20 TFUE per ottenere il diritto di soggiorno e un permesso di lavoro nello Stato membro di cui i minori hanno nazionalità «per non privare i minori dei diritti connessi allo statuto di cittadino dell'Unione europea». Ciò anche se i minori ancora non avevano esercitato le prerogative derivanti dalla cittadinanza europea.

Evidenti gli effetti che discendono da tale decisione ai fini dell'estensione delle prerogative della cittadinanza europea. Queste ultime appaiono così destinate a incidere non solo sulla posizione dei titolari della medesima ma anche su quella dei cittadini degli Stati terzi.

Per limitare gli effetti di tale conclusione, dopo pochi mesi la Corte ha rivisto tale orientamento nella sentenza *McCarthy*, affermando che una cittadina britannica, che aveva legalmente ottenuto la cittadinanza irlandese non poteva fondarsi sulla cittadinanza europea per consentire a suo marito (cittadino giamaicano) di ottenere una residenza nel Regno Unito, dato che aveva sempre risieduto nel Regno Unito e quindi non aveva mai esercitato il diritto di libera circolazione<sup>25</sup>. E infine nella sentenza *Dereci*, la Corte richiamando l'orientamento del caso *Ruiz Zambrano*, e il test del «godimento effettivo dell'essenziale» dei diritti spettanti ai cittadini dell'Unione europea, decide che non è base sufficiente per l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione europea la circostanza che essi ritengano preferibile che i membri della loro famiglia (cittadini di paesi terzi) possano risiedere con loro in uno Stato membro e ciò venga negato<sup>26</sup>.

---

23 Corte Giust. UE, 19 ottobre 2004, in causa C – 200/02, “Zhu et Chen”, in *Raccolta*, 2004 – I, p. 9925 ss., § 39: nel caso di specie, la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che «non spetta a uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato», La Corte ha affermato che configurerebbe una limitazione della cittadinanza europea la negazione di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario da parte di uno Stato membro (Regno Unito), per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di un altro Stato membro (Irlanda) miri a procurare al cittadino di uno Stato terzo (Cina) un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

24 Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, in causa C – 34/09, “Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)”, in *Raccolta*, 2011, I, pp. 1177 e ss.

25 Corte Giust. UE, 5 maggio 2011, in causa C – 434/09, “Shirley Mc Carthy c. Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2011, I, pp. 3375 e ss., § 56.

26 Corte Giust. UE, 21 novembre 2011, in causa C- 256/11, “Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres”, in *Raccolta*, 2011, I, p. 11315.

### 3. IL DIFFICILE RAPPORTO DELLA CITTADINANZA EUROPEA CON LE CITTADINANZE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

La mobilità internazionale degli individui ha determinato una profonda evoluzione della nozione di cittadinanza europea, nell'ambito della quale si confrontano due tendenze strettamente collegate in un rapporto effettuale: la circostanza che le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono prioritarie rispetto ai diversi sistemi normativi nazionali e la conseguente possibilità che la Corte dell'Unione europea si pronunci sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi della cittadinanza europea.

Relativamente al primo aspetto, è infatti chiaro che la cittadinanza degli Stati membri risulta ormai un istituto meramente funzionale all'acquisto della cittadinanza europea, e come tale suscettibile di essere considerata come un vero e proprio bene, che consente l'esercizio delle prerogative discendenti dalla cittadinanza europea e va per questo motivo economicamente valutato. Tale aspetto, recentemente emerso in seguito alla decisione del Governo di Malta di concedere la cittadinanza per naturalizzazione a tutti coloro che aderiscono a un programma di investimenti finalizzato al sostegno dell'economia pubblica, con un versamento di 650.000 euro da effettuare tramite un mandatario autorizzato e registrato<sup>27</sup>, si inquadra in una più generale tendenza diffusa a livello europeo e internazionale, volta a consentire agli stranieri di 'acquistare' diritti di residenza o di cittadinanza, a fronte del pagamento di somme di denaro o della sottoscrizione di programmi di investimento a favore delle economie pubbliche<sup>28</sup>. Risulta dunque evidente che il possesso di una cittadinanza nazionale da prioritario diviene strumentale, rispetto all'attribuzione della cittadinanza dell'Unione e al godimento dei diritti che ne discendono. Questa conclusione, riportabile forse al modello storico della concessione della cittadinanza da parte dello Stato moderno<sup>29</sup>, pone delicati problemi interpretativi ai fini del rispetto del requisito di effettività nell'attribuzione della cittadinanza, delineato nel diritto internazionale a partire dal noto caso *Nottebohm*<sup>30</sup>.

