

## La capacità trasformativa della cittadinanza europea. Una prospettiva comparatistica\*

*Leonardo Pierdominici*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto: breve storia critica della cittadinanza dell'Unione. – 3. La natura evolutiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali. - 3.1 La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come fasci di diritti. – 3.2 La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come *status*. – 3.3 La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come elementi d'identità. - 4. In conclusione.

### 1. Introduzione

Il La cittadinanza europea - osserva una delle sue più acute studiosi - è istituto le cui sorti sono inestricabilmente legate alle più ampie questioni relative alla traiettoria della integrazione comunitaria e alle «changing perspectives» sulla sua definizione come criterio di *membership* anche a livello nazionale<sup>1</sup>.

Con l'integrazione comunitaria nel suo complesso la cittadinanza europea è del resto oggi accomunata dalla caratteristica di essere massimamente discussa e considerata potenzialmente foriera di sviluppi proprio nel momento in cui, in esito alla crisi economica, alle dinamiche di *democratic backsliding* in alcuni Stati membri, e a Brexit, essa può considerarsi attraversare una delle più sfidanti congiunture: un'ennesima attualizzazione e specificazione, se vogliamo, della nota profezia di Jean Monnet<sup>2</sup>.

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> J. Shaw, *EU Citizenship: Still a Fundamental Status?*, in R. Bauböck (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019, p. 1, ss.

<sup>2</sup> «L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»: J. Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 488.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

Da tempo la più avvertita dottrina invita, con l'ausilio dell'analisi comparata ed in particolare rifacendosi alle esperienze federali storiche<sup>3</sup>, ad osservare in prospettiva composita l'interazione tra differenti livelli di disciplina della cittadinanza nel continente europeo, e a ragionare dell'impatto degli uni sugli altri<sup>4</sup>: giacché pure, come vedremo in dettaglio, la cittadinanza europea è per caratteristiche sue proprie istituito da indagare in ottica diacronica ed evolutiva.

È usuale, ancora in prospettiva comparata, sottolineare che ogni ordinamento abbia norme sue proprie sulla cittadinanza, tanto che solo mediante un'analisi empirica, induttivamente, e con approssimazione, si può ottenere una definizione giuridica di cittadinanza valida a livello globale<sup>5</sup>. Anche a livello storico, ovviamente, una molteplicità di situazioni giuridiche ha diversamente caratterizzato la figura del cittadino in vari frangenti. In tal senso, una nozione di cittadinanza empiricamente e diacronicamente intesa come «condizione giuridica di contenuto variabile» fa sì che essa non possa «né determinarsi a priori, né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri», in singole situazioni giuridiche, come osservava già in epoca risalente un maestro precursore delle odierne dottrine pluraliste<sup>6</sup>.

In tal ottica, l'obiettivo del contributo è di indagare in chiave comparatistica e diacronica la cittadinanza europea, nell'attuale temperie, focalizzandosi sulla sua capacità trasformativa nell'interazione con le discipline

---

<sup>3</sup> C. Schönberger, *European Citizenship as Federal Citizenship: Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 19, 2007, p. 61, ss.

<sup>4</sup> J. Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 575, 578: «the complex relationship between the two can only be effectively understood by deploying a composite and multi-faceted concept of citizenship which links together the different levels and different spheres in which individuals claim citizenship rights, carry out citizenship duties and act out citizenship practices. In other words, we should focus on citizenship in the EU context, not specifically and solely on citizenship of the Union. For those who live in complex polities which exhibit shifting and evolving vertical and horizontal relationships between different levels and spheres of political authority, citizenship itself is best understood multi-perspectively. The concept of citizenship operating in Europe today is both multilevel and composite in character».

<sup>5</sup> R. Clerici, *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche* (XV voll.), III, Torino 1989, p. 112; il concetto è poi ripreso come centrale in S. Scalia, *Note in tema di cittadinanza europea*, in *Studi urbinati*, vol. 59, 2008, p. 351, ss.

<sup>6</sup> Così S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. 66: si noti che la stesura del testo, rimasto inedito e pubblicato solo negli anni Ottanta, viene fatta risalire al 1914; si v. in proposito A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2008, p. 180, e la dottrina ivi richiamata. Sul tema v. anche M. Barberis, *Santi Romano, il neoinstituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, vol. XLI, 2011, p. 349, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

proprie delle cittadinanze nazionali, come fattore evolutivo di queste: ciò al fine di criticamente discuterne l'effettivo, continuativo rilievo.

Ed è proprio nell'ottica della variabilità di contenuto del concetto di cittadinanza in un contesto pluralista che si organizzerà il contributo. La cittadinanza è «condizione giuridica di contenuto variabile»<sup>7</sup> specialmente nei vari casi odierni di «cittadinanza multilivello»<sup>8</sup>, in contesti tanto federali quanto, similmente, di interazioni tra livelli nazionali e sovranazionali, che sempre più mettono in crisi l'idea pretesa univoca di una «relazione unitaria ed esclusiva tra un individuo e uno stato sovrano»<sup>9</sup>, e che vedono appunto il contenuto giuridico del concetto di cittadinanza provenire dall'addizione tra più discipline di fonte diversa e dalle trasformazioni che l'una apporta all'altra. La cittadinanza dell'Unione è ovviamente da più parti considerata come esempio primo di questa nuova tendenza<sup>10</sup>.

A maggior ragione in tale prospettiva non potrà la cittadinanza «scomporre interamente in singoli diritti e doveri», ma al più essere oggetto di un'analisi per problematiche. Detto approdo è conforme, del resto, con quello raggiunto dagli studiosi di scienze politiche e dai sociologi. Si è sviluppato di recente un ampio dibattito sulla residua capacità analitica delle note teorie di T.H. Marshall sulla cittadinanza come successione di tre classi di diritti (civili, politici e sociali), teorie che hanno avuto enorme successo nella seconda metà del Novecento sin dalla loro esposizione nelle famose *Marshall Lectures* di Cambridge del 1949<sup>11</sup>. All'esito, pensatori contemporanei come Christian Joppke hanno suggerito nei propri «Citizenship Studies» di analizzare le nuove cittadinanze «in trasformazione» secondo uno schema tripartito appunto per problematiche, nelle tre «dimensioni» concettuali della cittadinanza: come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità*<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> V. ancora S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 66.

<sup>8</sup> Si v. in proposito W. Maas, *Multilevel Citizenship*, in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, p. 644, ss.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 644: «a unitary and exclusive relationship between an individual and a sovereign state».

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 644 e ss.; v. anche J. Shaw, *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (eds.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009, p. 29, ss., e la comparazione con la *Overseas Citizenship of India* e la *British Overseas Citizenship* nell'analisi di D. Naujoks, *Atypical Citizenship Regimes: Comparing Legal and Political Conceptualizations*, in *Comparative Migration Studies*, vol. 8, 2020.

<sup>11</sup> Oggi raccolte in T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.

<sup>12</sup> C. Joppke, *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in *Citizenship Studies*, vol. 11, 2007, p. 37, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

Sarà questo lo schema analitico seguito nell'articolo, che si comporrà, dopo un primo paragrafo introduttivo, di un paragrafo che esplori ognuna di queste dimensioni – cittadinanza come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità* - così cercando di organizzare una serie di prime riflessioni sulla capacità trasformativa ed evolutiva della cittadinanza europea nella sua interazione con le discipline delle cittadinanze nazionali.

Si noti: si cercherà di appuntare le riflessioni proprio sull'impatto evolutivo e trasformativo della cittadinanza europea su quelle nazionali. Cionondimeno, non si può non esordire chiarendo che un'analisi in chiave diacronica ed evolutiva è del tutto naturale quando si parla di cittadinanza europea, in genere, per varie ragioni, e specificamente perché nell'attuale temperie essa si situa in un contesto globalmente evolutivo. Difatti, come tutti gli istituti del diritto dell'Unione, la cittadinanza europea si innesta in un sistema giuridico che è di per sé in evoluzione, giacché esso incarna per professa ambizione un processo – che conduca ad una «ever closer Union among the peoples of Europe»<sup>13</sup> (sebbene, s'è detto, tale unidirezionalità del processo sia oggi tutta da verificare)<sup>14</sup> - ed ogni istituto di diritto dell'Unione nasce nell'ambito di detto «sistema giuridico di nuovo genere»<sup>15</sup> per concorrere al processo integrativo prefigurato dall'art. 1 TUE. Non solo. Quella della cittadinanza europea è anche specificamente una storia evolutiva, non cristallizzata nelle norme di diritto primario e derivato dell'Unione, ma affidata in gran parte alla loro elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte di giustizia del Lussemburgo. E' stata la Corte di giustizia ad incaricarsi di una interpretazione evolutiva dello scarno apparato di norme sulla cittadinanza positivizzato nei primi anni '90 (come oggi, secondo alcune voci critiche, essa si incarica di una speculare opera di distruzione<sup>16</sup>), e lo ha fatto, per anni, coniano dal nulla e ripetendo col suo tipico linguaggio formulare una locuzione dal portato altamente politico, e di evidente prospettiva evolutiva,

<sup>13</sup> Secondo l'espressa dizione dell'art. 1 TUE.

<sup>14</sup> Si vedano in proposito le riflessioni di J.H.H. Weiler, *The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 678, ss., e Id., *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of European Integration*, 2012, p. 825, ss.

<sup>15</sup> Per rifarsi alla antica celebrata definizione offerta dalla Corte di giustizia in Arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen (26/62, Rec. 1963 p. 3).

<sup>16</sup> Si vedano le riflessioni di C. O'Brien, *Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights*, in *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, p. 937, ss., e C. Margiotta, *I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni*, STALS research paper n. 3/2017, disponibile al sito <http://www.stals.sssup.it/files/STALS%20Margiotta.pdf>.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

quella per cui «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>17</sup>.

Un'altra peculiare locuzione, non assurda al medesimo successo ma altrettanto icastica, è stata poi di recente utilizzata da un'influente Avvocato generale della Corte, Eleanor Sharpston – ed è noto il ruolo degli Avvocati generali nello sviluppo della giurisprudenza sulla cittadinanza UE<sup>18</sup> - nel celebrato caso *Zambrano*<sup>19</sup>: secondo costei, da tempo «sembra che l'esercizio dei diritti di cittadinanza dell'Unione sia governato più dall'azzardo che dalla logica», essendo da stigmatizzare – in ottica riformatrice – una storica compresenza delle due dimensioni, quella della logica, della razionalità nel disegno normativo, e dell'azzardo, dell'evoluzione casuistica, talvolta disordinata, affidata alla risoluzione di controversie concrete e alla sensibilità politica del tempo<sup>20</sup>. Questa particolare natura evolutiva - denunciata come preponderante anche dall'AG Sharpston - si cercherà di evidenziare nel testo: la cittadinanza dell'Unione è stata in effetti, nella classica dinamica funzionalista, disegnata in maniera minimale nell'ambito del diritto primario, ma con l'idea che essa potesse produrre effetti integrativi sul piano politico e costituzionale; detta evoluzione s'è avuta, ma mediante un processo faticoso, non privo di torsioni interpretative e talvolta di aporie, e ponendo le basi per sfide teoriche non ancora composte, ma certo tuttora aperte a sviluppi.

## 2. Il contesto: breve storia critica della cittadinanza dell'Unione

Intesi nel senso anzidetto gli elementi di azzardo e logica della cittadinanza UE, basta ripercorrere le tappe più note dell'istituto per notarne la storica compresenza, e per rintracciare una continua interrelazione tra razionalità funzionalistica del disegno normativo ed evoluzione *casuistica* e talvolta casuale.

La cittadinanza UE, come noto assente nell'assetto originario dei trattati comunitari, inizia ad essere prefigurata, nel dibattito politico, dagli anni '70, in particolare col noto Rapporto Tindemans del 1975. Ciò è interessante annotare

---

<sup>17</sup> Sin dall'Arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. 2001 p. I-6193) ECLI:EU:C:2001:458, con formula poi ripetuta nella gran parte dei *leading cases* in tema di cittadinanza con richiamo ai precedenti man mano accumulatisi.

