



24 DICEMBRE 2014

Dimensione sostanziale della
cittadinanza europea e diritti
fondamentali: una storia appena
cominciata

di Antonia Baraggia
Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Milano



Dimensione sostanziale della cittadinanza europea e diritti fondamentali: una storia appena cominciata*

di Antonia Baraggia

Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Introduzione. 2. Cittadinanza nazionale e cittadinanza europea: “a tale of two uneasy bedfellows”. 3. Il “cortocircuito” tra cittadinanza nazionale ed europea: il caso *Rottmann* - 4. Le “magnifiche sorti e progressive” della cittadinanza europea? Da *Ruiz Zambrano* in poi. 5. Un breve intermezzo: l’eterna dialettica tra cittadinanza e diritti fondamentali. 6. Verso la quadratura del cerchio? Diritti e cittadinanza nella proposta del Gruppo di Heidelberg. 7. L’anello che non tiene: i più recenti case-law della Corte di giustizia. 8. Qualche nota conclusiva.

1. Introduzione

La cifra caratterizzante i più recenti sviluppi del dibattito sull’Unione europea è stata, indubbiamente, quella della crisi, ed in particolare della crisi nella sua dimensione economica. Come tristemente noto, infatti, essa ha investito, a partire dal 2008, tutte le economie degli Stati membri e sembra aver cancellato improvvisamente l’area (e l’aura) di prosperità che è stata, per molto tempo, il *leitmotiv* dell’integrazione europea.

La crisi economica si è, tuttavia, facilmente tramutata anche in una crisi più profonda circa l’esistenza e la legittimazione stessa di quella realtà – ancora indefinita secondo le tradizionali categorie del diritto pubblico ed in particolare della forma di stato – che è l’Unione Europea.

* Il presente contributo rientra tra i lavori inviati in risposta alla *Call for papers* di federalismi “Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa” ed è stato sottoposto ad una previa valutazione del Direttore della Rivista e al referaggio dei Professori Cassetti, Curti Gialdino, Gui, Miccù e Ridola.



Come è stato osservato¹, la stessa sorte – ovvero la messa in discussione della sua legittimazione – non avrebbe potuto interessare lo stato nazionale classico: anche in tempi di crisi, se si fanno eccezione per le istanze secessioniste e separatiste che pure hanno avuto di recente un *revival*², la legittimità dello Stato nazionale non viene messa in discussione. Nel caso dell’Unione europea, invece, la crisi economica ha toccato il nervo scoperto riguardante l’identità dell’esperienza europea in quanto tale.

Tale esito è ancora più paradossale se si pensa che proprio mentre si adombrava lo spettro della crisi, il processo di unificazione politica sembrava compiere – seppur titubanti – passi avanti, con l’approvazione del Trattato di Lisbona e l’entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali, il *Bill of Rights* dell’Unione europea.

E allora, per usare le parole di Pernice³ in un recente scritto sulla crisi, viene da chiedersi: *What’s wrong with the EU?*

Un profilo - non certo il solo - che costituisce un aspetto ancora irrisolto dell’Unione è quello che riguarda la legittimazione democratica del sistema politico europeo⁴ ed in particolare il profilo relativo alla cittadinanza europea. Nonostante essa sia ancora, rispetto all’omologo nazionale, uno “*skinny concept*”, indubbiamente “*it relates to important concerns - legitimacy, democracy, identity, immigration and diversity, - that are at the center of incendiary debates in the European Union*”⁵. Per questo, determinare la natura e rafforzare la consistenza della cittadinanza europea e dei diritti ad essa correlati,

¹G. DE BURCA, *Europe’s Raison D’Etre*, in *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, W.P. n. 13-09, p. 4. Riferendosi all’Unione europea, l’A. afferma che, a differenza degli Stati nazionali, “it has remained a political entity always in question; always required to justify its existence and value added”.

² Si pensi ai casi della Catalogna e della Scozia, per un inquadramento generale dei quali si rimanda rispettivamente a Z. OKLOPCIC, *Drafting Independence: The Catalan Declaration of Sovereignty and the Question of the Constituent Power of the People in Context*, in *Int’l J. Const. L. Blog*, 2013, e S. TIERNEY, *Leaving Westminster: Constitutional Supremacy in an Independent Scotland*, in *Int’l J. Const. L. Blog*, 24 giugno, 2014, <http://www.iconnectblog.com>. Tuttavia entrambe le istanze secessionistiche sembrano aver avuto di recente una battuta d’arresto: nel caso scozzese l’esito del referendum ha sancito la permanenza della Scozia nel Regno Unito; nel caso catalano, il Tribunale costituzionale spagnolo ha respinto la richiesta di indizione di una consultazione popolare per il futuro politico della Catalogna. Per un commento all’esito del referendum scozzese si rimanda a S. TIERNEY, “*And the Winner is... the Referendum*”: *Scottish Independence and the Deliberative Participation of Citizens*, *Int’l J. Const. L. Blog*, Sept. 26, 2014, <http://www.iconnectblog.com>; G. CARAVALE, *Il referendum del 18/9/2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in www.federalismi.it n. 18, 1 ottobre 2014.