27 *An Act to amend the Maltese Citizenship Act*, cap. 188, 12.11.2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.justiceservices.gov.mt>.

28 In Austria ad esempio è possibile acquisire la cittadinanza in base al versamento di dieci milioni di euro all'erario o di tre milioni a un ente caritatevole, *Staatsbürgerschaftsgesetz*, 1985, consultabile all'indirizzo <http://www.eudocitizenship.eu>, in Portogallo sono previste agevolazioni per coloro che hanno versato un milione di euro nelle casse dello Stato, *Order No. 1661-A/2013*, consultabile all'indirizzo <http://www.sef.pt>. In altri paesi (ad esempio Spagna, Bulgaria), vengono conferiti particolari diritti di residenza agli investitori di grosse somme di denaro: in Regno Unito è possibile acquisire un permesso di residenza permanente in seguito al versamento di un milione di sterline, *Tier 1 Investor Visa Policy*, consultabile all'indirizzo <https://www.gov.uk/tier-1-investor>.

29 Come evidenziato nei saggi di Andreozzi e Zaugg contenuti in questo volume.

30 Sentenza 6 aprile 1955, causa "Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)", *International Court of Justice Reports*, 1955, pp. 4 e ss.

Di conseguenza, nello specifico punto del rapporto con gli ordinamenti nazionali, oltre ai casi in cui, come si è detto, la Corte ha inciso sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi della cittadinanza europea, è stato inoltre precisato che le regole nazionali concernenti la cittadinanza possono farsi rientrare nel campo d'applicazione materiale della cittadinanza europea. Nel caso *Rottmann*<sup>31</sup>, un cittadino austriaco, trasferito in Germania, aveva ottenuto la cittadinanza tedesca per naturalizzazione e perso quella austriaca, secondo quanto prevede la legge tedesca; in seguito, si vede revocare la cittadinanza tedesca con effetto *ex tunc* poiché le autorità tedesche erano venute a conoscenza che nei suoi confronti era stato emesso un mandato di arresto per truffa aggravata nell'esercizio della professione svolta.

La Corte di Lussemburgo, dopo aver chiarito che tale questione rileva per il diritto dell'Unione europea, dato che la revoca della cittadinanza tedesca comporta anche la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione, stabilisce che non è necessariamente contrario al diritto dell'Unione europea il fatto che uno Stato membro revochi a un cittadino dell'Unione la cittadinanza di questo Stato acquisita in maniera fraudolenta, ed inoltre che tale revoca appare coerente con le disposizioni del diritto internazionale, contenute nella Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961 (art. 8, paragrafo 2), e nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza del 6 novembre 1997, secondo cui un soggetto può essere privato della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o in modo fraudolento. La Corte sottolinea inoltre che nella revoca della cittadinanza lo Stato membro deve essere consapevole degli effetti sulla cittadinanza europea e dunque la decisione di revocare la cittadinanza deve rispettare il «principio di proporzionalità»: non consentire all'interessato un termine ragionevole per recuperare la cittadinanza dello Stato membro di origine, prima della decadenza dalla cittadinanza acquisita fraudolentemente, si risolverebbe nella perdita dei diritti derivanti dallo *status* di cittadinanza<sup>32</sup>. Nel caso, la conciliazione delle competenze esclusive degli Stati membri in tema di attribuzione della cittadinanza con la salvaguardia dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea pare imposta dalle conseguenze estreme derivanti dall'apolidia che si verrebbe a determinare (Triggiani 2010, 161).