<sup>18</sup> Si v. in proposito lo studio di N. Burrows, R. Greaves, *The Advocate General and EC Law*, Oxford, 2007.

<sup>19</sup> Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rec. 2011 p. I-1177) ECLI:EU:C:2011:124.

<sup>20</sup> *Ibidem*, conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston, par. 88: «Sembra che l'esercizio dei diritti di cittadinanza dell'Unione sia governato dall'azzardo più che dalla logica».

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

per almeno due motivi. Il primo: anticipando una logica poi perpetuata, la proposta di istituzione di una cittadinanza UE aveva all'epoca l'espresso scopo di contrastare una delle prime percepite fasi di cd. eurosclerosi, di stanca e potenziale regresso dell'obbiettivo integrativo<sup>21</sup>. Il secondo: l'idea di formale istituzione di una cittadinanza sovranazionale faceva capolino ufficialmente proprio mentre grandi pensatori come Raymond Aron dissertavano sulla impossibilità concettuale, in radice, di una cittadinanza *multinazionale*<sup>22</sup>.

Come espressamente notato dai commentatori<sup>23</sup>, l'istituto trovò poi conclamazione nel diritto positivo di rango primario dell'Unione, col Trattato di Maastricht, in maniera estemporanea: la proposta di includere espressi diritti di cittadinanza si ebbe in una delle ultime conferenze intergovernative di negoziazione, come concessione a qualcosa di latamente sociale nel tessuto di un nuovo Trattato per più versi innovativo ma le cui innovazioni si appuntavano specialmente su questioni tecniche e poco politicamente percepibili<sup>24</sup>; per di più, l'operazione avvenne, sul piano formale, in maniera cosmetica, aggruppando in una nuova, medesima sezione rubricata «non discriminazione e cittadinanza dell'Unione» tutele in gran parte già esistenti e riconosciute nel diritto comunitario vigente<sup>25</sup>. Il risultato di questa operazione ottriata<sup>26</sup>, financo cinica, è

<sup>21</sup> Il rapporto esordiva con le seguenti parole, indirizzate al “cittadino europeo”, e che sembrano adatte anche all'oggi, e forse alla descrizione di ognuna delle crisi che, con andamento sinusoidale, hanno investito l'Unione: «Perché l'idea dell'Europa ha perduto molta della sua forza e del suo slancio iniziale? Credo, da parte mia, che l'opinione europea ha perduto nel corso degli anni un filo conduttore, il consenso politico dei nostri Paesi sulle ragioni che abbiamo per intraprendere questa opera comune, le caratteristiche che vogliamo attribuirle. È innanzi tutto questa visione comune che è necessario ristabilire se vogliamo fare l'Unione europea. Il cittadino europeo non sente nel 1975 le ragioni della costruzione europea esattamente nello stesso modo in cui le sentiva nel 1950. L'idea dell'Europa è in parte vittima dei suoi successi: la riconciliazione di paesi già nemici, la prosperità economica dovuta ad un allargamento del mercato, la distensione che sostituisce la guerra fredda, grazie in particolare alla nostra coesione, tutto ciò sembra acquisito e dunque non esigere più nuovi sforzi».

<sup>22</sup> R. Aron, *Is Multinational Citizenship Possible?*, in *Social Research*, vol. 41, 1974, p. 638, ss.

<sup>23</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, p. 495, ss., p. 499, ss.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 499, s.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 500, s.

<sup>26</sup> In tal senso, sin da metà anni Novanta, con posizione poi ripensata criticamente, H.U. Jessurun d'Oliveira, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in A. Rosas, E. Antola (eds.), *A Citizen's Europe. In Search for a New Order*, London, 1995, p. 84: «*The populations of the Member States have not asked for citizenship; it has graciously been bestowed upon them as a cover-up for the still existing democratic deficit. As an alibi it may please Brussels; whether it changes anything in the sceptical attitude and weak position of the populations of the Member States is, in my view, rather improbable*»; si cfr. oggi H.U. Jessurun d'Oliveira, *Union Citizenship and Beyond*, in N.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

noto: un catalogo di diritti - di libera circolazione e di soggiorno, di elettorato attivo e passivo, di protezione diplomatica e consolare, di petizione e ricorso al Mediatore europeo, di accesso documentale, di libero utilizzo linguistico nei rapporti con l'Unione - ha costituito la base delle guarentigie riconosciute in quanto tali ai cittadini europei, ferma la clausola evolutiva inserita oggi all'art. 25 TFUE che abilita il Consiglio ad adottare «disposizioni intese a completare» i diritti elencati<sup>27</sup>.

Di primo acchito, in un simile catalogo, proprio rifacendosi alla classica tripartizione marshalliana, saltava all'occhio l'assenza di qualsiasi diritto sociale a fianco dei diritti civili e politici conferiti: con ciò, sembrava confermarsi quella tendenza storica alla «frigidità sociale» già stigmatizzata tempo addietro dalla dottrina<sup>28</sup> nel criticare l'atavica incapacità di occuparsi, a livello sovranazionale, di diritti di seconda generazione<sup>29</sup>. Per di più, è storia nota come già col Trattato di Amsterdam gli Stati membri si sentirono in obbligo di chiarire, a mo' di interpretazione autentica, l'ovvia natura aggiuntiva e non suppletiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali: quasi a voler implicare la necessità di un suo *status* puramente ed automaticamente derivativo, in via di pura sovrapposizione, e di mera aderenza, rispetto ai criteri di *membership* nazionali<sup>30</sup>.

Eppure, nonostante questi grammi primordi, la compresenza di azzardo e logica si è perpetuata anche nell'evoluzione in via interpretativa della disciplina sulla cittadinanza UE, una volta specificata nel diritto derivato e, specialmente, una volta messa alla prova della teleologia integrativa della Corte di giustizia<sup>31</sup>.

---

Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Leiden-Boston, 2020, p. 28, ss.

<sup>27</sup> Stante del resto la natura espressamente non chiusa della elencazione nell'art. 20 TFUE, che presenta la cittadinanza europea come connessa «tra l'altro» ai diritti ivi richiamati.

<sup>28</sup> G.F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano. Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985*, Padova, 1988, p. 23 ss., p. 33.

<sup>29</sup> Si vedano in proposito le riflessioni di M. Poiars Maduro, *Europe's Social Self: The Sickness Unto Death?*, in J. Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2000, p. 325, ss.

<sup>30</sup> Il Trattato di Amsterdam è intervenuto, col suo art. 17.1, a precisare che «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima»: sul valore delle riforme al testo dei Trattato sul tema si vedano le riflessioni di A. Schrauwen, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, 2008, p. 55 ss., 60, ss.

<sup>31</sup> Sulla interpretazione usualmente teleologica della Corte di giustizia v., in chiave critica, G. Beck, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford and Portland, Oregon, 2013.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

Basti pensare il tal senso alla minimale previsione di un «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste» inserito all'art. 18 TCE, e oggi all'art. 21 TFUE: la prima disposizione, peraltro, ad essere oggetto di accuse di mera replicazione, retorica, dell'esistente<sup>32</sup>. Rammentando rapidamente, sappiamo che anzitutto il diritto derivato, nella specie con le direttive sulla cittadinanza susseguitesì<sup>33</sup>, si è incaricato di specificare detti diritti di circolazione e soggiorno creando specifici sottoinsiemi di loro titolari ed esercenti, a seconda delle tempistiche di detta titolarità e detto esercizio, per ognuno creando minimali condizioni di rispetto passibili a propria volta di interpretazione e lasciando la circolazione per periodi sotto i tre mesi - di fatto, la modalità d'esercizio più utilizzata<sup>34</sup> - a condizioni lasche<sup>35</sup>.

Con la propria opera interpretativa la Corte di giustizia si è poi prodigata ad orientare la disciplina della cittadinanza UE in senso marcatamente evolutivo<sup>36</sup>. Attraverso l'utilizzo del test di proporzionalità per l'apprezzamento delle misure d'interferenza apprestate dalle legislazioni statali, in breve si è espanso il diritto di circolazione anche dei cittadini economicamente non attivi<sup>37</sup>. Valorizzando l'ulteriore interazione con il principio di non discriminazione, inserito nella medesima sezione del Trattato di Maastricht, la Corte non arretrò dinanzi a certe

<sup>32</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, op. cit., p. 500.

<sup>33</sup> Il primo riferimento è ovviamente alla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

<sup>34</sup> Si vedano le risultanze dello studio empirico di M. Menghi, J. Quéré, *Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right*, Notre Europe – Jacques Delors Institute Studies & Reports n. 112 of November 2016, disponibile al sito <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/freemovement-menghiquere-jdi-nov16.pdf?pdf=ok>.

<sup>35</sup> Sottolineano il ruolo, talvolta obliterato, del legislatore dell'Unione nello sviluppo della cittadinanza D. Kostakopoulou, *Co-Creating European Union Citizenship: Institutional Process and Crescive Norms*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 15, 2013, p. 255, ss., e S. Coutts, *The Court, the Legislature and the Co-Construction of a Status of Social Integration*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, op. cit., p. 113, ss.

<sup>36</sup> Si vedano in proposito i classici studi di S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague, 1996, e E. Spaventa, *From Gebhard to Carpenter*, in *Common Market Law Review*, vol. 41, 2004, p. 743, ss., S. Kadelbach, *Union Citizenship*, in A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, p. 435, ss., in particolare alle pagine 461-466.

<sup>37</sup> Arrêt du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, Rec. 2002 p. I-7091) ECLI:EU:C:2002:493.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

pretese degli Stati membri di non vedere applicate le guarentigie della cittadinanza UE a materie tradizionalmente considerate appannaggio statale e fuori dall'ambito di applicazione dei Trattati, seppur potenzialmente ostative rispetto ad una genuina libera circolazione degli individui, ed anzi la Corte volutamente marcò il cambio di passo per la cittadinanza europea quale fattore di espansione dell'ambito di applicazione del diritto UE<sup>38</sup>. Ancora e in maniera assai rilevante, la cittadinanza europea in congiunzione col diritto di non discriminazione è entrata potentemente in ballo nel contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia in tema di accesso ai servizi assistenziali negli stati ospitanti da parte del cittadino UE circolante e soggiornante, portando la Corte a scrutinare con interpretazioni integrazioniste le discriminazioni, proibite, nell'accesso a prestazioni assistenziali, anche di carattere formale o indiretto in forma di meri oneri aggiuntivi per il circolante<sup>39</sup>, e le discriminazioni, pure rese proibite, nell'accesso a prestazioni assistenziali, fondate su requisiti di accesso o di residenza sostanzialmente protezionistici<sup>40</sup>. Attraverso quest'opera interpretativa, i diritti sociali che sembravano formalmente del tutto estranei alla disciplina della cittadinanza UE sono stati fatti rientrare, seppur in modo parziale, nel suo potenziale applicativo, e si è garantito l'accesso ai cittadini europei circolanti a rilevanti prestazioni assistenziali. Da ultimo, la Corte di giustizia si è prodigata in un'opera di emancipazione ed *autonomizzazione* della disciplina della cittadinanza UE: sempre in via interpretativa, essa è stata affrancata da possibili contestazioni in punta d'abuso dei relativi diritti, anche derivati per i familiari dei cittadini circolanti, mirando alla protezione dell'effetto utile e della sostanza dei diritti di cittadinanza<sup>41</sup>; è stata affrancata dalla necessità di un effettivo esercizio del diritto di circolazione, facendo assurgere il concetto di tutela della sostanza dei diritti di cittadinanza ad autonomo e specifico test mirando alla tutela del cittadino anche nei confronti di ostacoli potenziali alla circolazione<sup>42</sup>; è stata

---

<sup>38</sup> Arrêt du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. 2003 p. I-11613) ECLI:EU:C:2003:539.

<sup>39</sup> Arrêt du 12 mai 1998, Martínez Sala / Freistaat Bayern (C-85/96, Rec. 1998 p. I-2691) ECLI:EU:C:1998:217.