³I. PERNICE, *Book Review, The Crisis of the European Union. A Response*, by Jürgen Habermas, in *CMLR*, n. 50, 2013, pp. 1843–1845

⁴ “The importance of European citizenship is a lot more than a device for placating an alienated populace. It goes to the very foundations of political legitimacy”, J. H. WEILER, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, in *Working Paper Series in European Studies*, Special Edition, Spring 1998, p. 18.

⁵F. STRUMIA, *European Citizenship: Mobile Nationals, Immobile Aliens, and Random Europeans*, in M. S. GREVE E M. ZOLLER (a cura di), *Citizenship in America and Europe; beyond the Nation State?*, Washington D.C., 2009, p. 45.

potrebbe essere una via per implementare la legittimazione democratica dell'Europa, in un contesto come quello attuale dove essa, in tutte le sue dimensioni⁶, sembra essere venuta meno.

E ancora, la consistenza della cittadinanza europea può dire molto circa la natura dell'Unione, come già aveva chiaramente affermato l'Avvocato generale Poiares Maduro in uno dei *leading case*⁷ sul tema in esame: la definizione dei rapporti tra le nozioni di cittadinanza di uno Stato membro e cittadinanza dell'Unione, determina in larga misura la natura dell'Unione europea. A questo proposito, come da autorevole dottrina sostenuto, l'orizzonte a cui guardare è quello dell'affermazione di un autentico "stato costituzionale europeo"⁸, del quale la ridefinizione della cittadinanza e di un demos europeo sarebbero inevitabilmente tasselli fondamentali.

Sebbene il tema della cittadinanza europea evochi riflessioni di ampio respiro sul destino e sulla natura dell'Unione, il presente contributo intende focalizzarsi su un dettaglio di tale quadro, ovvero sul contributo offerto alla definizione della cittadinanza dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. In prima battuta si cercherà di mostrare come la cittadinanza europea nelle decisioni della Corte di Lussemburgo non abbia ancora assunto contorni e contenuti definiti. Mentre da un lato, la sua natura derivata e il suo rapporto con le cittadinanze nazionali ha creato una sorta di "cortocircuito", dall'altro sembra proseguire, tra alti e bassi, la sua corsa per affermarsi come lo *status* fondamentale dei cittadini europei. Per affrontare tale aspetto, si procederà attraverso l'analisi della cittadinanza europea come *status*, per poi indagare il suo legame con i diritti fondamentali e l'evoluzione che essa ha avuto per tramite della Corte di giustizia, esaminando il filone giurisprudenziale inaugurato dai casi *Rottmann*⁹, *Ruiz Zambrano*¹⁰, *McCarthy*¹¹ e *Dereci*¹². La seconda parte sarà dedicata all'analisi della proposta del Gruppo di Heidelberg¹³ che proprio alla luce della dimensione sostanziale della cittadinanza enucleata dalla sentenza *Ruiz Zambrano*, propone una lettura congiunta della stessa con l'art. 2 del TFUE, rendendo così la cittadinanza

⁶ Come magistralmente osservato da Weiler, tre sono le più importanti forme di legittimità che hanno avuto un ruolo nel processo di integrazione europea: *the process legitimacy*, *the result legitimacy* e *the telos legitimacy*. Secondo l'A., tutte e tre le dimensioni sono collassate nelle attuali circostanze in cui versa l'Unione europea, J. H. WEILER, *Europe in crisis. On Political Messianism, Legitimacy and the Rule of Law*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, p. 250.

⁷ Causa C-135/08, *Rottmann v. Freistaat Bayern* del 2 marzo 2010.

⁸ A. MORRONE, *Una Costituzione per l'Europa? Verso uno Stato costituzionale europeo*, in [Federalismi](#), 10 dicembre 2014, p. 8.

⁹ Causa C- 135/08 del 2 marzo 2010.

¹⁰ Causa C- 34/09 dell'8 marzo 2011.

¹¹ Causa C- 434/09 del 5 maggio 2011.

¹² Causa C- 256/11 del 15 novembre 2011.

¹³ A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, in *CMLR*, n. 49, 2012, Issue 2, pp. 489–519

base giuridica per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei in occasione di gravi violazioni degli stessi da parte degli Stati membri. Nella terza parte verrà ripreso il filo rosso della giurisprudenza per mostrare come la Corte di Giustizia, nei suoi più recenti sviluppi, sembra voler circoscrivere, quasi rinnegare, la portata delle affermazioni fatte in *Ruiz Zambrano*. La parte conclusiva, infine, sarà dedicata a tracciare qualche considerazione generale sul futuro della cittadinanza europea alla luce delle incertezze e dei nodi irrisolti che ancora la caratterizzano.

2. Cittadinanza nazionale e cittadinanza europea: “a tale of two uneasy bedfellows”¹⁴”

La cittadinanza europea nasce con quello che potremmo definire un “peccato originale”: a differenza del tradizionale concetto di cittadinanza¹⁵ che presuppone l’esistenza di un popolo e definisce l’appartenenza del singolo a una determinata collettività organizzata¹⁶, l’omologa fattispecie europea si sviluppa senza un *demos* di riferimento e per questo, come rilevato in dottrina, si tratta di un concetto scritto sulla sabbia. Nonostante, infatti, il trattato di Maastricht abbia tracciato con un segno indelebile i contorni della cittadinanza europea¹⁷, codificando per altro un’idea che già permeava l’ordinamento comunitario¹⁸, essa è apparsa sin da subito fragile¹⁹.