Più specificamente, con riguardo all'esercizio dei diritti individuali, l'applicazione della cittadinanza europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia ha evidenziato una significativa evoluzione.

Nella sentenza *Zambrano*, la Corte riconosce un diritto di soggiorno derivante direttamente dalle norme del Trattato sulla cittadinanza europea (art. 20 TFUE), in un caso concernente il diniego del permesso di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo che intende prendersi cura del figlio minore cittadino di uno Sta-

31 Corte Giust. UE, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", in *Raccolta*, 2010, I, p. 1449.

32 Corte Giust. UE, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", cit., § 33 e § 56.

to membro dell'Unione. Ciò, in ragione del fatto che tale diniego si tradurrebbe in una lesione dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo del figlio minore, che sarebbe costretto a lasciare il territorio dello Stato membro di nazionalità a seguito del padre. Sulla base degli stessi principi, a Zambrano va anche riconosciuto il diritto di lavorare in Belgio perché possa provvedere al mantenimento del figlio. Nel caso *Mc Carthy*, invece, si nega il diritto di soggiorno al marito della signora *Mc Carthy* cittadino di Stato terzo, perché tale diniego non si tradurrebbe in una lesione dei diritti della Signora *Mc Carthy*. Nel caso *Dereci*, infine, i cittadini europei delle cui prerogative si dibatte non sono minori e dunque non dipendono dai familiari cittadini di Stato terzo per il sostentamento e quindi la Corte rimette al giudice nazionale la valutazione della lesione dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione europea che chiede il ricongiungimento.

#### 4. IL PROFILO DELLA CONTINUITÀ DEGLI STATUS PERSONALI

L'analisi dei profili applicativi della cittadinanza europea non può prescindere dalla considerazione che la stessa viene finalizzata all'esercizio dei diritti fondamentali che le sono stati ricollegati nel corso del tempo, e che in seguito all'esercizio di tali diritti gli individui spesso acquisiscono degli *status*, che vanno salvaguardati anche nel nuovo rapporto spazio-temporale tra individuo e ordinamento giuridico.

Grazie alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la cittadinanza europea ha assunto un significato sempre più ampio: da presupposto di diritti concessi ai cittadini degli Stati membri economicamente attivi, le è riconosciuto ora il valore di fonte di diritti propri dei cittadini di un ordinamento, quello dell'Unione europea, che prescinde, per quanto riguarda la loro attribuzione e tutelabilità, dallo svolgimento di un'attività, nonostante gli inevitabili condizionamenti di aspetti economici (Morviducci 2012, 3). Nella sentenza *Chen*, la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che «non spetta a uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato»<sup>33</sup>. Nel caso *Ruiz-Zambrano*<sup>34</sup>, come si è visto, la Corte ha ulteriormente sviluppato tale orientamento, inciden-

33 Corte Giust. UE, 19 ottobre 2004, in causa C - 200/02, "Zhu et Chen", in *Raccolta*, 2004 - I, pp. 9925 e ss., § 39: nel caso di specie tale limitazione viene ritenuta possibile da parte del Regno Unito, in quanto si tratta del diritto di soggiorno di una bambina, figlia di cittadina cinese, e cittadina irlandese in quanto nata in Irlanda, ove la madre si era trasferita al termine della gravidanza. La Corte ha tuttavia respinto tali argomentazioni perché configurerebbe una limitazione della cittadinanza la negazione di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario, per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro miri a procurare al cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

34 Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, in causa C - 34/09, "Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)", in *Raccolta*, 2011, I, p. 1177 e ss.

do sul diritto di soggiorno di un cittadino di uno Stato terzo per non privare i figli dello stesso «dei diritti connessi allo statuto di cittadino dell'Unione europea», anche se i minori ancora non avevano esercitato le prerogative derivanti dalla cittadinanza europea.

