

DOPO ROTTMANN: QUALE FUTURO PER LA CITTADINANZA EUROPEA?

di Mario Savino
29 dicembre 2010

Si può essere cittadini europei senza essere cittadini di uno Stato membro? La Corte di giustizia ha escluso questa possibilità in un importante caso deciso pochi mesi fa.

Il signor Rottmann, cittadino austriaco, si avvale della libertà di circolazione di cui gode in qualità di cittadino europeo e va a risiedere in Germania. Dopo alcuni anni, ottiene la nazionalità tedesca. Contemporaneamente, perde quella austriaca, dato il divieto di doppia cittadinanza previsto dal diritto austriaco. Tuttavia, in Austria un processo penale per un reato minore pende ancora in capo al signor Rottmann. Questi nasconde la circostanza alle autorità tedesche, le quali, acquisita l'informazione, revocano il provvedimento di naturalizzazione. Il signor Rottmann si rivolge al giudice amministrativo tedesco, sostenendo che la revoca della cittadinanza tedesca lo renderebbe apolide e lo priverebbe, altresì, della cittadinanza europea. Il giudice tedesco «è girato», allora, la questione ai giudici europei. La Corte di giustizia stabilisce che: a) la cittadinanza europea dipende necessariamente da quella nazionale, per cui il venir meno della seconda comporta necessariamente la perdita della prima; b) in materia di nazionalità, la competenza statale è esclusiva; c) quando per - ed è questa la novità - le decisioni delle autorità nazionali incidono sulla condizione di cittadino europeo (come nel caso del signor Rottmann), quelle decisioni devono essere assunte nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali, tra i quali rientra il principio di proporzionalità. Questo significa che spetterà ai giudici nazionali verificare se le decisioni statali di revoca (ed eventualmente, un domani, di diniego) della nazionalità sono proporzionali, cioè adeguate e necessarie rispetto al fine perseguito: salvaguardare il vincolo di lealtà tra il cittadino e lo Stato di appartenenza.

Sentenza giusta o sbagliata? La Corte di giustizia ha ricevuto molte critiche, specie da parte di quanti auspicano un'evoluzione in senso federale dell'Unione europea e rievocano, a tal fine, la parabola della cittadinanza americana. A metà dell'Ottocento, molti stati americani - com'è noto - negavano alle persone di colore la possibilità di diventare cittadini. Il problema fu risolto nel 1868, al termine della Guerra civile, quando con il XVI emendamento alla Costituzione si assegnò alla cittadinanza federale un rilievo autonomo rispetto alle cittadinanze statali: da quel momento lo status di cittadino della federazione non dipese più dalle decisioni dei singoli stati. Analogamente - secondo i sostenitori dell'Europa federale - la Corte di giustizia avrebbe dovuto, in nome della protezione dall'apolidia, stabilire che la revoca della nazionalità tedesca non priverebbe il signor Rottmann della cittadinanza europea. Questo primo «estrappo» avrebbe aperto il varco a una cittadinanza europea di tipo federale, cioè autonoma rispetto alla nazionalità degli stati membri, come nel modello statunitense.

Tuttavia, è lecito chiedersi se quanto è accaduto un secolo e mezzo fa negli Stati Uniti grazie alla modifica del testo costituzionale possa avvenire oggi in Europa per opera di un giudice. Poteva la Corte di giustizia andare contro la lettera del Trattato di Lisbona, che - al pari dei trattati preesistenti - sancisce in modo univoco il principio di dipendenza della cittadinanza europea dalla nazionalità? Evidentemente no. L'Europa federale, dunque, deve attendere.

Il vero problema, tuttavia, è un altro. Il carattere secondario o ancillare della cittadinanza europea determina due conseguenze. Quella più evidente è che vi sono 27 percorsi differenziati di accesso alla cittadinanza europea: uno per ciascuno stato membro. Di qui la seconda conseguenza, più grave, che attiene alla (mancata) integrazione dei cittadini di paesi terzi. Si consideri l'esempio del signor Mohammed, cittadino pakistano residente in Italia da otto anni. In virtù del prolungato periodo di residenza (legale), il signor Mohammed gode dello status di residente di lungo periodo, creato da una direttiva europea del 2003 per consentire a questa categoria di immigrati di muoversi all'interno dell'Unione europea per motivi di studio o di

lavoro. Avvalendosi di questa possibilità, il signor Mohammed decide di accettare un'allettante offerta di lavoro in Austria (dove, come in Italia, la naturalizzazione può essere richiesta dopo dieci anni di residenza continuativa). Una volta trasferitosi, il signor Mohammed scopre che non potrà più ottenere la cittadinanza italiana entro i due anni residui, avendo interrotto il periodo di residenza in Italia, e che dovrà attendere altri dieci anni per sperare nella naturalizzazione in Austria. Lo stesso varrebbe per la moglie che intendesse seguirlo e persino per la figlia quindicenne, che, pur nata in Italia, perderebbe la possibilità di ottenere la nazionalità italiana al compimento del diciottesimo anno. Il risultato è un palese deficit di inclusione degli extra-comunitari: ove il loro lavoro li porti a spostarsi da un paese europeo all'altro, essi (e i loro familiari) potrebbero trascorrere una vita intera sul suolo europeo senza mai divenirne cittadini.

Come colmare questo deficit di inclusione? Un modo potrebbe appunto essere quello di concedere al signor Mohammed e alla sua famiglia una cittadinanza europea senza nazionalità. Ma la Corte di giustizia ha chiarito che questa soluzione è «federale» non è percorribile per via giudiziaria.

Resta, allora, la via politica. Ma gli stati membri sarebbero pronti ad accettare una cittadinanza europea autonoma, che al limite preveda - come la Costituzione francese del 1791 - una naturalizzazione automatica degli stranieri dopo cinque anni di residenza sul territorio europeo? In alternativa, sarebbero i governi nazionali disposti almeno ad ammettere il principio del mutuo riconoscimento, cioè a riconoscere al signor Mohammed il diritto di cumulare gli anni di residenza legale già trascorsi altrove (in un altro stato europeo) ai fini della concessione della cittadinanza?

Nell'attesa di una risposta confortante (attesa destinata a protrarsi...), la sentenza Rottmann segna un importante passo in avanti. Il 27 giugno 2008, il Conseil d'Etat francese ha stabilito che rientra nella discrezionalità dell'amministrazione negare la nazionalità «pour des motifs d'ordre d'assimilation» a una donna musulmana ove ella decida di indossare il velo durante l'intervista conclusiva dell'iter di naturalizzazione. Il 19 giugno 2009, il Consiglio di Stato italiano è giunto ad avallare un diniego di naturalizzazione fondato sulla circostanza che il richiedente aveva ricevuto dieci anni prima due telefonate («che potrebbero, al limite, non essersi neppure verificate») da cellulari intestati a sospetti terroristi. Dopo Rottmann, simili decisioni potrebbero essere dichiarate illegittime, perché non proporzionali. Non si giungerà, per questa via, alla cittadinanza europea post-nazionale invocata dai federalisti. Tuttavia, forse ci si avvicinerà a una cittadinanza europea post-nazionalista, sempre fondata sulla nazionalità degli stati membri, ma non più sul nazionalismo e sui suoi eccessi.