¹⁴ S. O’ LEARY, *Nationality Law and Community Citizenship: a Tale of Two Uneasy Bedfellows*, in *YEL*, 1992, p. 353 ss.

¹⁵ Non è possibile ovviamente ricostruire la sterminata letteratura che ha ad oggetto il tema della cittadinanza. Sia qui solo consentito rimandare, per la dottrina costituzionalistica italiana alle opere di M. CUNIBERTI, *La Cittadinanza*, Padova, 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Milano, 2007, e più recentemente S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2008. Per la letteratura straniera, altrettanto sterminata, si rimanda all’opera di C. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, 2010.

¹⁶ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico* 2/2011, p. 427.

¹⁷ Come noto il Trattato di Maastricht introduce all’art. 8 (rinumerato poi dal Trattato di Amsterdam in art. 17) la cittadinanza dell’Unione: “È istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato”. I successivi articoli, da 8a) a 8e) disciplinano i diritti derivanti dalla cittadinanza europea (diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui si risiede ma del quale non si è cittadini, la tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nei Paesi terzi ove non sia rappresentato lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e di adire il mediatore europeo).

¹⁸ Afferma F.G. Jacobs, “Although citizenship of the Union was introduced by the TEU, it was regarded by some as embryonic in the original EEC Treaty of 1957”, in F. G. JACOBS, *Citizenship of European Union – A Legal Analysis*, in *ELJ*, vol. 13 n. 5, 2007, p. 591 ss. Pur nella sua forma originale il Trattato di Roma a detta di attenta dottrina aveva creato una “Incipient form of European citizenship”, così R. O. PLENDER, *An incipient form of European Citizenship*, in F.G. JACOBS, *European Law and the individual*,



nella sua dimensione sostanziale e foriera di aporie nella sua dimensione di *status*.

In riferimento a quest'ultimo, come noto, la cittadinanza europea risulta essere un raro esempio di *“fundamental status which is entirely dependent on the specific features of the bearer, instead of viceversa, making any appeal to equality between European citizens impossible”*²⁰.

Ciò deriva dal fatto che le formulazioni adottate dal Trattato di Maastricht, poi modificate dal Trattato di Amsterdam ed infine accolte dal Trattato di Lisbona, hanno disegnato una cittadinanza europea “ancillare²¹”, che si aggiunge (“è complementare” nella formulazione di Amsterdam) alla cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest'ultima. La dichiarazione n. 2 allegata al Trattato di Maastricht, poi precisava che “ogni qualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”.

Appare dunque pacifico che le norme di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale sono lasciate in capo agli Stati membri, con la conseguenza che vi sono 28 modi (e tempi) diversi di diventare cittadini europei, tanto quante sono le legislazioni nazionali che regolano, appunto, l'acquisto e la perdita della cittadinanza²².

Una simile configurazione si articola lungo la tensione (per non dire contraddizione) tra l'autonomia dell'ordinamento²³ europeo e il fatto che la sua cittadinanza - ovvero il vincolo che lega l'individuo all'ordinamento stesso - sia dipendente da altro-da-sè, e segnatamente dagli Stati membri.

Proprio la ricerca di una possibile conciliazione tra l'autonomia e la dipendenza intorno ai quali si sviluppa la cittadinanza europea, ma anche, in ultima analisi, la definizione del rapporto tra i due

Amsterdam-New York, 1976. Va inoltre ricordato che già nel 1974 nel Vertice di Parigi si era parlato del problema della definizione di diritti speciali da conferire ai cittadini della Comunità economica europea.

¹⁹ Basti qui solo ricordare le parole di Weiler e Cartabia che affermavano agli inizi del nuovo millennio che il contenuto della cittadinanza europea era “a dir poco imbarazzante, in contrasto con la serietà della nozione e la sua importanza fondamentale per la presa di coscienza e la legittimazione dell'Unione”, J.H.H. WEILER, M. CARTABIA, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000.

²⁰D. KOCHENOV, *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 2, 2009, p. 169.

²¹ S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 870.

²² Per altro, il tema dell'armonizzazione delle cittadinanze nazionali in virtù del riverbero della cittadinanza europea costituisce un aspetto ancora irrisolto e in attesa di una compiuta definizione, che potrebbe realizzarsi o attraverso atti di diritto comunitario o strumenti convenzionali. Sul punto si veda M. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 98 e S. O'LEARY, *Nationality Law and Community Citizenship: a Tale of Two Uneasy Bedfellows*, cit.

²³ Sul punto non si può non richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia ECJ nella Causa C-285/98, *Kreil*, 11 Gennaio 2000.



livelli di cittadinanza (nazionale ed europeo) e tra i rispettivi ordinamenti, costituisce uno degli aspetti più controversi e al contempo affascinanti dell'esperienza europea. Si tratta per altro di un capitolo ancora tutto da completare del processo di integrazione europea, i cui esiti non sembrano scontati.

Il rapporto tra diversi livelli di cittadinanza non è un tema inedito: esso è stato già affrontato (e risolto) negli stati federali classici: si prenda ad emblema il caso americano, i cui albori erano caratterizzati dall'insistenza sul medesimo territorio di una cittadinanza federale e di tante cittadinanze statali²⁴. In tale contesto tuttavia la conciliazione tra i due *status* è avvenuta, con decisivo impulso da parte della Corte Suprema, e si è risolta nell'affermazione della supremazia dell'appartenenza federale rispetto a quella, particolare, statale.