È dunque evidente che nell'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono prioritarie rispetto ai diversi assunti normativi nazionali, con la conseguenza che anche il riconoscimento degli *status* personali possa essere compromesso ove non funzionale a tali prerogative.

Tale risultato, spiegabile funzionalmente con il suo collegamento alla realizzazione dell'integrazione europea, contrasta tuttavia con il principio della continuità degli *status* ampiamente sviluppato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso di superare la contrapposizione tra i sistemi giuridici nazionali, in vista di un principio superiore.

Ad esempio, nella sentenza *Wagner e J.M.W.L. c. Lussemburgo*, la Corte di Strasburgo perviene alla conclusione che le autorità lussemburghesi hanno violato sia gli articoli 6 e 8, che l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), non riconoscendo una sentenza peruviana di adozione a favore di una cittadina lussemburghese non coniugata. La sentenza, di cui si chiedeva il riconoscimento in Lussemburgo, non aveva applicato la legge che sarebbe stata applicabile, secondo il diritto internazionale privato lussemburghese, che, richiamando la cittadinanza dell'adottante, nel caso avrebbe determinato l'operatività dell'articolo 367 del codice civile. Questa norma stabilisce che l'adozione 'piena' possa essere pronunciata solo a favore di coppie coniugate e non di singoli, i quali possono ottenere esclusivamente l'adozione 'semplice', che però, a differenza dell'adozione piena, da una parte, non interrompe i legami giuridici tra l'adottato e la sua famiglia di origine, dall'altra, non integra del tutto l'adottato nella famiglia d'adozione<sup>35</sup>. Evidente dunque la situazione che si viene a creare in capo alla minore e alla madre adottiva a seguito del mancato riconoscimento della sentenza che pronuncia l'adozione legittimante, in violazione del diritto al rispetto della vita familiare, posto che nel paese di origine della minore, quest'ultima ha ormai interrotto i legami con la famiglia naturale per effetto della pronuncia del provvedimento da riconoscere (D'Avout 2008, 187-198; Flauss 2007, 1920-1921; Kinsch 2007, 807-821; Marchadier 2007, 2700-2703; Pirrone 2009, 151 e ss.).

In maniera analoga, la Corte ha ritenuto irricevibile la richiesta concernente la contrarietà agli articoli 6 e 14 della CEDU del mancato *exequatur* di una sentenza americana di divorzio per contrasto con il privilegio di giurisdizione francese<sup>36</sup>. I tribunali francesi avevano negato la riconoscibilità della sentenza

35 Corte EDU, 28 giugno 2007, ricorso n. 76240/01, "Wagner e J.M.W.L. C. Lussemburgo", §§ 43-63.

36 Corte EDU, 29 aprile 2008, ricorso n. 18648/04, "Mc Donald c. Francia". Nel caso, il ricorrente era un cittadino statunitense, di professione diplomatico, che aveva sposato una cittadina francese e aveva avuto un figlio. In seguito i coniugi divorziano dinanzi al Tribunale di Marsi-

di divorzio ottenuta dal marito in Florida, alla luce della necessità di rispettare la regola di giurisdizione determinata dalla cittadinanza francese della moglie, la cui mancata applicazione evidenzerebbe inoltre la frode commessa dal marito ricorrente. La Corte, pur riconoscendo che tale conclusione rappresenti un'ingerenza nel diritto ad un equo processo del ricorrente, la ritiene nel caso giustificata dal comportamento dello stesso ricorrente: il marito aveva infatti lasciato scadere i termini per appellare in Francia la decisione di divorzio, pronunciata a seguito di un primo ricorso dallo stesso proposto, per proporre poi una domanda in Florida, a seguito di un breve soggiorno in quello Stato, e cessare al contempo di versare alla moglie il contributo agli oneri matrimoniali a seguito della sentenza americana di cui chiedeva l'*exequatur* in Francia. Di conseguenza, la non applicabilità dell'articolo 6 della Cedu esclude la possibile rilevanza dell'articolo 14 della stessa (Lambert 1998, 497), che, come noto, sancisce la rilevanza del divieto di discriminazione solo in connessione con i diritti e le libertà garantiti dalle altre norme della stessa e dei protocolli addizionali<sup>37</sup>, a differenza di quanto poi previsto dall'articolo 1 (1) del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 2000 (Wintemute 2004, 366)<sup>38</sup>.