<sup>40</sup> Arrêt du 7 septembre 2004, Trojani (C-456/02, Rec. 2004 p. I-7573) ECLI:EU:C:2004:488, Arrêt du 15 septembre 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. 2005 p. I-8275) ECLI:EU:C:2005:559.

<sup>41</sup> Arrêt du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, Rec. 2004 p. I-9925) ECLI:EU:C:2004:639.

<sup>42</sup> Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rec. 2011 p. I-1177) ECLI:EU:C:2011:124: sul punto si vedano le riflessioni di L. Azoulai, 'Euro Bonds'. *The Ruiz Zambrano Judgment or the Real Invention of EU Citizenship*, in *Perspectives on Federalism*, 2011, p. 32.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

affrancata, almeno potenzialmente e nella fase della sua possibile spoliazione, dalla mera natura derivativa rispetto alla cittadinanza nazionale<sup>43</sup>.

### 3. La natura evolutiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali

Insomma, già una breve storia critica della cittadinanza europea, come quella abbozzata, restituisce l'idea di un cammino evolutivo, con costante compresenza di elementi d'azzardo e logica: una disciplina nata in modo estemporaneo, cosmetico, ottriatto, ma nella tipica ottica funzionalista di una normativa passibile di *spillover* politico<sup>44</sup>, è evoluta per via interpretativa in qualcosa di rilevante politicamente e socialmente. La stessa percezione di incertezza evolutiva è del resto oggi ben presente nel dibattito in tema di diritti di cittadinanza e crisi finanziaria degli Stati membri, che vede alcuni autori denunciare un netto arretramento anche da parte della Corte di giustizia nella tutela dei cittadini circolanti<sup>45</sup> ed altri studiosi che relativizzano, mediante un'analisi empirica, il fenomeno<sup>46</sup>: sicché anche la costante evoluzione prefigurata appare almeno poter conoscere alcune battute d'arresto, proprio per temuti influssi latamente politici sull'interpretazione giuridica dell'istituto.

Come ripromesso, ci soffermeremo qui però sull'evoluzione - con costante compresenza di elementi d'azzardo e logica - della cittadinanza europea con riferimento al suo rapporto con le cittadinanze nazionali cui essa intende sovrapporsi; e lo faremo suddividendo la nostra analisi in alcune riflessioni sul tema per ognuna delle tre «dimensioni» concettuali della cittadinanza proposte dalla migliore dottrina, come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità*. Avvalendosi di questi strumenti euristici, cercheremo di rendere evidente come per ognuno dei nuclei di significato possibili di cittadinanza al giorno d'oggi, la cittadinanza europea giochi un ruolo, un ruolo evolutivo, un ruolo evolutivo nell'impatto e nell'interrelazione con le cittadinanze nazionali.

<sup>43</sup> Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLLEU:C:2010:104.

<sup>44</sup> Sulla teorizzazione in chiave cd. Funzionalista del processo integrativo si vedano il classico E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Berkeley, 1958, e le riflessioni più recenti di A. Moravcsik, *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, 2005, p. 349, ss.

<sup>45</sup> C. O'Brien, *Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights*, *op. cit.*, e C. Margiotta, *I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni*, *op. cit.*

<sup>46</sup> U. Sadl, R. Madsen, *Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis*, in *European Law Journal*, vol. 22, 2016, p. 40, ss.

### 3.1. La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come fasci di diritti

Partendo dalla concettualizzazione della cittadinanza europea come diritto o meglio come fascio di *diritti*, va anzitutto rilevato che essa si sostanzia nella capacità di esercizio di un significativo insieme di diritti, caratteristici del concetto di cittadinanza anche nazionale, non più entro i confini dello stato d'appartenenza ma nel territorio e nei confronti delle autorità di altri ventisei stati membri.

Abbiamo già fatto cenno a come in questa dinamica rientrano anche elementi pretensivi nei confronti di quegli stati ed in particolare dei loro sistemi di *welfare*.

Abbiamo pure già fatto cenno alla decisiva circostanza per cui il precipitato dell'interpretazione giudiziale intervenuta in tema di diritti di cittadinanza UE, arrivata sino a prescindere dall'intervenuto effettivo esercizio della libera circolazione transfrontaliera, è quello di espandere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e delle sue tutele: oltre i tradizionali metodi di divisione di competenze tra Unione e Stati membri, che generalmente segue «*a cross-border or internal market logic*»<sup>47</sup>, e soprattutto da un punto di vista concreto, fattuale, ossia dalla piccola percentuale di casi in cui, rispetto al novero dei più di 500 milioni di cittadini europei, un simile esercizio avviene, sino ad arrivare a potenzialmente il caso del 100% dei cittadini dei paesi membri.

Oltre a questo banale ma importante elemento quantitativo, ve ne sono altri di estrema rilevanza direttamente connessi al potenziale trasformativo della cittadinanza UE sulle cittadinanze nazionali.

Va anzitutto considerato come la cittadinanza europea, nell'offrire un fascio di diritti sovrapposti ed autonomi rispetto a quelli d'origine statale, crei un incentivo all'esercizio dei diritti di circolazione cosicché quelle pretese possano legittimamente invocarsi, e dunque un incentivo ad una cittadinanza nuova che si estrinseca *naturaliter* nel rapporto con più centri di imputazione: stato d'origine, stato ospitante, istituzioni dell'Unione. Ciò avviene, come è divenuto usuale dire, anche mediante un possibile «voto coi piedi»: e dunque mediante la possibilità, inedita, di emanciparsi dai confini del proprio Stato d'origine, non scelto, per liberamente unirsi ad un altro invece prescelto<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> D. Kochenov, *EU Citizenship: Some Systemic Constitutional Implications*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, op. cit., p. 15.

<sup>48</sup> N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir, *European Citizenship under Stress: Introduction*, in Ead. (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, op.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

Non solo. L'esercizio, concretamente sempre maggiore<sup>49</sup>, dei diritti di cittadinanza UE conduce automaticamente all'esistenza a sua volta sempre maggiore di quelle tipiche situazioni, frutto della coesistenza tra tutele del diritto UE e diritti nazionali, di cd. *reverse discrimination*, di discriminazione inversa di situazioni puramente interne, puramente normate dal diritto nazionale, diversamente e a detrimento rispetto a quelle trattate dal diritto UE in presenza di più alti standard di tutela del diritto sovranazionale, ma che pure diverranno fatalmente oggetto di scrutinio di ragionevolezza secondo i principi costituzionali del diritto nazionale (proprio per il loro differente trattamento rispetto a quanto prevede il diritto sovranazionale)<sup>50</sup>.

Un caso assai discusso in proposito ha preso le mosse dalla risonanza della soluzione offerta nel 2008 nel caso *Metock*<sup>51</sup> da parte della Corte di giustizia. In *Metock*, è noto, la Corte dichiarò la contrarietà al diritto dell'Unione e alle tutele dei cittadini UE in tema di ricongiungimento familiare della disciplina irlandese che imponeva nel caso di un cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiornava in uno stato membro di cui non aveva la cittadinanza, il requisito del previo soggiorno legale in un altro stato membro prima dell'arrivo nello stato membro ospitante, al fine di poter beneficiare delle disposizioni in tema di cittadinanza UE. La conseguenza sistemica della sentenza fu che, in esito al *dictum* della corte sovranazionale, le garanzie in essa previste per i cittadini UE migranti che volessero ricongiungersi con familiari provenienti da paesi terzi sopravanzavano quelle previste da varie legislazioni nazionali per i propri cittadini che non avessero esercitato i propri diritti di circolazione. Ciò creò lo strumentale emergere di una vera e propria *European route* per il ricongiungimento familiare: divenne una prassi per i cittadini degli stati membri dell'Unione con normative

---

*cit.*, p. 4: «Second, moving to the rights attached to EU citizenship, the right to free movement for EU citizens and their family members is traditionally seen as the most important such right, and with reason. The right to free movement gives an EU citizen the possibility to emancipate himself from the confines of his Member State of origin – which he has not chosen – and to “vote with his feet” by moving to the Member State of his choice»

<sup>49</sup> M. Menghi, J. Quéré, *Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right*, op. cit.

<sup>50</sup> Sul tema si vedano le recenti ricostruzioni di D. Hanf, *Reverse Discrimination' in EU Law: Constitutional Aberration, Constitutional Necessity, or Judicial Choice?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 18, 2011, p. 29, ss., e A. Arena, *Le 'situazioni puramente interne' nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019, e, specificamente in tema di cittadinanza UE, A. Tryfonidou, *Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: an Incongruity in a Citizens' Europe*, in *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 35, 2008, p. 43, ss.

<sup>51</sup> Arrêt du 25 juillet 2008, *Metock e.a.* (C-127/08, Rec. 2008 p. I-6241) ECLI:EU:C:2008:449.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

più restrittive sul tema quella di migrare e stabilire la propria residenza in un altro stato membro, così da eludere le restrizioni nazionali, e fare successivo affidamento sul puro e semplice diritto al ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2004/38 sulla cittadinanza UE come estensivamente interpretato dalla Corte di giustizia. Le rimostranze sul punto fondate sul preteso abuso del diritto erano già sconfessate dalla univoca giurisprudenza proveniente da Lussemburgo, dal già cennato caso *Zhu and Chen* sempre in tema di diritti di cittadinanza all'egualmente affine caso *Akrich*<sup>52</sup>; perciò furono le varie legislazioni nazionali a doversi piegare, vista l'irragionevolezza nella discriminazione inversa derivata, e vari stati riformarono la propria legislazione o le proprie politiche migratorie sul punto (Austria, Cipro, Repubblica ceca, Slovacchia, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Lituania, Regno Unito)<sup>53</sup>, alcuni, tra cui l'Italia, specificamente uniformarono il trattamento delle situazioni puramente interne a quello dei cittadini migranti<sup>54</sup>.

Del resto, a livello simbolico - appuntando l'attenzione proprio sul tema dei diritti conferiti ai cittadini UE ed in particolare dei diritti familiari che ne derivano - può sostenersi che casi come *Zhu and Chen*, o il più recente e noto *Zambrano*, sono massimamente dibattuti, e talvolta criticati agitando pretesi abusi, proprio perché segnano un rovesciamento del tradizionale modo di pensare e normare la cittadinanza e la derivazione dei correlati diritti: a differenza della tipica visione insita nel tradizionale, o *troppo* tradizionale, criterio d'attribuzione dello *ius sanguinis*, sono in questi casi i diritti dei cittadini europei di minore età a far derivare i diritti di soggiorno e circolazione dei genitori di costoro.

In simile ottica, si sottolinea che la Germania, paese di residenza della maggiore comunità d'immigrati in Europa, e storicamente paese con la legislazione più restrittiva in tema di naturalizzazione, fu sottoposta a decisive pressioni a causa della istituzione della cittadinanza dell'Unione, per il suo privilegiare i diritti dei cittadini degli altri Stati membri comparativamente deteriorando la posizione dei residenti non comunitari, *in primis* il milione e più di immigrati dalla Turchia. A fronte di ciò, nonostante lo storico attaccamento ad

---

<sup>52</sup> Arrêt du 23 septembre 2003, *Akrich* (C-109/01, Rec. 2003 p. I-9607) ECLI:EU:C:2003:491: di cui peraltro Metock era esplicito *ovveruling*.

<sup>53</sup> Si veda l'analisi comparata di R. Fernhout, R. Wever, *Thematic Report 2010-2011. Follow-up of the Case Law of the Court of Justice of the European Union. European Network on Free Movement of Workers within the European Union*, 2011. disponibile al sito internet <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7738&langId=en>.

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 15, s.: e si v. decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 - Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

una nozione etno-culturale di cittadinanza, già nel 2000 si adottarono disposizioni più inclusive, in particolare introducendo il principio dello *ius soli* prima rigettato e soprattutto riducendo il periodo di soggiorno obbligatorio richiesto per la naturalizzazione da quindici a otto anni, in presenza di una sufficiente conoscenza della lingua tedesca e dell'accettazione dei principi ordinamentali liberal-democratici dalla *Grundgesetz*<sup>55</sup>. Con ciò, ovviamente, si aprì significativamente all'esercizio dei diritti di cittadinanza da parte di centinaia di migliaia di persone già residenti: conformandosi alle legislazioni più liberali nell'UE, e con una riforma espressamente designata come d'«armonizzazione con gli standards europei»<sup>56</sup>.