Difficile che l'Europa segua, almeno nel breve termine, la medesima parabola: se è vero che nessuno avrebbe predetto la marcia trionfale della cittadinanza europea che da una “*meaning less addition*”²⁵ ai Trattati, sarebbe divenuta “*one of the keyconcepts of EC law*”²⁶, è anche altrettanto vero che una autentica cittadinanza federale sembra di là da venire, perché ancora troppo forti sono le resistenze dagli stati sovrani, dei quali la cittadinanza costituisce ancora una dimensione fondamentale.

Sul punto giova ricordare l'autorevole posizione del *Bundesverfassungsgericht* che nella nota sentenza *Lissabon* del 2009 ha affermato non solo che la cittadinanza rientra nell’“*essential areas of democratic formative action*” che devono essere lasciati agli Stati, ma anche che “*the citizenship of the Union is solely derived from the will of the Member States and does not constitute a people of the Union, which could exercise self-determination as a legal entity giving itself a constitution*”²⁷.

²⁴ Si veda sul punto C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Convegno del Gruppo di Pisa, Bergamo, 2014, www.gruppodipisa.it, p.16 e D. J. MANN, K. P. PURNHAGEN, *The Nature of Union Citizenship between Autonomy and dependency on (Member) State Citizenship. A Comparative Analysis of Rottmann Ruling, or: How to avoid a European Dred Scott Decision?*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series n. 2001-09.

²⁵D. KOCHENOV, *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, cit., p. 173.

²⁶*Ibidem*.

²⁷ “In particular, the introduction of citizenship of the Union does not permit the conclusion that a federal system has been founded. Historical comparisons, for example with the German foundation of a federal state through the North German Confederation of 1867 do not help very much in this context. After the realization of the principle of the sovereignty of the people in Europe, only the peoples of the Member States can dispose of their respective constituent powers and of the sovereignty of the state. Without the expressly declared will of the people, the elected bodies are not competent to create a new subject of legitimation, or to delegitimise the existing ones, in the constitutional areas of their states.

In this sense, the citizenship of the Union is nothing which culturally or normatively precedes the current treaty law and from which legal effects that shape the constitution could emerge. Citizenship of the

E tuttavia, sebbene gelosi delle loro prerogative sovrane, i Signori dei Trattati non hanno potuto evitare l'incursione, da parte dell'ordinamento europeo, in molti ambiti di intervento, un tempo solidi baluardi nazionali: rispetto al tema in esame il monopolio delle regole sull'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale, nella misura in cui incidono sulla definizione della comunità di cittadini dell'Unione, è stato progressivamente eroso²⁸. Tanto che, come osservato da autorevole dottrina²⁹, oggi la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea non possono essere studiati e compresi se non li si pensa come intimamente correlati.

Un ruolo fondamentale nel processo che ha portato i due livelli di cittadinanza ad intrecciarsi è stato svolto dalla Corte di giustizia, che nella sua giurisprudenza in materia di cittadinanza (ma non solo) ha progressivamente dato sostanza ad un concetto che era stato definito un semplice espediente politico retorico, che nulla aggiungeva ai diritti già riconosciuti ai cittadini degli stati membri³⁰.

All'iniziale scetticismo espresso da parte della dottrina sulla effettiva consistenza della cittadinanza europea, la Corte di giustizia ha infatti risposto con una giurisprudenza che, sebbene a piccoli passi, e non sempre seguendo una traiettoria lineare, è giunta a dare “*meaning, specificity, and value to citizenship*”³¹, fino a prefigurarla come “lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico”³².

Il progressivo riconoscimento dello *status* di cittadino europeo se ha contribuito a dare autonomia

Union, incorporated into primary law by past treaty amendments, is a derived status additional to national citizenship (Article 17.1 second and third sentences ECT; Article 9 third sentence Lisbon TEU). This status is also not altered by the rights connected with citizenship of the Union even though the Treaty of Lisbon extends these rights. Citizens of the Union are granted a right to participate in the democratic life of the Union (Article 10.3, Article 11.1 Lisbon TEU), which emphasises a necessary structural connection between the civic polity and public authority. Additionally, the exercise of existing rights of the citizens of the Union in the area of protection by the diplomatic or consular authorities and of the documents of legitimation is facilitated”, così BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30 giugno 2009 (English version). Per una interessante lettura della sentenza Lissabon si rimanda a L. VIOLINI, *Tra il vecchio e il nuovo. La sentenza Lissabon alla luce dei suoi più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Banane*, in www.astrid-online.it

²⁸M. HAILBRONNER, S. IGLESIAS SANCHEZ, *The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status*, in *ICL Journal*, 4/2011, vol. 5, p. 506.

²⁹J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, *EUI Working Paper RSCAS*, 2010/60, p. 1.

³⁰J. H. WEILER, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, *cit.*

³¹D. KOSTAKOPOULOU, *Ideas, Normas and European citizenship: Explaining Institutional Change*, in *The Modern Law Review*, 2, 2005, p. 263.