Tale orientamento viene poi ulteriormente sviluppato nella sentenza pronunciata nel caso *Negreptis-Giannisis v. Greece*<sup>39</sup>, in cui l'articolo 8 della CEDU è chiaramente considerato quale controlimita all'ordine pubblico, richiamato dalle autorità greche per negare il riconoscimento di una sentenza statunitense di adozione in ragione del fatto che l'adottante era un monaco ortodosso (Franzina 2011, 609 e ss.). Il diritto all'identità personale dell'adottato che vede pregiudicata la possibilità di continuare a utilizzare il nome d'uso, in seguito al mancato riconoscimento del provvedimento di adozione di cui chiede il riconoscimento alla morte dell'adottante, viene ritenuto prevalente rispetto al divieto di adozione previsto dal sistema giuridico greco nei confronti dei religiosi.

Infine nella recente sentenza pronunciata nel caso *Menesson e Labassee c. Francia*<sup>40</sup>, concernente la surroga di maternità realizzata da cittadini francesi negli Stati Uniti (California nel caso *Menesson* e Minnesota nel caso *Labassee*), la Corte ha affermato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione con riguardo al

---

glia che non accoglie la richiesta di addebito da parte del marito e dispone l'affido congiunto del figlio stabilendo a carico del padre l'obbligo di corrispondere un assegno mensile di mantenimento; contro tale sentenza nessuno dei coniugi propone appello. L'anno successivo il marito presenta una domanda di divorzio ad una giurisdizione della Florida, ove risiede temporaneamente, che si ritiene competente e pronuncia il divorzio con una sentenza di cui il marito chiede il riconoscimento in Francia, ove tutte le autorità giurisdizionali adite gli oppongono il privilegio di giurisdizione di cui all'art. 15 *code civil*.

37 Corte EDU, 29 aprile 2008, "Mc Donald c. Francia", cit., § 83.

38 Protocollo adottato il 4 novembre 2000, in vigore dal 1 aprile 2005; l'Italia l'ha solo sottoscritto e non ratificato.

39 Corte EDU, 3 maggio 2011, "Negreptis-Giannisis v. Greece", ricorso n. 56759/08.

40 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, e ricorso n. 65941/11.

rifiuto di trascrizione degli atti di nascita, manifestato dapprima dalle autorità consolari, e poi dalle autorità giurisdizionali francesi, nei confronti di minori in possesso della cittadinanza americana. La considerazione dell'interesse del minore alla continuità di *status* e alla coerenza internazionale della stessa, prevale, nel caso, su ogni altra valutazione, analogamente a quanto previsto entro alcuni ordinamenti europei (Calvo Caravaça, Carrascosa Gonzalez 2009, 294 e ss.) nella prassi amministrativa e giurisdizionale<sup>41</sup>.

È interessante notare come, nell'orientamento della Corte europea che si delinea a far data da tale decisione, rilevano specificamente tutti gli aspetti connessi all'identità personale dell'individuo<sup>42</sup>. Più specificamente, appare particolarmente significativo il riferimento alla cittadinanza, dal momento che nei casi in esame, la Corte ravvisa la violazione del diritto all'identità personale anche in ragione delle incertezze sulla cittadinanza delle minori nate negli USA, puntualizzando che, anche se l'articolo 8 della CEDU non garantisce il diritto di acquisire una cittadinanza particolare, non si può negare che la cittadinanza sia un elemento dell'identità delle persone<sup>43</sup>. L'insicura applicazione dell'articolo 18 del *code civil* francese, seppure in presenza di un padre biologico francese, espone le minori dei casi *Labassee* e *Menesson* a forti incertezze quanto alla loro identità sotto il profilo della cittadinanza<sup>44</sup> (*Menesson c. Francia*, § 97).