E se storicamente i diritti di cittadinanza per antonomasia sono stati considerati i diritti di partecipazione politica<sup>57</sup>, va pure segnalato che con la recente sentenza *Delvigne*<sup>58</sup> - seppur in una decisione non di censura diretta per il caso in discussione - s'è aperta la strada ad un vaglio di proporzionalità sovranazionale, rispetto ai diritti politici dei cittadini europei, delle misure nazionali che pretendano di deprivarli di questi, ad esempio motivando in punto di condanne penali a carico<sup>59</sup>. Simili misure, come nel caso di specie, spesso coinvolgono simultaneamente i diritti politici nazionali e quelli sovranazionali, e dunque il diritto di elettorato attivo al Parlamento europeo: donde l'apertura – rilevante rispetto ad usi indebiti che di simili misure possano paventarsi nell'attuale temperie di *democratic backsliding* in alcuni paesi membri<sup>60</sup> - ad una supervisione sovranazionale sul punto, a garanzia, anche qui, di un godimento effettivo dei diritti di cittadinanza dell'Unione.

---

<sup>55</sup> K. Rostek, G. Davies, *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*, in *Tulane European & Civil Law Forum*, vol. 22, 2007, p. 89, ss., p. 140.

<sup>56</sup> *Ivi*, p. 141, con riferimento alle risultanze del sito internet dell'ambasciata tedesca nel Regno Unito <https://www.german-embassy.org.uk/>.

<sup>57</sup> R. Smend, *Bürger und Bourgeois in deutschen Staatsrecht*, in Id., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, p. 316.

<sup>58</sup> Arrêt du 6 octobre 2015, *Delvigne* (C-650/13) ECLI:EU:C:2015:648.

<sup>59</sup> Su tal fenomeno, in prospettiva comparata, v. recentemente M. Tripkovic, *Renouncing criminal citizens: Patterns of denationalization and citizenship theory*, in *Punishment & Society*, 2022, p. 1.

<sup>60</sup> Tra i vari, v. N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, vol. 27, 2016, p. 5, ss.; L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 3, ss.; A.L. Pap, *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*, Abingdon, 2017, e G. Delle Donne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE online*, vol. 44, 2020, p. 3999, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

### 3.2. La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come *status*

La riflessione ci conduce all'analisi della seconda proposta concettualizzazione della cittadinanza europea, quella della cittadinanza UE quale *status*.

Sappiamo che la Corte di giustizia è adusa, sin dalla propria sentenza *Grzelczyk*, a definire «lo *status* di cittadino dell'Unione» come destinato a divenire «lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri», che consenta «a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico»<sup>61</sup>. La locuzione è tra le più tipiche tra quelle coniate (*ex novo!*) dalla Corte e da essa ripetutamente utilizzate nell'ambito della propria interpretazione, con linguaggio da più commentatori descritto come volutamente «formulare»<sup>62</sup>. Quest'attitudine stilistica della Corte segnala la sua volontà nomofilattica, che nel diritto dell'Unione bordeggia, è noto, un'attività propriamente creatrice del diritto<sup>63</sup>. E difatti l'espressione relativa allo *status* di cittadinanza evidentemente tradisce l'intenzione dell'interprete, risalente, di rendere detto *status* autonomo e distaccato rispetto alle secche della pretesa natura meramente derivativa rispetto alle discipline nazionali<sup>64</sup>: tanto che, s'è detto, l'opera interpretativa di distacco delle tutele della cittadinanza UE dal requisito che le sembrava connaturato del previo esercizio della libera circolazione, insita in *Zambrano* e confermata in casi successivi come *Chavez-Vilchez*<sup>65</sup>, coglie esattamente i frutti promessi dalla lettura della Corte delle relative norme, applicando la disciplina in situazioni che potrebbero astrattamente svolgersi come puramente interne, fondandosi sulla mera presenza di un cittadino comunitario nel territorio di uno stato membro, sul suo diritto di soggiorno, sul suo bisogno di protezione, proprio ove è reputata essere in ballo la *sostanza* di quello «*status* fondamentale». In tal ottica, si ragiona oggigiorno, a dieci anni dal

<sup>61</sup> Espressione poi reiterata nella gran parte dei leading cases in tema di cittadinanza UE cui qui si fa cenno.

<sup>62</sup> Si vedano in tema gli studi di L. Azoulay, *La fabrication de la jurisprudence communautaire*, in P. Mbongo, A. Vauchez (cur.), *La fabrique du droit européen*, Bruxelles, 2009, p. 178, ss. e K. McAuliffe, *Language And Law In The European Union: The Multilingual Jurisprudence of The ECJ*, in L.M. Solan, P.M. Tiersma (eds.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford, 2012, p. 206, ss.

<sup>63</sup> L. Azoulay, *La fabrication de la jurisprudence communautaire*, *op. cit.*; J. Bengoetxea, N. McCormick, L. Moral Soriano, *Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, in G. de Búrca, J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford, 2001, p. 43, ss.

<sup>64</sup> Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104.

<sup>65</sup> Arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15) ECLI:EU:C:2017:354.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

caso *Zambrano*, della possibilità di approfondire in via interpretativa, sulla scorta di casi quali *Rendón Marín*<sup>66</sup> e *K.A.*<sup>67</sup>, i suoi portati, ampliando il concetto di “dipendenza” da cui far derivare la protezione ex art. 20 TFUE, facendo leva sui disposti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione così resa applicabile<sup>68</sup>.

Attraverso la menzionata linea di sviluppo giurisprudenziale della disciplina della cittadinanza UE, e di sua emancipazione, si è arrivati a configurarla come *status* invocabile non solo contro le discriminazioni sofferte da cittadini in altri paesi membri ospitanti, ma anche nei confronti del proprio paese di appartenenza, e dunque come autonomo *status* che prescinde da quello nazionale da cui deriva e che *ex se* crea pretese invocabili nei confronti di qualunque autorità. Noti esempi in proposito sono il caso *D’Hoop* del 2002<sup>69</sup> in cui una cittadina belga, economicamente inattiva, con studi superiori in Francia e non nel proprio paese d’origine, si appellò con successo alla propria cittadinanza europea per contrastare il diniego di un trattamento assistenziale nel proprio paese ancorato su criteri protezionistici e che la penalizzavano per essersi avvalsa dei propri diritti di circolazione transfrontaliera a fini di studio; il già menzionato caso *Rottmann* in tema di automaticità della privazione della cittadinanza UE all’atto della privazione della cittadinanza nazionale; il recente caso *Tjebbes*<sup>70</sup>, con cui di nuovo, e sulla scorta di *Rottmann*, s’è ragionato d’un vaglio sovranazionale di proporzionalità sulle discipline nazionali relative alla perdita della cittadinanza (nazionale, e per il tramite europea) in presenza di una seconda nazionalità e di una residenza continuata in paese extracomunitario.

Tale linea interpretativa è oggi portata al culmine nel dibattito post-Brexit. Ciò vale per il dibattito accademico e politico, in cui s’arriva a proporre da più parti un’autonomizzazione della cittadinanza europea rispetto a qualsiasi suo *status* derivativo rispetto a quella nazionale<sup>71</sup>, così da poter estendere con certezza

<sup>66</sup> Arrêt du 13 septembre 2016, *Rendón Marín* (C-165/14) ECLI:EU:C:2016:675.

<sup>67</sup> Arrêt du 8 mai 2018, *K.A. e.a.* (Regroupement familial en Belgique) (C-82/16, Publié au Recueil numérique) ECLI:EU:C:2018:308.

<sup>68</sup> D. Ferri, G. Martinico, *Revisiting the Ruiz Zambrano Doctrine and Exploring the Potential for its Extensive Application*, in *European Public Law*, vol. 27, 2021, p. 685, ss.

<sup>69</sup> Arrêt du 11 juillet 2002, *D’Hoop* (C-224/98, Rec. 2002 p. I-6191) ECLI:EU:C:2002:432.

<sup>70</sup> Arrêt du 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.* (C-221/17) ECLI:EU:C:2019:189.

<sup>71</sup> D. Kostakopoulou, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union’s Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, p. 854, ss.; O. Garner, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 20, 2018, p. 116, ss.; lo stesso negoziatore per il Parlamento europeo in ambito Brexit, Guy Verhofstadt, ha espresso a più riprese il proprio favore per un accordo capace di perpetuare il diritto di cittadinanza dell’Unione «for those citizens who on an individual basis are requesting it», v. A. Ross, J. Rankin, *European parliament Brexit chief: ‘Let Britons keep freedom of movement’*, in *The Guardian*,

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

e pienezza la tutela rispetto a chi ne è stato titolare ma si vede privato, per recesso ex art. 50 TUE da parte del proprio paese, di quello *status*<sup>72</sup>. Ciò vale nell'applicazione giudiziaria, e dunque nel variegato filone di contenzioso che da Brexit è scaturito sul punto<sup>73</sup>, ancora in assestamento e che non produrrà certo gli esiti dirompenti vagheggiati da alcuni ricorrenti, ma in cui si nota una comune tendenza a brandire lo *status* e a salvaguardarsi contro la deprivatione. Si pensi in tal ottica, come esempio di contenzioso introdotto prima dell'entrata in vigore dell'Accordo di recesso del Regno Unito, al cd. caso Amsterdam, nel cui alveo alcuni cittadini britannici residenti nel continente arrivarono ad ottenere già nel 2018 dalla *Rechtbank* di Amsterdam un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia teso a verificare se i propri diritti e libertà di cittadinanza UE sarebbero venuti automaticamente meno all'esito del processo di Brexit, a prescindere dall'esito delle negoziazioni tra Gran Bretagna e Unione europea, o se invece lo *status* acquisito sarebbe perdurato conferendo loro residue guarentigie nel processo di uscita<sup>74</sup>: rinvio pregiudiziale che fu espressamente fondato sui criteri *Rottmann*<sup>75</sup> - e dunque sulla cittadinanza europea come autonomo *status* e sulla necessaria proporzionalità nella sua deprivatione - però abortito a fronte di impugnazione interna. E si pensi pure, come esempio di contenzioso introdotto invece successivamente all'entrata in vigore dell'Accordo di recesso, al caso *E.P. - Préfet du Gers e Institut National de la Statistique et des études économiques* pendente dinanzi alla Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale del Tribunale francese di Auch, in cui cittadini britannici *free mover* contestano la loro contestuale deprivatione del diritto di voto tanto in Regno Unito (giacché colpiti

---

10.3.2017, disponibile al sito <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/10/let-britons-keep-freedom-of-movement-says-eus-brexit-negotiator>.

<sup>72</sup> Non mancano voci critiche sul punto: v. tra i vari M. van den Brink, D. Kochenov, *Against Associate EU Citizenship*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, 2019, p. 1366, ss.

<sup>73</sup> V. la ricostruzione di S. Lattanzi, *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *Rivista Eurojus*, 2021, p. 134, ss.

<sup>74</sup> *Rechtbank Amsterdam*, C/13/640244 / KG ZA 17-1327, 07-02-2018, Zoekresultaat - inzien document ECLI:NL:RBAMS:2018:605, su cui si veda O. Garner, *Does Member State Withdrawal from the European Union Extinguish EU Citizenship? C/13/640244 / KG ZA 17-1327 of the Rechtbank Amsterdam ('The Amsterdam Case')*, in *European Law Blog*, 19.2.2018, disponibile al sito <https://europeanlawblog.eu/2018/02/19/does-member-state-withdrawal-from-the-european-union-extinguish-eu-citizenship-c13640244-kg-za-17-1327-rechtbank-amsterdam-the-amsterdam-case/>.