³²Affermazione enunciata per la prima volta nella Causa C-184/99 *Grzeleczyk*, 20 settembre 2001, par. 31; e poi ripresa nella Causa C-224/98 *D'Hoop*, 11 luglio 2002, par. 28; Causa C-148/02 *Avello*, 2 ottobre 2003, par. 22; e Causa C-403/03 *Schempp*, 12 luglio 2005, par. 15.

e consistenza al concetto stesso, tuttavia ha fatto emergere le problematiche relative all'intersezione dei diversi livelli di cittadinanza, che ad oggi non trovano una compiuta sistemazione. Sul punto pesa il fatto che la Corte di giustizia non sia riuscita a sviluppare “*a just convincing and logically justifiable test that would enable any citizen to know for sure which level of the law is to apply to her in each particular situation and why*”³³.

In una prima e preponderante fase della giurisprudenza comunitaria, elemento imprescindibile per “attivare” lo *status* di cittadino europeo era quello della presenza di un *cross border element*: laddove il cittadino europeo si fosse avvalso della libertà di circolazione muovendosi da uno Stato membro all'altro³⁴, anche solo in potenza³⁵, veniva in rilievo il diritto comunitario e le norme relative alla cittadinanza europea.

Come è stato osservato, “l'aspetto problematico di questa giurisprudenza è che precisamente omette di compiere la transizione concettuale da una libera circolazione basata sul mercato ad una libertà basata sulla cittadinanza”³⁶.

Questo approccio lasciava impregiudicate e nella totale disponibilità degli Stati membri le cosiddette “situazioni puramente interne”, nelle quali l'ordinamento comunitario si ritraeva non avendo nessun titolo per regolamentare fattispecie che mancavano di un *link* con l'ambito comunitario.

In tutti questi casi, pur venendo in rilievo la cittadinanza europea, la Corte non si è mai pronunciata direttamente circa il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza degli Stati membri³⁷. Rimaneva impregiudicata la definizione che la Corte stessa aveva dato nel famoso caso

³³D. KOCHENOV, *Citizenship without Respect: The EU's Troubled Equality Ideal*, Jean Monnet Working papers 8, 2010.

³⁴A titolo d'esempio si possono citare: Cause riunite C-64 e 65/96, *Land Nordrhein-Westfalen c. Kari Uecker e Vera Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*, del 5 giugno 1997, par. 24; Causa C-192/05, *Tas-Hagen and Tas* del 26 ottobre 2006, par. 23, Causa C-499/06 *Halina Nerkomska*, del 22 maggio 2008.

³⁵Su tutti, Causa C-148/02, *Garcia Avello* del 2 ottobre 2003, Causa C-200/02, *Zhu Chen*, del 19 ottobre 2004, nella quale la Corte afferma: “Si deve subito respingere la tesi dei governi irlandese e del Regno Unito, secondo cui una persona che si trova nella situazione di Catherine non può far valere il beneficio delle disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone per il solo fatto che l'interessata non si è mai spostata da uno Stato membro verso un altro Stato membro. Infatti, la situazione di un cittadino di uno Stato membro nato nello Stato membro ospitante e che non si è avvalso del diritto alla libera circolazione tra Stati membri non può, soltanto per questo, essere assimilata ad una situazione puramente interna che priva il detto cittadino del beneficio, nello Stato membro ospitante, delle disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone”

³⁶J. H. H. WEILER, *Europa: Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes*, in *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, p. 82.

³⁷Unica eccezione è il caso *Kaur*, Causa C-192/99 del 20 febbraio 2001.



*Micheletti*³⁸ che le norme in materia di cittadinanza nazionale devono comunque avere considerazione del diritto europeo.

Un'occasione per chiarire tali aspetti e per applicare tali affermazioni alla definizione dei rapporti tra ordinamenti europeo e nazionale nell'ambito della cittadinanza, è stato offerto dal caso *Rottmann*, deciso dalla Corte di giustizia nel marzo del 2010. Esso costituisce un *landmark case* che, come rilevato dalla dottrina³⁹, ha inaugurato un nuovo filone nella giurisprudenza della Corte di giustizia caratterizzato dall'espansione dell'ambito di applicazione e incidenza del diritto europeo in materia di cittadinanza e suscettibile di “*further potential incursion in the sphere of nationality sovereignty, as aspects of nationality laws are held up for scrutiny against the standards inherent in the EU law*”⁴⁰.

3. Il “cortocircuito” tra cittadinanza nazionale ed europea: il caso *Rottmann*

Il caso riguarda un cittadino austriaco, il signor Rottmann, che trasferisce il proprio domicilio in Germania nel 1995. Nel 1997 egli viene raggiunto da un mandato d'arresto emesso da un tribunale austriaco per un'inchiesta avviata nel 1995. Nel 1998 il ricorrente chiede ed ottiene la cittadinanza tedesca, ma nel procedimento di naturalizzazione il Signor Rottmann omette di menzionare le azioni penali avviate nei suoi confronti in Austria.

Dopo che le autorità austriache hanno comunicato alle autorità tedesche i procedimenti in corso a carico del signor Rottmann, il Freistaat di Monaco revoca la naturalizzazione al ricorrente, in quanto ha ottenuto la cittadinanza tedesca in maniera fraudolenta. La revoca della cittadinanza tedesca comporta come conseguenza lo stato di apolidia del ricorrente e la contestuale perdita della cittadinanza europea.

Il giudice del rinvio pregiudiziale chiede alla Corte se tali effetti siano compatibili con il diritto dell'Unione, ed in particolare se lo Stato che intende revocare la cittadinanza non debba astenersi dal farlo qualora la conseguenza giuridica sia la perdita della cittadinanza dell'Unione.