## 5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Le prospettive secondo le quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea si orientano per coordinare la tutela dei diritti fondamentali con l'operatività della cittadinanza sono profondamente diverse.

Secondo la Corte europea, il principio implicito della continuità degli *status* sotteso alla tutela della vita familiare consente il controllo ed eventualmente la scelta della regola più favorevole dei sistemi giuridici nazionali, al fine di realizzarlo.

Nell'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono funzionalmente prioritarie rispetto ai diversi sistemi normativi nazionali. Oltre ai casi in cui, come si è detto, la Corte ha inciso sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi di integrazione della cittadinanza europea, è stato inoltre precisato che le regole nazionali concernenti la cittadinanza possono farsi rientrare nel cam-

41 In maniera analoga si è pronunciata la Dirección general de los registros y del notariado, con risoluzione del 18 febbraio 2009 sulla trascrizione in Spagna dell'atto di nascita di due minori nati in California per un contratto di maternità concluso da una coppia di uomini spagnoli.

42 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, cit., §§ 59 e 75: «un aspect essentiel de l'identité des individus est en jeu dès lors que l'on touche à la filiation».

43 Corte EDU, 11 ottobre 2011, "Genovese c. Malta", ricorso n. 53124/09, § 33.

44 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, cit., § 97.

po d'applicazione materiale della cittadinanza europea. Come si è visto nel caso *Rottmann*<sup>45</sup>, la Corte stabilisce che non è contraria al diritto dell'Unione europea la revoca della cittadinanza di uno Stato membro, pur essendo necessario che gli Stati membri siano consapevoli degli effetti di tale provvedimento sulla cittadinanza europea e considerino il «principio di proporzionalità»<sup>46</sup>. Confermando tale orientamento con la sentenza *Zambrano*, in cui la Corte riconosce un diritto di soggiorno derivante direttamente dalle norme del Trattato sulla cittadinanza europea (art. 20 TFUE) in un caso concernente il diniego del permesso di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo che intende prendersi cura del figlio minore cittadino di uno Stato membro dell'Unione, si delinea così la possibilità, che la Corte controlli i provvedimenti nazionali, che privino i cittadini dell'Unione del loro *status* fondamentale.

Si potrebbe dunque ipotizzare che tale tendenza si estenda ad altri ambiti, quale ad es. quello della disciplina internazionale privatistica dei rapporti incidenti sugli *status* personali, e che, qualora la scelta della legge applicabile conduca all'ordinamento di uno Stato terzo ignorando la cittadinanza di uno Stato membro e dunque quella europea, la disciplina richiamata si possa considerare incompatibile con le norme del diritto dell'Unione europea in materia di cittadinanza e dunque venga conseguentemente limitata.

Una possibile saldatura tra disciplina dei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si può sviluppare a seguito della rilevanza che, al di là del dato formale del possesso della cittadinanza europea, venga dato alla circostanza della residenza nel territorio dell'Unione. Si delinea infatti, in tale ambito, la possibilità di estendere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea agli individui, persone fisiche o giuridiche, che risiedono o hanno la sede all'interno dell'Unione europea; la residenza consente l'esercizio di diritti riconosciuti e garantiti dall'ordinamento dell'Unione europea ed assume pertanto un ruolo analogo a quello della cittadinanza, al punto che entro l'ordinamento dell'Unione europea si tende a definire la c.d. «cittadinanza di residenza» (Amadeo 2011, 59; Benlolo Carabot 2011, 7 e ss.; Nascimbene 2013, 321).