<sup>75</sup> A.P. van der Mei, *Member State Nationality, EU Citizenship and Associate European Citizenship*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, op. cit., p. 441, ss., p. 450.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

dalla locale regola del *Representation of the People Act 1985* che prevede infatti la decadenza del diritto di voto per i cittadini trasferiti all'estero da più di quindici anni, la cd. «*fifteen year rule*») che nel territorio dell'Unione (perché residenti di lungo periodo ma non possessori di doppia cittadinanza)<sup>76</sup>.

Per di più, sempre nell'ottica dell'interrelazione con le cittadinanze nazionali, è interessante tenere a mente come la disciplina della cittadinanza quale organico *status* si leghi inestricabilmente, specie oggigiorno, alla questione delle politiche migratorie e alle loro strategie. Come osservato in dottrina, «*throughout Europe the politics of immigration have become the politics of nationality*»<sup>77</sup>. In tal senso, l'ovvia necessità di un qualche coordinamento a livello continentale tra le discipline nazionali, capaci di aprire la porta delle frontiere interne e dunque della cittadinanza UE per derivazione, ha portato ad intensi dibattiti e riforme in vari paesi membri<sup>78</sup>. La Spagna, con l'adesione all'*acquis* di Schengen del 1991, dovette recedere dalle proprie storicamente lasche politiche di doppia cittadinanza rispetto ai paesi del Maghreb ed in particolare a vari paesi dell'America latina; e la sua amnistia di inizio 2005 per immigrati irregolari, che interessò centinaia di migliaia di aventi diritto, ricevette espresso contrasto da alcuni altri Stati membri, *in primis* la confinante Francia, giacché se ne temeva la connessione con le norme nazionali in tema di cittadinanza che poteva venire conferita dopo soli due anni di legittima residenza *in loco*<sup>79</sup>. L'Irlanda, a cavallo tra gli anni Novanta e i Duemila, posta dinanzi all'utilizzo strategico da parte di numerosi immigrati della locale norma in tema di *ius soli* puro<sup>80</sup> (adottata a livello

---

<sup>76</sup> Caso pendente *Préfet du Gers et Institut National de la Statistique et des Études Économiques (C-673/20)*: si considerino però le recentissime conclusioni dell'Avvocato generale Collins, il quale propone un'interpretazione secondo la quale i cittadini britannici che hanno goduto dei benefici connessi alla cittadinanza dell'Unione non conservano in radice tali vantaggi dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, e ciò giacché la giurisprudenza della Corte di giustizia - segnatamente le sentenze nelle cause *Rottmann*, *Tjebbes* e, più recentemente, col confermativo caso C-118/20 *Wiener Landesregierung* - riconosce espressamente che gli Stati membri conservano il potere di determinare chi sia loro cittadino e, di conseguenza, cittadino dell'Unione. V. sul punto la prima analisi di S. Peers, *Brexit means Brexit for UK nationals and EU citizenship: analysis of an Advocate-General's opinion*, in *EU Law Analysis*, 25.2.2022, disponibile al sito <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/brexit-means-brexit-for-uk-nationals.html>

<sup>77</sup> R. Hansen, P. Weil, *Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?*, in R. Hansen, P. Weil, *Towards a European Nationality. Citizenship Immigration and Nationality Law in the EU*, Basingstoke, 2001, p. 1, ss.

<sup>78</sup> K. Rostek, G. Davies, *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*, *op. cit.*, p. 116, ss.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 121, ss.

<sup>80</sup> *Ivi*, p. 125, ss.: addirittura il 60% delle richieste d'asilo da parte di donne avveniva in quegli anni durante la gravidanza.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

costituzionale, mediante referendum, nel 1998), utilizzo conclamato da casi come *Zhu and Chen* ove l'interconnessione con la cittadinanza europea veniva poi espressamente invocata, già col 2004 promosse una riforma costituzionale e un nuovo referendum che, dopo soli sei anni, modificarono nuovamente le politiche di *membership*, ad evitare nuove "strumentalizzazioni". La stessa storica e già cennata riforma in Germania della legge sulla cittadinanza - entrata in vigore il 1 gennaio 2000, e che si è lasciata alle spalle il criterio di *ius sanguinis* incondizionato ed ha alleggerito le ristrettezze pregresse in tema di naturalizzazione - è stata collegata, come s'è detto, dagli studiosi alla informale pressione delle politiche comunitarie, in un paese che annoverava all'epoca tra i propri residenti il 10% di immigrati, di cui i tre quarti erano provenienti da paesi non comunitari ma aspiravano, seppur col tempo, al riconoscimento di una cittadinanza nazionale ed europea altrimenti impossibile<sup>81</sup>.

Le recenti vicende della cd. *Investor Citizenship* maltese - una temuta pratica di cittadinanza messa "in vendita" per un valore *in primis* collegato allo *status* derivativo di cittadino UE<sup>82</sup> - hanno fatto emergere il dibattito anche a livello di pubblicistica<sup>83</sup>. In tale prospettiva, va notato come il già descritto collimare di *politics of immigration* e *politics of nationality* ha visto le istituzioni sovranazionali intervenire a tutela della genuinità dello *status* di cittadino europeo, pretesamente messa in discussione da pratiche nazionali: un'apposita risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 è intervenuta a stigmatizzare la pratica, richiamando la Commissione ad una verifica delle misure nazionali sulle cittadinanze in vendita alla luce dei valori di cui all'art. 2 TUE e del diritto dell'Unione<sup>84</sup> (sebbene, *prima facie*, la natura meramente derivativa della cittadinanza europea dovrebbe lasciare carta bianca a livello nazionale<sup>85</sup>); l'allora Commissaria alla giustizia Viviane Reding rincarzò opinando che «Member States should use their prerogatives to award citizenship in the spirit of sincere cooperation with the other Member States, as stipulated by the EU Treaties. In

<sup>81</sup> *Ivi*, p. 135, ss.

<sup>82</sup> Non certo l'unica misura nazionale di tal fatta: v. W. Maas, *European Governance of Citizenship and Nationality*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12, 2016, p. 532, ss., 540, con riferimento ai casi, pur diversamente congegnati, di Francia, Paesi Bassi, Austria, Bulgaria, Cipro, Irlanda.

<sup>83</sup> V. tra i vari, il commento di L. Gambardella, *Malta mette in vendita i suoi passaporti (e la cittadinanza europea)*, ne *Il Foglio*, 17 agosto 2016, disponibile al sito <https://www.ilfoglio.it/esteri/2016/08/17/news/malta-mette-in-vendita-i-suoi-passaporti-e-la-cittadinanza-europea-102884/>.

<sup>84</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP)).

<sup>85</sup> J. Shaw, *Citizenship for Sale: Could and Should the EU Intervene?*, in R. Bauböck (ed.), *Debating Transformations of National Citizenship*, Cham, 2018, p. 61, ss., pp. 63-64.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

compliance with the criterion used under public international law, Member States should only award citizenship to persons where there is a 'genuine link' or 'genuine connection' to the country in question»<sup>86</sup>; a fronte di tali pressioni, nel giro di qualche settimana le autorità maltesi incontrarono la Commissione e raggiunsero un accordo per emendare conseguenzialmente il programma<sup>87</sup>. Simili circostanze richiamano le argomentazioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni per il caso *Rottmann* secondo cui ingiustificate naturalizzazioni in massa di cittadini di paesi terzi potrebbero considerarsi contrarie al diritto dell'Unione, ed in particolare al principio di leale cooperazione, se non svolte in consultazione con la Commissione e gli altri Stati membri<sup>88</sup>. E l'idea di un vaglio di ragionevolezza sovranazionale su simili pratiche nazionali si ripropone oggi nel dibattito a fronte del *Cyprus Investment Programme*, ancora teso all'attrazione di investitori esteri nel paese a fronte del riconoscimento della cittadinanza, quando si invoca il diritto dell'Unione per contrastarne i disposti: ciò in punto di lesione della libertà alla circolazione dei capitali, ove quel programma pretende di imporre obblighi di proprietà stabile nel paese, ma anche e soprattutto in punto di lesione dei principi interpretativi in tema di cittadinanza europea, ove vi si prevede la possibilità di una sua revoca retroattiva in caso di violazioni<sup>89</sup>.

Queste ultime riflessioni impongono del resto un'ultima notazione in tema di cittadinanza UE come *status*: il suo valore in proposito si evidenzia anche nel confronto col diverso *status* giuridico dei numerosi cittadini di paesi terzi presenti nel territorio dei paesi membri, migranti lavoratori cui si applica un sistema di norme (in tema di asilo, immigrazione, diritti di soggiorno e circolazione) in parte mutuato da quello della cittadinanza UE<sup>90</sup>, ma nel complesso meno favorevole e soprattutto meno favorevolmente interpretato, anche in sede giudiziale. In proposito, proprio riconoscendo la natura della cittadinanza UE come autonomo *status* (e nello spirito delle proposte già cennate originate dal caso Brexit), non

<sup>86</sup> Riporta il suo intervento dinanzi allo stesso Parlamento europeo W. Maas, *European Governance of Citizenship and Nationality*, op. cit., p. 540.

<sup>87</sup> M. Dali, *Malta, EC reach agreement on citizenship, Reding welcomes breakthrough*, in *Malta Today*, 29.1.2014, disponibile al sito <http://www.maltatoday.com.mt/printversion/36017/#.U8kwILGamdw>.

<sup>88</sup> Arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann* (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104, conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, par. 30.

<sup>89</sup> S. Kudryashova, *The "Sale" of Conditional Citizenship: the Cyprus Investment Programme under the Lens of EU Law*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, op. cit., p. 413, ss., 415.

<sup>90</sup> Si veda in merito lo studio di D. Kochenov, M. van den Brink, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, EUI Working Paper LAW 2015/07, disponibile al sito <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34959>.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

sono mancate proposte politiche di renderla vieppiù autonoma dalle cittadinanze nazionali tanto da poter essere autonomamente conferita ai *Third Country Nationals* a prescindere dal requisito della cittadinanza nazionale oggi predicato dall'art. 20 TFUE primo paragrafo: un dibattito anche questo impostosi nel decennio scorso<sup>91</sup> sulla scorta di una proposta della Commissione europea<sup>92</sup>, e recentemente rinnovatosi a livello dottrinale<sup>93</sup> pur nella certo non favorevole contingenza politica.

### 3.3. La natura evolutiva rispetto alle cittadinanze come elementi d'identità

Da ultimo, fatte alcune notazioni in tema di cittadinanze quali fasci di diritti e quali *status*, sono da aggiungere alcune riflessioni in tema di cittadinanza UE quale elemento di *identità*, sempre nell'ottica della sua interrelazione con le cittadinanze nazionali.

Molto si è dubitato, e in radice, della capacità della cittadinanza europea di costituire una qualche base identitaria, giacché essa mancherebbe di quella componente sociale, etnico-culturale<sup>94</sup>, che sola potrebbe fondare un sentito afflato comune tra individui riunitisi in comunità politica. In tal ottica, non può non rammentarsi come la Danimarca nel 1992 fece constare una clausola di *opt-out* nel Trattato di Maastricht relativamente alla cittadinanza europea, e la tematica fu nel paese tanto sentita da condurre secondo i commentatori al primo voto contrario alla sua ratifica<sup>95</sup>: e ciò può comprendersi anche notando come, idiomaticamente, mentre per le altre lingue dell'Unione i termini relativi a cittadinanza e nazionalità sono diversificati, ciò non è per il danese, in cui la parola '*borgerskap*' si riferisce a entrambe i concetti, in via di sovrapposizione, così da

---

<sup>91</sup> E. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, 2001.

<sup>92</sup> Bruxelles, 22.11.2000 COM(2000) 757 definitivo "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione".

<sup>93</sup> A. Wiesbrock, *Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 14, 2012, p. 63, ss. 90 [[https://brill.com/downloadpdf/journals/emil/14/1/article-p63\\_3.pdf](https://brill.com/downloadpdf/journals/emil/14/1/article-p63_3.pdf)]; J. Lepoutre, *Entre droit du sol et droit du sang. Quelle nationalité pour les réfugiés?*, in *Esprit*, 2016, p. 81; L. Moccia, *European Civic Citizenship and EU Integration Policies*, in *Civitas Europa*, 2018, p. 107 ss., 118.