La portata dirompente del caso Rottmann non risiede tanto nella risposta che la Corte di giustizia fornisce al giudice del rinvio, ma nel principio che viene statuito e da cui scaturisce la risposta nel

³⁸Causa C-369/90 del 7 Luglio 1992

³⁹K. LENAERTS, *Civis Europaeus sum: from the cross border link to the status of citizen of the Union*, *Online Journal on free movement of workers within the European Union*, n. 3/2011, p. 7 ss. Contra, D. KOCHENOV, *The Sovereign States v. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters*, in *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, p. 11 ss.

⁴⁰J. SHAW, *Setting the scene: the Rottmann case introduced*, in *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62.



caso concreto⁴¹.

In particolare la Corte afferma che “con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell’Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall’art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell’Unione”.

Autorevole dottrina ha addirittura affermato che dal ragionamento della Corte si dovrebbe evincere che potenzialmente ogni istanza di perdita e necessariamente di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro sia coperta dal diritto dell’Unione, facendo così della Corte di Giustizia “the final arbiter in citizenship cases⁴²”.

Come si vede in *Rottmann* si manifesta una sorta di “cortocircuito” della cittadinanza: la perdita dello status di cittadino europeo, che costituisce uno status derivato (*ius tractatum*⁴³) da quello di cittadino nazionale, si erge a limite dell’autonomia degli Stati membri nelle decisioni circa l’attribuzione della cittadinanza nazionale. In altri termini, la Corte sembra precludere qualsiasi dichiarazione unilaterale da parte degli Stati membri che abbia l’effetto di privare un cittadino europeo del suo status senza prendere in considerazione il diritto europeo.

Come si può intuire, l’esito di *Rottmann* - da taluni ritenuto prevedibile- è il sintomo che la cittadinanza europea sta evolvendo verso qualcosa di più di un semplice status derivato, secondario, dipendente o complementare: i due livelli sono sempre più mutualmente interconnessi, tanto da far sorgere legittimamente il quesito se non si possa prefigurare una lenta evoluzione verso un tipo di cittadinanza federale.

Ma le implicazioni del caso *Rottmann* vanno oltre la ridefinizione della cittadinanza come status e del suo rapporto con le cittadinanze nazionali. In un passaggio della sentenza, la perdita dello status di cittadino viene intrinsecamente connessa alla perdita dei diritti da esso discendenti, mostrando tra le righe la mutata essenza della cittadinanza: “non più status attribuito dal potere

⁴¹ Per i primi commenti al caso si rimanda a D. J. MANN, K. P. PURNHAGEN, *The Nature of Union Citizenship between Autonomy and dependency on (Member) State Citizenship. A Comparative Analysis of Rottmann Ruling, or: How to avoid a European Dred Scott Decision?*, cit., J. SHAW, *La Corte europea di giustizia di fronte al diritto di cittadinanza: una sfida alla sovranità nazionale dei Paesi membri?*, in *Quad. cost.*, 3/2010, pp. 612-618; J. SHAW (Edited by), *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62.

⁴²G. T. DAVIES, *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights*, in *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality law?*, EUI Working Paper, cit.

⁴³D. KOCHENOV, *Iustractatum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, cit.



sovrano (...), ma posizione consistente in una somma di rapporti giuridici”. In altri termini “il discorso sulla cittadinanza, fuori dal contesto degli Stati nazionali, cessa di essere discorso sulla soggezione alla sovranità e diviene discorso sui diritti⁴⁴”, come del resto sembrerebbe potersi affermare alla luce della giurisprudenza post-Rottmann della Corte di giustizia, in particolare dei casi *Ruiz Zambrano* e *McCarthy*.

4. Le “magnifiche sorti e progressive” della cittadinanza europea? Da *Ruiz Zambrano* in poi

La sentenza *Ruiz Zambrano*⁴⁵ dell’8 marzo 2011, esattamente un anno dopo la decisione del caso *Rottmann*, sembra seguire la scia di quest’ultima e addirittura spingersi oltre nell’ampliare il raggio d’azione della cittadinanza europea e dei suoi riflessi sul godimento da parte di terzi di diritti fondamentali, senza che vi sia alcun *cross border element*. Un breve cenno ai fatti del caso sembra indispensabile.

Il signor Zambrano è un cittadino colombiano che risiede in maniera irregolare in Belgio, avendosi visto respingere le richieste per ottenere lo *status* di rifugiato, prima, e per regolarizzare il proprio soggiorno, poi. Nonostante egli non possieda un permesso di soggiorno, ha comunque stipulato un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il signor Zambrano è, inoltre, padre di due bambini nati in Belgio (e pertanto aventi nazionalità belga), al sostentamento dei quali provvede egli stesso.

Nel frattempo, il sig. Ruiz Zambrano viene collocato in disoccupazione temporanea per crisi economica, circostanza che lo spinge a presentare una domanda di indennità di disoccupazione, oggetto di una decisione di rigetto. A fronte dei ripetuti dinieghi da parte delle autorità belghe di concedere un permesso di soggiorno e di lavoro, nonché una indennità di disoccupazione, il sig. Ruiz Zambrano ricorre in giudizio, lamentando una violazione degli artt. 2 e 7 della direttiva 2004/38, così come una violazione dell’art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Il giudice del rinvio rimette la questione alla Corte di giustizia al fine di accertare se le disposizioni del Trattato FUE sulla cittadinanza dell’Unione debbano essere interpretate nel senso che esse attribuiscono all’ascendente, cittadino di uno Stato

⁴⁴S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., p. 9.