D'altra parte, come si è detto, alcuni diritti previsti dalle norme dei Trattati connessi alla cittadinanza europea (il ricorso al Mediatore europeo, il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi alle istituzioni e di ottenere risposta) riguardano non solo i cittadini dell'Unione, ma anche i residenti negli Stati membri; i diritti elettorali sono inoltre suscettibili di estensione da parte dello Stato membro anche a soggetti non cittadini (di quello Stato e dell'Unione), purché siano qualificati da un particolare legame con lo Stato medesimo. Si conferma dunque la frammentazione del concetto moderno di cittadinanza, al fine di consentire l'e-

45 Corte Giust. EU, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", in *Raccolta*, 2010, I, p. 1449. Vedi *supra* § 3.

46 Corte Giust. EU, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", cit., § 33 e § 56.

stensione di alcuni diritti fondamentali a determinati soggetti e in connessione con determinati obblighi.

Nell'ambito di tale processo di erosione della cittadinanza europea come presupposto di diritti fondamentali, l'influenza della giurisprudenza, seppure diversamente orientata, della Corte europea dei diritti umani risulta decisiva, ancor più nell'eventualità di un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del 1950, in ragione della lettura dei diritti dalla stessa garantiti quali prerogative riconosciute alla persona in quanto tale.

I presupposti per tale processo e per il raggiungimento di un punto di incontro dei due orientamenti sin qui considerati sono d'altra parte forse già contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, le cui disposizioni concernenti i diritti di cittadinanza si declinano come «diritti di ogni persona», o quanto meno come diritti di tutti coloro che risiedono sul territorio di uno Stato membro dell'Unione, restando limitati ai cittadini europei il solo diritto di voto e di eleggibilità per il rinnovo del Parlamento europeo e quello che assicura tutela diplomatica e consolare.

- Amadeo, S. (2011), "Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino «inattivo»", *Il diritto dell'Unione europea*, 1, pp. 59-81.
- Arangio-Ruiz, G. (1990), "Le domaine reserve", *Recueil des Cours, Académie de droit international de La Haye*, vol. 225, VI, pp. 1-479.
- Baratta, R. (2007) "Problematic Elements of an Implicit Rule Providing for Mutual Recognition of Personal and Family Status in the EC", *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRAX)*, pp. 7-9.
- Bariatti, S. (2003), "Prime considerazioni sugli effetti dei principi generali e delle norme materiali del Trattato CE sul diritto internazionale privato comunitario", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 671-706.
- Benlolo Carabot, M. (2011), "Vers une citoyenneté européenne de résidence?", *Revue des affaires européennes*, pp. 7-28.
- Calvo Caravaca, A., Carrascosa Gonzalez, J. (2009), "Gestación por sustitución y derecho internacional privado: consideraciones en torno a la resolución de la dirección general de los registros y del notariado de 18 de febrero de 2009", *Cuadernos de derecho transnacional*, 1, 2, pp. 294-319.
- Cartabia, M. (2010), "I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione", in Bassanini, F., Tiberi, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 99-117.
- Cipolletti, C. (2014), "Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese", *Rivista di diritto internazionale*, pp. 463-485.
- Condinanzi, M., Lang, A., Nascimbene, B. (2006), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano.
- Daniele, L. (2009), "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?", *Studi sull'integrazione europea*, pp. 43-54.
- D'Avout, L. (2008), "Arrêt Wagner et J.M.W.L. C. Luxembourg", *Journal du droit international (Clunet)*, p. 187-198.
- Del Vecchio, A. (1999), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano.
- Davis, R.W. (2002), "Citizenship of the Union...Rights for All?", *European Law Review*, 27, pp. 121-137.
- Flauss, J.F. (2007), "Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (mars - août 2007), L'exequatur des jugements étrangers", *Actualité juridique - Droit Administratif*, pp. 1920-1921.
- Franzina, P. (2011), "Some remarks on the relevance of Article 8 of the ECHR to the recognition of family status judicially created abroad", *Diritti umani e diritto internazionale*, 5, 3, pp. 609-615.
- Guillaumé, J. (2013), "The Weakening of the Nation-State in Private International Law. The «Right to International Mobility»", *Yearbook of Private International Law*, pp. 519-538.
- Honorati, C. (2009), "Free circulation of Names for EU Citizens", *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, pp. 379-402.
- Honorati, C. (2009), "La legge applicabile al nome tra diritto internazionale privato e diritto comunitario nelle conclusioni