<sup>94</sup> Si v. tra i vari M. Jolly, *A Demos for the European Union?*, in *Politics*, vol. 25, 2005, p. 12, ss.

<sup>95</sup> Dà conto dettagliatamente del dibattito E. Ersbøll, *Nationality and Identity Issues - A Danish Perspective*, in *German Law Journal*, vol. 15, 2014, p. 835, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

aver condotto lo Stato a sentire la necessità di dichiarare espressamente che il concetto di *Unionsborger* non è certo lo stesso di *Statsborger*<sup>96</sup>.

Si è opposta alle suddette considerazioni - cascate della *no-demos theory* che tanto influenzò, nello scorso decennio, il dibattito sulla costituzionalizzazione dell'Unione<sup>97</sup> - la ricerca di una nuova determinazione del concetto di cittadinanza alla luce della normativa sovranazionale, quale determinazione complementare rispetto a quella su base etnico/culturale nazionale, e che possa essere indicatrice del mutamento e della trasformazione sociale nel suo contenuto minimo definitorio. Ciò proprio in esito all'inclusione nel diritto positivo, mediante il Trattato di Amsterdam, dell'idea di natura *aggiuntiva* ed in alcun modo sostitutiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali, sancita oggi sempre nel primo paragrafo dell'art. 20 TFUE: e affinché a detta natura suppletiva potesse darsi un senso proprio, da non ricondurre a quello di mera ancillarità<sup>98</sup>.

La prima argomentazione offerta in proposito, sulla scorta della comparazione con ordinamenti federali o comunque a connotazione pluralistica, era relativa alla effettiva possibilità di un cittadino di intrattenere un genuino rapporto identitario con più soggetti politici, con più comunità<sup>99</sup>. Da ciò, sempre nell'ottica di studiosi comparatisti, deriverebbe la possibilità individuale di essere contemporaneamente vincolati a più entità politiche, così da vedere determinati i propri diritti e doveri da queste mutualmente<sup>100</sup>.

Ebbene, rispetto a questa argomentazione si è rincarato: anche fosse possibile da parte dell'individuo, sulla base della sua pretesa multiforme «*differentity*»<sup>101</sup>, intrattenere simultaneamente più rapporti identitari con più comunità politiche, che tipo di identità è in grado di conferire l'Unione, *rebus sic stantibus*, al proprio cittadino, e con che tipologia di cittadino essa intende intrattenere un simile rapporto privilegiato? Si è obiettato che la cittadinanza

---

<sup>96</sup> Riflette sul punto anche H.U. Jessurun d'Oliveira, *Union Citizenship and Beyond*, op. cit., p. 31.

<sup>97</sup> Si veda storicamente D. Grimm, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, 1995, p. 282.

<sup>98</sup> Lo osservava già S. Cassese, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 6, 1996, p. 869 ss., 870 e ss.

<sup>99</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, op. cit., p. 499 e ss., sulla scorta di N. MacCormick, *Sovereignty, Democracy and Subsidiarity*, in R. Bellamy, V. Bufacchi, D. Castiglione (eds.), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, Londra, 1995, p. 95, ss.

<sup>100</sup> R. Bauböck, *Studying Citizenship Constellations*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, 2010, p. 847, ss.

<sup>101</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, op. cit., p. 499.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

europea si sostanzierebbe in ultima analisi in una *market citizenship*<sup>102</sup>, in una tipologia di struttura identitaria invero grama che privilegia il semplice e puro esercizio di libertà economiche dell'individuo, che concepisce l'individuo come *marktburger*, consumatore di servizi e fruitore di mezzi di produzione, per di più senza conferirgli doveri civici<sup>103</sup>, tanto da essere essa al massimo concepibile come una «*pseudo-citizenship*»<sup>104</sup>, un'imitazione servile del modello tradizionale nazionale alla mercé, in chiave funzionalistica, di altri obbiettivi.

Si è in questa prospettiva chiosato che, ricerche empiriche alla mano, sarebbe solo una sparuta minoranza dei cittadini europei, del resto, ad esercitare fattivamente le libertà economiche previste oggi dai trattati come precipui diritti di cittadinanza UE<sup>105</sup>; e ciò dimostrerebbe l'intrinseca debolezza dell'istituto, capace di creare, al più, un vincolo identitario flebile e non popolarmente allargato. Simili argomentazioni sono ancora diffuse<sup>106</sup>, nonostante recenti statistiche mostrino, anche per via della decennale crisi economica, un ampliamento netto della platea dei cittadini che esercita i diritti di circolazione e soggiorno<sup>107</sup> - e s'è detto, del resto, di come una certa capacità trasformativa della cittadinanza UE si sostanzi proprio nell'incentivare i cittadini all'utilizzo sempre maggiore dei diritti conferiti. Va poi in tal ottica osservato che gli studi storico-comparatistici in materia dimostrano come tutte le esperienze di cittadinanze federali, quali ad esempio quella svizzera, quella statunitense, quella tedesca, principiarono quali forme aggiuntive rispetto alle cittadinanze statali pre-esistenti e fondate sui diritti di libera circolazione e parità di trattamento, con risultanti limitazioni rispetto ai cittadini inattivi e indigenti<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> M. Everson, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. Shaw, G. More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995, p. 73, ss.

<sup>103</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, *op. cit.*, pp. 500-501; A. Sinagra, *La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario*, in Scritti in onore di Francesco Mercadante, Milano, 2008, p. 843; P. Eleftheriadis, *Citizenship and Obligation*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.), *The Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, p. 159, ss.

<sup>104</sup> N. Nic Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, p. 1597, ss.

<sup>105</sup> Si vedano ancora esemplificativamente le risultanze dello studio di M. Menghi, J. Quéré, *Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right*, *op. cit.*

<sup>106</sup> Sul tema proprio N. Nic Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, *op. cit.*

<sup>107</sup> Sul tema interessante l'inchiesta di F. Fubini, *L'Europa dei nuovi emigranti (europei). In 18 milioni cambiano Stato. E la Germania attira talenti*, ne *Il Corriere della Sera*, 1.1.2018, disponibile al sito [https://www.corriere.it/economia/18\\_gennaio\\_01/europa-nuovi-emigranti-europei-18-milioni-cambiano-stato-germania-attira-talenti-e4222a6e-ef37-11e7-97e1-31c2bf5f7cef.shtml](https://www.corriere.it/economia/18_gennaio_01/europa-nuovi-emigranti-europei-18-milioni-cambiano-stato-germania-attira-talenti-e4222a6e-ef37-11e7-97e1-31c2bf5f7cef.shtml).

<sup>108</sup> C. Schönberger, *European Citizenship as Federal Citizenship: Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, *op. cit.*

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

Ma a prescindere da tutto ciò, sempre nell'ottica della capacità trasformativa della cittadinanza UE e del suo portato identitario, occorre prima di tutto intendersi concettualmente.

Abbiamo fatto riferimento già agli albori dei dibattiti sull'istituto. Il rapporto Tindemans del 1975 prefigurava l'idea di una "Unione" europea che divenisse «Europa dei cittadini», con una definitiva dimensione «sociale ed umana» costruita mediante la tutela dei diritti fondamentali, l'avviamento di nuove politiche nel settore della cultura, dell'educazione, dei media e della comunicazione, e soprattutto mediante la creazione di nuovi diritti individuali da riconoscere ai cittadini europei<sup>109</sup>. Questa evoluzione seguiva e suggellava l'opera di soggettivizzazione del diritto comunitario già portata avanti dalla Corte di giustizia del Lussemburgo, che sin dai celebrati primordi della propria giurisprudenza aveva inteso implicare l'idea di una Comunità non solo di Stati ma di popoli, conferendo ai cittadini comunitari precisi e importanti diritti d'azione con un decisivo risvolto latamente politico<sup>110</sup>. Come detto, è indicativo notare che negli stessi anni '70 - mentre l'idea politica di trasfondere il concetto di cittadinanza a livello sovranazionale iniziava ad apparire nero su bianco - un influente studioso come Raymond Aron ancora perorava l'idea di una impossibilità per una *multinational citizenship* di esistere, teoricamente ed empiricamente: e per farlo, egli prendeva a riferimento un modello preciso dell'istituto, quello delineato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, quello appunto della cittadinanza *nazionale*<sup>111</sup>.

Si determinava insomma sin dall'origine dell'istituto, quella discussione - concettuale, o forse nominalistica - che ha accompagnato le visioni critiche della cittadinanza europea poi nei decenni, e che tuttora informa il dibattito. Ad esempio, Pavlos Eleftheriadis, nel suo recente e pur brillante saggio sul *contenuto*

---

<sup>109</sup> Rapporto della Commissione sull'Unione europea, in Bollettino CE, n. 5, suppl., 1975, disponibile anche al sito [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf).

<sup>110</sup> Si fa ovviamente riferimento alle fondamentali pronunzie Arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen (26/62, Rec. 1963 p. 3) e Arrêt du 15 juillet 1964, Costa / E.N.E.L. (6-64, Rec. 1964 p. 1141); riflette ricostruttivamente ed anche in prospettiva comparata sull'idea per cui, in Van Gend en Loos, si statui già che «la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini» D. Halberstam, *Internal Legitimacy and Europe's Piecemeal Constitution: Reflections on Van Gend at 50*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (eds.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos (1963-2013)*, Luxembourg, 2013, p. 111.

<sup>111</sup> R. Aron, *Is Multinational Citizenship Possible?*, *op. cit.*

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

proprio della cittadinanza europea<sup>112</sup>, ha criticato espressamente la visione di altri noti studiosi come von Bogdandy e Shaw che razionalizzano l'istituto nell'ottica di un «*dynamic process of polity building*» continentale<sup>113</sup>; ed è tornato anch'egli a suggerire - con rimando alla nota tripartizione marshalliana degli elementi costitutivi della cittadinanza, giuridici, politici e sociali, su cui l'istituto dovrebbe agire in senso equitativo<sup>114</sup> - come la cittadinanza UE «*fails in all three ways to match its national counterpart*»<sup>115</sup>, tanto che la «*straight comparison of EU citizenship to national citizenship attempted by Shaw and others seems entirely inappropriate*»<sup>116</sup>.

Una simile insistenza sull'idea di (mancata) replicabilità concettuale dell'istituto lascia in ultima analisi perplessi, restituendo l'idea di uno sterile e formalistico esercizio categorico; ed è comunque discutibile in più sensi. Non solo soccorrono in tal senso l'idea storica, di cui già s'è dato conto, della cittadinanza come «condizione giuridica di contenuto variabile»<sup>117</sup>, e l'analisi comparata che sottolinea come ogni ordinamento abbia norme proprie sulla cittadinanza, che solo mediante un'analisi empirica, induttivamente, con approssimazione, possono ricondursi ad una definizione giuridica di cittadinanza valida a livello globale<sup>118</sup>, e che, in vari contesti tanto federali quanto, similmente, di interazioni tra livelli nazionali e sovranazionali, esistono esempi di «cittadinanza multilivello»<sup>119</sup>. Ma la scuola della *Begriffsgeschichte*<sup>120</sup> pure ci ha insegnato, quanto ai rapporti tra «storia dei concetti e storia sociale»<sup>121</sup> - appuntando le proprie critiche sulla inavvertita applicazione al passato di espressioni del diritto pubblico e della vita

<sup>112</sup> P. Eleftheriadis, *The Content of European Citizenship*, in *German Law Journal*, vol. 15, 2014, p. 777, ss.

<sup>113</sup> Con riferimento ad A. von Bogdandy, *Founding Principles*, in A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, p. 11, ss., e J. Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, *op. cit.*, p. 575.

<sup>114</sup> T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, *op. cit.*, in particolare p. 46 e ss.

<sup>115</sup> P. Eleftheriadis, *The Content of European Citizenship*, *op. cit.*, p. 785.

<sup>116</sup> *Ivi*, p. 783.