⁴⁵ Tra i numerosi commenti alla sentenza, oltre a quelli già citati nel presente lavoro, si segnalano: P. HAMERNIK, *The Case C-34/09 Ruiz Zambrano v. Onem – The Timeless Judgment of the Court of Justice on EU Citizenship*, in *The Lawyer Quarterly* n. 3/2012; L. AZOULAI, “Euro-Bonds”. *The Ruiz Zambrano Judgment or the Real Invention of EU Citizenship*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 3, issue 2, 2011; F. VECCHIO, *Il caso Ruiz Zambrano tra cittadinanza europea, discriminazioni a rovescio e nuove possibilità di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione*, in DPCE, 2011, pp. 1249 ss.



terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui questi ultimi hanno la cittadinanza e dove essi risiedono, così come un'esenzione dal permesso di lavoro in detto Stato membro.

La Corte, in una decisione che balza all'occhio per la sua apoditticità a dispetto di un tema così complesso e controverso, risponde al giudice del rinvio in modo affermativo, facendo leva, come già aveva anticipato in *Rottmann*, sulla dottrina della sostanza dei diritti connessi allo *status* di cittadino. In particolare, afferma la Corte, il diniego di soggiorno opposto al sig. Ruiz Zambrano, cittadino di uno Stato terzo, nello Stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro, che egli ha a proprio carico, produce l'effetto di privare i detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione, in contrasto con l'art. 20 TFUE.

Occorre sin da subito sottolineare che il caso in esame ha avuto letture e valutazioni discordanti da parte della dottrina: vi è chi lo ha ritenuto un ulteriore e decisivo tassello del mosaico volto a rafforzare l'incidenza della cittadinanza europea nella tutela dei diritti fondamentali, e chi invece ha ritenuto che le conclusioni della Corte non abbiano aggiunto nulla di nuovo rispetto allo *status quo ante*.

A parere di chi scrive, né la lettura massimalista né quella minimalista danno ragione della effettiva portata del caso in esame: sebbene, infatti, non si possa negare che la cittadinanza europea e il godimento reale ed effettivo dei diritti da essa attribuiti vengano invocati, per la prima volta, quali base autonoma per il riconoscimento di diritti in capo a un cittadino di un paese terzo senza che vi fosse nessun *cross border element*, tuttavia non si può, al contempo, non rilevare che la portata dirompente di tale affermazione sembra rimanere, in ultima analisi, solo in potenza.

La Corte, facendo leva sulla portata dell'art. 20 TFUE, sembra aver superato quella consolidata giurisprudenza secondo la quale “*citizenship of the Union is not, however, intended to extend the scope of ratione materiae of the Treaty also in internal situations which have no link with Community law*”⁴⁶.

Ma una volta affermata la natura di autonoma base per il riconoscimento di diritti, non pare che la Corte abbia voluto fornire un'indicazione dogmatica e metodologica⁴⁷ per sciogliere il nodo spinoso di quali siano i diritti invocabili, che costituiscono “*the genuine enjoyment of the substance of the*

⁴⁶ Causa C- 148/02, *Garcia Avello*, par. 26

⁴⁷ “*Given the novelty of the substance of rights doctrine, one could have expected the Court to provide the legal community with some basic explanations. Instead the Court restricts itself to apodictic declarations of results*”, K. HAILBRONNER, D. THYM, *Case law*, in *CMLR* 48, 2011, pp. 1253-1270.

right conferred by virtue of their status as citizens of the Union". O meglio, se pare pacifico che in tale categoria rientrino i diritti classicamente associati alla cittadinanza (secondo l'elencazione dell'art. 20 TFUE), diversamente la Corte non chiarisce, se per esempio, di riflesso, al fine di tutelare il diritto di residenza dei figli del sig. RuizZambrano, quest'ultimo possa beneficiare di prestazioni sociali nel caso in cui non trovi un lavoro. Su questo punto la sentenza rimane ancora piuttosto opaca: *"the scope of art. 20 TFUE stills remains unclear and national courts, struggling with these types of questions, will probably had to refer new cases to the ECJ"*⁴⁸.

Un aspetto pare chiaro, pur nel laconico percorso argomentativo della Corte: la sentenza in oggetto non potrà che avere significative ripercussioni per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali. In particolare, non è chi non veda come una estensiva interpretazione della dottrina della "sostanza dei diritti" potrebbe attrarre nell'orbita del diritto EU (e quindi della Corte di giustizia), situazioni finora gravitanti nella sfera puramente interna degli Stati membri.

In verità, proprio per circoscrivere i potenziali effetti di una simile estensione del diritto dell'Unione sulla sfera di sovranità degli Stati membri in materie tradizionalmente di diritto interno, che avrebbero potuto configurarsi come atti *ultra vires*⁴⁹, la Corte di giustizia si è prodigata, nella giurisprudenza immediatamente successiva, ed in particolare nella sentenza *McCarthy*, nel porre alcuni limiti all'applicazione di tale approccio.