- degli avvocati generali”, in Venturini, G., Bariatti S. (a cura di), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Giuffrè, Milano, pp. 457-470.
- Jacobs, F. G. (2007), “Citizenship of the European Union. A Legal Analysis”, *European Law Journal*, 13, 5, pp. 591-610.
- Kinsch, P. (2007), “Arrêt Wagner et J.M.W.L. C. Luxembourg”, *Revue critique de droit international privé*, pp. 807-821
- Kochenov, D. (2013), “The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: beyond the Cherry Blossoms and the Moon?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 62, 1, pp. 97-136.
- Kovar, R., Simon, D. (1993), “La citoyenneté européenne”, *Cahiers de droit européen*, pp. 285-315.
- Lagarde, P. (2004), “Nota a Corte giustizia, 2 ottobre 2003, in causa C-148/02, Garcia Avello e Stato belga”, *Revue critique de droit international privé*, pp. 192-202.
- Lambert, P. (1998), “Vers une évolution de l’interprétation de l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, pp. 497-505.
- Lang, A. (2004), “Cittadinanza dell’Unione, non discriminazione in base alla nazionalità e scelta del nome”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 247-249.
- Lehmann, M. (2008), “What’s in a name? Grunkin-Paul and Beyond”, *Yearbook of Private International Law*, 10, pp. 135-164.
- Lipp, V. (2009), “Namensrecht und Europarecht-Die Entscheidung Grunkin Paul II und ihre Folgen für das deutsche Namensrecht”, *Das Standesamt*, pp. 1-7.
- Marchadier, F. (2007), “La protection européenne des situations constituées à l’étranger”, *Recueil Dalloz*, pp. 2700-2703.
- Mörsdorf-Schulte, J. (2004), “Europäische Impulse für Namen und Status des Mehrstaaters”, *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRAx)*, pp. 315-326.
- Morviducci, C. (2012), “Un nuovo diritto di soggiorno per il cittadino europeo”, in M.C. Baruffi, M. C., I. Quadranti, I. (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 1-30.
- Nascimbene, B. (1995), “Profilo della cittadinanza dell’Unione europea”, *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, pp. 246-260.
- Nascimbene, B. (2013), “Le droit de la nationalité et le droit des organisations d’intégration régionales. Vers de nouveaux statuts de résidents”, *Recueil des Cours, Académie de droit international de La Haye*, 367, pp. 9-392.
- Pirrone, P. (2009), “Limiti e ‘controlimiti’ alla circolazione dei giudicati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: il caso Wagner”, *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 151-168.
- Ruiz-Fabri, H. (1999), “Immatériel, territorialité et État”, *Archives de philosophie du droit*, pp. 187-212.
- Stephanou, C. A. (1991), “Identité et citoyenneté européenne”, *Revue du marché commun*, 343, pp. 30-36.
- Tonolo, S. (2004), “La legge applicabile al diritto al nome dei bipoliti nell’ordinamento comunitario”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 957-976.
- Triggiani, E. (2010), “Cittadinanza dell’Unione e integrazione attraverso i diritti”, in Moccia, M. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell’Unione europea*, Franco Angeli, Milano, pp. 161-171.
- Triggiani, E. (2012), “L’anno dei cittadini”, *Sud in Europa*, pp. 1-3.
- Villani, U. (1995), “La cittadinanza dell’Unione europea”, in A.A.V.V., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Cacucci, Bari, pp. 1001-1037.
- Wintemute, R. (2004), “«Within the Ambit»: How is the Gap in Article 14 European Convention on Human Rights?”, *European Human Rights Law Review*, pp. 366-382.