<sup>117</sup> Si vedano ancora S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, *op. cit.*, p. 66, e A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>118</sup> Si vedano ancora R. Clerici, *Cittadinanza*, *op. cit.*, p. 112; S. Scalia, *Note in tema di cittadinanza europea*, *op. cit.*, p. 351.

<sup>119</sup> Si veda in proposito da ultimo W. Maas, *Multilevel Citizenship*, *op. cit.*, p. 644.

<sup>120</sup> O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, 1972-1992: si veda per uno studio introduttivo G. Duso, *Historisches Lexikon e storia dei concetti*, in *Filosofia politica*, vol. 8, 1994, p. 109, ss.

<sup>121</sup> R. Koselleck, *Storia dei concetti e storia sociale*, in R. Koselleck (cur.), *Futuro passato*, Genova, 1986, p. 102, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

costituzionale moderna, sulla scorta di un noto saggio del 1961 di Böckenförde<sup>122</sup> - che una delle fallacie tipiche nello studio storico dell'organizzazione politica e del suo diritto è quello di presentare la «storia delle idee» come lo sviluppo diacronico di «grandezze costanti», di concetti «universali, eterni, identici a se stessi», che poi si declinano in figure storiche diverse<sup>123</sup>: una tendenza che porta non solo all'effettivo svuotamento dei concetti pretesi universali, tanto da renderli in ultima analisi «immagine confusa», ma anche a proiettare, consapevolmente o meno, in contesti del passato concetti costruiti secondo le sole determinazioni che essi hanno nel moderno, travisandoli anziché riducendoli ad un minimo comun denominatore definitorio effettivamente utile epistemologicamente<sup>124</sup>. Un'analisi concettuale corretta, secondo le riflessioni degli studiosi della *Begriffsgeschichte*, è possibile «solo in quanto abbiamo coscienza della determinatezza e della epocalità che caratterizza le parole che usiamo»<sup>125</sup>: così da riuscire ad intendere i concetti come emersi nel loro contesto storico ma anche come passibili di mutazione nelle trasformazioni sociali, ed anzi come «indicatori dei mutamenti e delle trasformazioni sociali», correttamente intesi in quanto «inseriti nelle strutture sociali in cui agiscono»<sup>126</sup>.

È in quest'ottica, e per enucleare una funzione della cittadinanza UE in ottica trasformativa e identitaria, che si rende rilevante il secondo corno dell'argomentazione degli autori che, come Weiler, hanno ragionato in tema di ri-determinazione concettuale della cittadinanza europea, cui già abbiamo già fatto cenno, alla luce della sua positivizzata natura *aggiuntiva*.

Non solo essa potrebbe, e dovrebbe, essere in grado di valorizzare la naturale multiforme «*differentity*»<sup>127</sup> dei cittadini come soggetti politici, che non solo sono capaci ma tendono a intrattenere simultaneamente più rapporti identitari con più comunità politiche, foss'anche solo a livello territoriale, cd. sub-costituzionale<sup>128</sup>: e ciò sarebbe peraltro conforme alle rilevazioni stabili dei

<sup>122</sup> E.W. Böckenförde, *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert. Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder*, Berlino, 1961.

<sup>123</sup> G. Duso, *La logica del potere, Storia concettuale come filosofia politica*, Milano, 2007, p. 27.

<sup>124</sup> *Ivi*, p. 25, ss.

<sup>125</sup> G. Duso, *La logica del potere, Storia concettuale come filosofia politica*, op. cit., p. 26.

<sup>126</sup> *Ivi*, p. 25: tanto che «storia concettuale e storia sociale appaiono così complementari».

<sup>127</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen - Eros and Civilization*, op. cit., p. 499.

<sup>128</sup> Sul concetto v. G. Delle Donne, G. Martinico (eds.), *Exploring Subnational Constitutionalism: A Special Issue*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 6, 2014, p. 3, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

sondaggi dell'Eurobarometro rispetto alle effettivamente percepite identità nazionali ed europea<sup>129</sup>.

Ma Weiler, nell'indagare quale possa essere il sostrato identitario della cittadinanza europea e il contenuto del rapporto identitario che essa stabilisce, formula una precisa ricostruzione, coerente con la sua teoria del sovranazionalismo come fenomeno politico e giuridico<sup>130</sup>. La cittadinanza europea, proprio per la sua natura *aggiuntiva* rispetto a quella nazionale, e non meramente replicativa, va intesa come fenomeno di volontario distacco dall'idea solamente etnico-culturale di cittadinanza quale appartenenza ad un *demos*, per significare l'appartenenza ad una più ampia comunità composta da più *demos* uniti, ed anzi vincolati, da un *trait d'union* insieme valoriale e procedurale, che colleghi cioè comunità unite da un *idem sentire* e che accettano di vincolarsi perciò anche al rispetto, in virtù di un'idea di tolleranza costituzionale, alle decisioni altrui<sup>131</sup>, che necessariamente, quali esternalità, hanno impatto sulle proprie<sup>132</sup>.

È chiaro che, già nelle intenzioni dei formulatori di una simile visione, è erroneo invocare un elemento identitario per la cittadinanza europea che somigli, e fors'anche replichi, il portato che si suole identificare con i concetti di *demos*, o financo di *ethnos*, insiti nelle cittadinanze nazionali. Così facendo, si compie proprio il menzionato errore storico di prospettiva di ridurre e condannare l'Unione europea a dover perpetrare, o replicare, gli schemi politici e di pensiero tipici statuali su più vasta scala, a mo' di super-stato<sup>133</sup>. Ciò quando invece la cittadinanza europea si sostanzia, e si atteggia, per converso, quale tutela di natura ideologicamente liberale che, nel suo sovrapporsi alle discipline sulle cittadinanze nazionali vista la sua natura *aggiuntiva*, libera i cittadini dai vincoli relativi a

<sup>129</sup> V. già K. Rostek, G. Davies, *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*, op. cit., p. 102-103, con riferimento ai dati 2002-2004.

<sup>130</sup> J.H.H. Weiler, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, vol. 1, 1981, p. 267, ss.

<sup>131</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European citizen - Eros and Civilization*, op. cit., p. 508ss.; si veda sul punto del resto J.H.H. Weiler, *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, in Id., M. Wind (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003, p. 7, ss.

<sup>132</sup> C. Joerges, *Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form*, LEQS Paper No. 28/2010, disponibile al sito <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper28.pdf>.

<sup>133</sup> Si veda sul tema lo storico dibattito tra J.H.H. Weiler e G.F. Mancini in *Mancini v Weiler: Europe - The Case for Statehood ... And the Case Against: An Exchange*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/98 (anche in *European Law Journal* vol. 4, 1998,).

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

malintese imposizioni tradizionali fondate su presunte componenti mono-culturali o mono-identitarie costruite dagli Stati.

Un esempio evidente, in proposito, è rinvenibile nei casi, come emblematicamente il contenzioso *Nerkowska* del 2008<sup>134</sup>, in cui la Corte di giustizia dell'Unione, dinanzi all'invocazione delle guarentigie della cittadinanza UE, censura misure protezionistiche quali requisiti di residenza stanziale o test linguistici per l'accesso a certe prestazioni pubbliche (nella specie, simbolicamente, pensioni d'invalidità concessa alle vittime civili della guerra o della repressione nei paesi di antica influenza sovietica). Anche qui, a ben vedere, la cittadinanza UE è chiamata proprio a svolgere un ruolo trasformativo rispetto alle discipline delle cittadinanze nazionali o comunque a discipline ad esse strettamente correlate.

In tal senso, il nucleo identitario della cittadinanza UE è proprio nel suo atteggiarsi in senso anti-identitario, ed emancipatorio. Nelle sue già cennate conclusioni per il noto caso *Rottmann*, l'Avvocato generale Poiares Maduro ebbe ad opinare che «facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati). L'accesso alla cittadinanza europea passa attraverso la cittadinanza di uno Stato membro, che è disciplinata dal diritto nazionale, ma, come qualsiasi forma di cittadinanza, costituisce il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato. Ciò, a sua volta, legittima l'autonomia e l'autorità dell'ordinamento giuridico comunitario»<sup>135</sup>. In questa argomentazione - fondante l'idea, accolta dalla Corte, dell'autonomia della cittadinanza UE rispetto a quella nazionale - si ritrova la formalizzazione di tutte le riflessioni già avanzate da Weiler: e l'idea che la proclamata complementarità della nuova cittadinanza sovranazionale mira ad introdurre elementi di addomesticamento delle pulsioni nazionalistiche insite nelle cittadinanze nazionali, tanto da poter costituire il logico prodromo della creazione di una

<sup>134</sup> Arrêt du 22 mai 2008, *Nerkowska* (C-499/06, Rec. 2008 p. I-3993) ECLI:EU:C:2008:300.

<sup>135</sup> Arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann* (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104, conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, par. 23.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

struttura politica adeguata ad una democrazia composta da multipli *demoi*, con uno spazio politico europeo che si aggiunga – appunto - a quelli nazionali<sup>136</sup>.

Non per caso, già le stesse riflessioni di Weiler erano unite a specifiche proposte per la costruzione di una dimensione politica sempre più potente della cittadinanza europea, affinché il progetto di integrazione tenga in considerazione l'istituto ed anzi si nutra del suo apporto<sup>137</sup>. Alcune delle proposte allora avveniristiche stanno trovando oggi attuazione politica: si pensi, a titolo di esempio, alla nomina del Presidente della Commissione europea che oggi si vuole vincolata ai risultati delle elezioni del Parlamento UE, al diritto d'iniziativa dei cittadini europei, al ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla creazione di una Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione<sup>138</sup>. Ma tutte si sostanziano nel potenziamento di quanto già evidente nei diritti politici riconosciuti al cittadino UE sin dai primordi dell'inclusione dell'istituto nei Trattati, e dunque nel riconoscimento di diritti di partecipazione slegati rispetto alla nazionalità e invece collegati alla residenza elettiva (quanto al diritto di partecipazione alle elezioni locali), e al principio di universalità (quanto al diritto di partecipazione alle elezioni del parlamento europeo), proprio nello spirito di costruzione di comunità politiche coesistenti in cerchi concentrici.

#### 4. In conclusione

La cittadinanza europea sta sicuramente soffrendo, nell'attuale temperie di multiforme crisi dell'Unione<sup>139</sup>, dinanzi ad alcune rilevanti sfide alla sua stessa funzione.

Come accennato, la crisi finanziaria ha secondo alcuni messo in crisi l'elemento solidaristico connaturato all'istituto, arrivando ad influenzare

---

<sup>136</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European citizen - Eros and Civilization*, *op. cit.*, 495; si veda anche M. Poiars Maduro, *Passion and Reason in European Integration*, prolusione presso la Humboldt-Universität di Berlino del 10 Febbraio 2010, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (FCE 03/10), disponibile al sito internet <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1709950>.

<sup>137</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European citizen - Eros and Civilization*, *op. cit.*, p. 511, ss.

<sup>138</sup> Su questi ed altri sviluppi istituzionali, volendo, M. Poiars Maduro, L. Pierdominici, *Lo spazio della cittadinanza europea al tempo della crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, p. 487, ss.

<sup>139</sup> Ha parlato di una «crisi esistenziale» dell'Unione, e di una crisi di natura multiforme, che ne colpisce «la struttura economica, finanziaria, fiscale, macroeconomica, politica» A.J. Menéndez, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, vol. 14, 2013, p. 453 ss., 454 e ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

l'interpretazione sinora sempre fedele al *telos* integrazionista della Corte di giustizia in casi come *Brey*<sup>140</sup> e *Dano*<sup>141</sup>. Si è ipotizzato da parte di alcuno a chiare lettere un *revirement* strisciante dettato da motivi politici<sup>142</sup>, che farebbe il paio con le specificazioni della dottrina *Zambrano* in casi successivi come *Dereci*<sup>143</sup> e *McCarthy*<sup>144</sup>, ove pure il portato potenzialmente rivoluzionario della prima sentenza, per le implicazioni in tema migratorio, sembrerebbe stentare ad attecchire nell'interpretazione giudiziale<sup>145</sup>. Tra le due teoriche della cittadinanza UE come interpretata dalla Corte, una più incline alla scelta del mero esercizio del diritto di circolazione e soggiorno da parte del cittadino, che farebbe di per sé scattare i suoi diritti di protezione, e l'altra più invece incline allo scrutinio di un *genuine link* con il paese ospitante, si suggerisce che per ragioni politiche la seconda teorica stia prendendo il sopravvento. In ciò si sostanzierebbe, peraltro, un doppio esito paradossale: la richiesta di tale *genuine link*, specie nell'attuale temperie di *democratic backsliding*, potrebbe rischiare di aprire il vaso di Pandora di nuovi nazionalismi etnici che la cittadinanza europea è nata invece per contrastare<sup>146</sup>; viceversa, abbiamo visto come sia la stessa Unione talvolta, al massimo piano politico e quando è chiamata a contestare i dibattuti programmi di *investor citizenship* nazionali, a richiamare l'idea di tale *genuine link*, concetto tutto da chiarire sul piano interpretativo.

Sullo sfondo di tale dibattito critico v'è però una Corte che, mediante il proprio Presidente, fa ancora professione di un approccio integrativo ed

---

<sup>140</sup> Arrêt du 19 septembre 2013, Brey (C-140/12) ECLI:EU:C:2013:565.

<sup>141</sup> Arrêt du 11 novembre 2014, Dano (C-333/13) ECLI:EU:C:2014:2358.

<sup>142</sup> Parla in tal senso di «*reactionary phase in the Court's interpretation of the citizenship provisions*» E. Spaventa, *Earned Citizenship: Understanding Union Citizenship Through its Scope*, in D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: the Role of Rights*, Cambridge, 2015, p. 204; ragiona di «*striking shift in relation to the previous case-law*» R. Lanceiro, *Dano and Alimanovic: the Recent Evolution of CJEU Caselaw on EU Citizenship and Cross-border Access to Social Benefits*, in *UNIO - EU Law Journal*, 2017, p. 63, ss., 67.

<sup>143</sup> Arrêt du 15 novembre 2011, Dereci e.a. (C-256/11, Rec. 2011 p. I-11315) ECLI:EU:C:2011:734.

<sup>144</sup> Arrêt du 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, Rec. 2011 p. I-3375) ECLI:EU:C:2011:277.

<sup>145</sup> In tal senso, univocamente critico, C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014, p. 154, che accusa la Corte di un atteggiamento «incoerente o comunque soggetto alle contingenze del clima politico e sociale», e A.O. Cozzi, *Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 159 ss., pp. 188-189, che ragiona di «una forma di *restraint* autoimposti dalla Corte stessa».

<sup>146</sup> H.U. Jessurun d'Oliveira, *Union Citizenship and Beyond*, op. cit., p. 40.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

incrementale in materia di cittadinanza, secondo una esplicita strategia «*stone by stone*» in una materia espressamente considerata di rilievo costituzionale<sup>147</sup>.

Del resto, lo stesso processo di Brexit pone la cittadinanza UE dinanzi ad un potenziale bivio. Alcuni autori hanno opinato, già commentando i primi passi del Regno Unito per l'uscita dall'Unione quale paese membro, che la cittadinanza UE avesse in quel contesto fallito, sia sul piano politico per la mancata creazione di un comune afflato che facesse resistere, o desistere, i cittadini britannici, sia sul piano giuridico quale strumento che potesse in qualche modo essere invocato *ex ante* per la giusta definizione delle *constituency* chiamata al voto nel procedimento referendario d'uscita<sup>148</sup>, o *ex post* nel procedimento disegnato dall'art. 50 TUE, o comunque in generale per opporsi alla validità delle scelte della maggioranza dei cittadini del paese<sup>149</sup>. Di converso, già di primo acchito altri autori opinarono che la cittadinanza UE sarebbe stata chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito per stabilire le condizioni del recesso: tanto che, sul piano politico almeno, ma con tutto il suo potenziale portato giuridico da far valere in quella sede, nella cittadinanza europea si sostanzierebbe un baluardo finale per la tutela degli interessi dei cittadini nel confuso ambito della Brexit<sup>150</sup>. Simili circostanze paiono essersi realizzate in più sensi: è emerso un variegato contenzioso, che abbiamo già richiamato, fondato proprio sui criteri di *membership* che intende opporsi alla deprivazione automatica; in ambito politico, la tutela dei diritti dei cittadini

---

<sup>147</sup> K. Lenaerts, *EU Citizenship and the European Court of Justice's 'Stone-by-Stone' Approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, vol. 1, 2015, p. 1, ss.

<sup>148</sup> Si fa riferimento ovviamente al noto caso *Shindler & Anor v Chancellor of the Duchy of Lancaster & Anor* [2016] EWHC 957 (Admin) (28 April 2016), su cui notazioni interessanti già in G. Martinico, *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, in *Diritti comparati*, 27.6.2016, disponibile al sito <http://www.diritticomparati.it/la-confusione-regna-sovrana-riflessioni-sul-brexite-a-pochi-giorni-dal-voto-del-23-giugno/>.

<sup>149</sup> Si veda ad es. S. Coutts, *Brexit and Citizenship: The Past, Present and Future of Free Movement*, in *Durham European Law Institute Blog*, 12.9.2016, disponibile al sito <https://delilawblog.wordpress.com/2016/09/12/stephen-coutts-brexit-and-citizenship-the-past-present-and-future-of-free-movement/>: «Union citizenship has failed. It has failed in its most fundamental role, at least in the UK, that of generating a sense of belonging and community, a sharing of a political fate, with individuals across the Union. At least as viewed from the abroad, the Brexit campaign was relentless pragmatic and economic, concerning with the benefits and costs of a purely transactional relationship. What was missing was any attempt to bring a sense of the values and ideals of a community of states sharing a common destiny».

<sup>150</sup> P. Mindus, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Cham, 2017.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

europei è stata considerata obbiettivo fondamentale del negoziato sull'uscita<sup>151</sup>, e la parte seconda del *Withdrawal Agreement* intervenuta a tutelare i diritti di permanenza dei cittadini europei nel Regno Unito, di quelli britannici già nell'Unione e delle relative famiglie, ha preso come necessario riferimento i diritti di cittadinanza UE precedentemente conferiti, per salvaguardarne buona parte<sup>152</sup>, tanto da aver indotto i commentatori a rimarcare che «*Brexit has paradoxically brought the concept of EU citizenship alive*»<sup>153</sup>; addirittura sono sorti accordi bilaterali tra Regno Unito e alcuni Stati membri, tra cui Spagna, Portogallo, Lussemburgo, per conservare i diritti politici dei rispettivi cittadini residenti nelle votazioni locali e per il Parlamento europeo<sup>154</sup>; lo stesso diritto di iniziativa dei cittadini europei di cui all'art. 11 TUE, il cui impatto era univocamente considerato assai limitato<sup>155</sup>, ha conosciuto dinanzi alle problematiche sfide di Brexit un rinnovato utilizzo<sup>156</sup>.

Va poi chiosato in tema di *democratic backsliding* in Ungheria<sup>157</sup>, Polonia<sup>158</sup>, Romania<sup>159</sup> – fenomeno a fronte del quale buona parte dei cittadini nazionali invoca le guarentigie relative alla propria *membership* sovranazionale - che a più

---

<sup>151</sup> Council Press release 286/17 del 22 maggio 2017, disponibile al sito <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/22/brexit-negotiating-directives/>.

<sup>152</sup> Ne dà conto dettagliatamente G. More, *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Leiden-Boston, 2020, p. 457, ss.

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 461, con riferimento a H.U. Jessurun d'Oliveira, *Brexit, Nationality and Union Citizenship: Bottom Up*, EUI Working Papers RSCAS 2018/49, disponibile al sito <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/59115>.

<sup>154</sup> *Ivi*, p. 471.

<sup>155</sup> V. la stessa “Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini” Bruxelles, 28.3.2018 COM(2018) 157 definitiva.

<sup>156</sup> N. Athanasiadou, *The European Citizens' Initiative in Times of Brexit*, in N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Leiden-Boston, 2020, p. 387, ss.

<sup>157</sup> V. tra i vari A.L. Pap, *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*, *op. cit.*; G. Halmai, *The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 12, 2020, p. 204, ss.; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, *op. cit.*

<sup>158</sup> V., sempre tra i vari, M. Bernard, *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, in *Slavic Review*, vol. 80, 2021, p. 585, ss.; L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, *op. cit.*

<sup>159</sup> V. A. Gora, P. de Wilde, *The Essence of Democratic Backsliding in the European Union: Deliberation and Rule of Law*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 29, 2022, p. 342, ss.

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.  
Una prospettiva comparatistica*

riprese è emersa nel dibattito non solo accademico una proposta di tutela diretta dei diritti fondamentali d'origine sovranazionale, basata proprio sulla cittadinanza europea e l'esercizio attivo delle facoltà che vi sono connesse: proposta divenuta nota come *Reverse Solange*<sup>160</sup>, ma già enucleata nelle note conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro nel caso *Centro Europa 7*<sup>161</sup>, per cui «serie e durevoli trasgressioni che evidenziano un problema di natura sistemica nella tutela dei diritti fondamentali nello Stato membro considerato possono integrare (...) una violazione delle norme sulla libera circolazione, dato il pregiudizio diretto che comporterebbero alla dimensione transnazionale della cittadinanza europea e all'integrità dell'ordinamento giuridico comunitario», così da poter permettere una tutela da parte delle istituzioni europee mediante gli strumenti previsti dall'art. 258 e dall'art. 267 TFUE, di nuovo prescindendo dall'elemento dell'esercizio concreto della libera circolazione, e dotando di nuovi strumenti concreti la pretesa tutela della sostanza dei diritti di cittadinanza UE. Non è un caso, del resto, che la ormai copiosa giurisprudenza assommata in tema di *democratic backsliding* attenga già alla tutela effettiva delle garanzie giurisdizionali negli Stati membri<sup>162</sup>; e che il cd. *European Rule of Law Framework* abbia effettivamente investito la procedura d'infrazione di simili potenzialità.

Se quelle richiamate sono le principali sfide che la cittadinanza UE oggi fronteggia, certo potenzialmente esiziali, sarebbe ingeneroso negare l'importanza che essa riveste e ha rivestito nel processo integrativo sinora svolto. E come s'è cercato di illustrare nel saggio, prova evidente di questa importanza va cercata proprio nella relazione dell'istituto della cittadinanza UE, nei suoi vari significati, nei suoi vari sviluppi, con la disciplina delle cittadinanze nazionali: va insomma cercata nel suo potenziale trasformativo rispetto alla disciplina tralasciata delle cittadinanze nazionali, nel costante processo di azione e reazione che i due livelli di disciplina, intersecandosi in più dimensioni, sviluppano.

\*\*\*

---

<sup>160</sup> A. von Bogdandy et al., *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 489, ss.

<sup>161</sup> Arrêt du 31 janvier 2008, *Centro Europa 7* (C-380/05, Rec. 2008 p. I-349) ECLI:EU:C:2008:59, conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, par. 21-22.

<sup>162</sup> V. la ricca ricostruzione di L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, Sieps – Swedish Institute for European Policy Studies 2021:3, disponibile al sito [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/sieps-2021\\_3-eng-web.pdf?](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/sieps-2021_3-eng-web.pdf?)

Leonardo Pierdominici

*La capacità trasformativa della cittadinanza europea.*

*Una prospettiva comparatistica*

**ABSTRACT:** This article provides a first overview of the EU citizenship's transformative impact over national ones. It looks at the capacity of EU citizenship to evolve and modify national citizenship laws by interacting with them. The analysis corroborates these links by looking at three domains and conceptual dimensions: citizenships as bundles of rights, as status, as elements of identity. It establishes that a natural coexistence of casuistry and logic nourishes the evolution of this interaction, and will do so in the future.

**KEYWORDS:** Citizenship of the EU; national citizenships; rights; status; identity; evolution

\*\*\*

**Leonardo Pierdominici** – Assegnista di ricerca presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (leonardo.pierdominici@unibo.it).