Quello *McCarthy* può essere considerato il terzo caso nel quale si esprime e si affina il nuovo paradigma della Corte in materia di cittadinanza dell'Unione.

Esso ha origine dalla richiesta della signora McCarthy, cittadina britannica e irlandese che non ha mai fatto uso del suo diritto di libera circolazione nel territorio degli Stati membri, di ottenere un diritto di soggiorno ai sensi della normativa europea ed in particolare in applicazione della direttiva 2004/38, nonostante essa non pretenda di essere un lavoratore subordinato o autonomo.

Tale richiesta, piuttosto singolare, godendo i cittadini di un diritto incondizionato di soggiorno nel proprio Stato di appartenenza, aveva come obiettivo quello di estendere il diritto invocato al

⁴⁸H. VAN EIJKEN, S. A, DE VRIES, *A New Route into the Promise Land? Being a European Citizen After Ruiz Zambrano*, in *E.L. Rev*, 2001, p. 713.

⁴⁹ Come noto il principale teorico degli atti *ultra vires* è stato il Bundesverfassungsgericht, che ha elaborato tale concetto in particolare nelle sentenze *Lissabon* del 2009 e *Mangold-Honeywell* (2 BvR 2661/06) del luglio del 2010. In particolare la Corte tedesca afferma: "Ultra vires review by the Federal Constitutional Court can only be considered if a breach of competences on the part of the European bodies is sufficiently qualified. This is contingent on the act of the authority of the European Union being manifestly in breach of competences and the impugned act leading to a structurally significant shift to the detriment of the Member States in the structure of competences". Per la dottrina sugli atti *ultra vires* si veda in particolare P. CRAIG, *The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis*, in *CMLR*, n. 49/2001.

coniuge della signora McCarthy, di origine giamaicana, dal momento che un analogo diritto di soggiorno non gli veniva riconosciuto dalla normativa del Regno Unito in materia.

Dopo il diniego della concessione di un'autorizzazione di soggiorno da parte del *Secretary of State* britannico, la signora Mc Carthy ha adito le vie legali, impugnando tale decisione di fronte all'*Asylum and Immigration Tribunal* prima e alla *Court of Appeal* dopo, in entrambi casi con esito negativo. Avverso a tali decisioni la signora Mc Carthy adisce la *Supreme Court of the United Kingdom*, la quale opera un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia avente ad oggetto l'interpretazione dei requisiti soggettivi di applicazione della direttiva n. 2004/38.

In merito a tale profilo la Corte conclude che la direttiva 2004/38, che si occupa delle modalità di esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non si applica al caso di specie, in quanto “non può essere destinata a trovare applicazione ad un cittadino dell'Unione che goda di un diritto di soggiorno incondizionato per il fatto che soggiorna nello Stato membro del quale ha la cittadinanza”⁵⁰.

Ma la Corte si spinge al di là delle questioni formalmente sottoposte dal giudice del rinvio, al fine di fornire tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essere utili per la risoluzione della controversia.

Proprio su questo punto la Corte svolge le considerazioni più significative, almeno ai fini del presente lavoro, in merito all'applicazione dell'art. 21 TFUE. Qui essa sembra utilizzare il nuovo test sviluppato in *Ruiz Zambrano* e *Rottmann* sulla sostanza della cittadinanza europea insieme al tradizionale test del *cross border element*.

Si legge infatti nella decisione da un lato che, “secondo una costante giurisprudenza le norme del trattato in materia di libera circolazione non possono essere applicate a situazioni che non presentino alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'unione i cui elementi rilevanti restino in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro⁵¹”; mentre dall'altro si precisa che l'art. 20 TFUE secondo la più recente giurisprudenza, “osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status suddetto⁵²”.

L'applicazione del doppio test conduce la Corte a ritenere che nel caso di specie, a differenza che nel caso *Ruiz Zambrano*, la misura nazionale di diniego del diritto di soggiorno non vada ad incidere sul nucleo essenziale dei diritti fondamentali derivanti dallo status di cittadino europeo,

⁵⁰ Causa C- 434/09 *McCarthy*, 5 maggio 2011, par. 34.

⁵¹ *Ibidem*, par. 45 ss.

⁵² *Ibidem*.

perché non avrebbe l'effetto di costringere la signora McCarthy a lasciare il territorio dell'Unione Europea.

Al di là della decisione di merito, occorre sottolineare che la Corte in *McCarthy* sembra rileggere in maniera più restrittiva la *Ruiz Zambrano* laddove si afferma che l'art. 20 TFUE viene in rilievo solo laddove la cittadinanza europea e l'essenza dei diritti da essa discendenti vengano violati. Poiché infatti nel caso in esame viene in rilievo il diritto al rispetto della vita familiare, si è portati a concludere che la Corte abbia applicato un concetto di sostanza dei diritti molto circoscritto, che non comprenderebbe la tutela dei diritti fondamentali in senso ampio. Anzi, *“the implication the Court seems to be making in McCarthy – that the only fundamental right of Eucitizenship is not being obliged to leave the Union – is impermissible narrow”*⁵³.

Che la Corte abbia inteso in maniera molto circoscritta il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferito dallo status di cittadino dell'Unione, viene confermato nella sentenza *Dereci*, di poco successiva alla *McCarthy*. Tale criterio, si legge nella sentenza, “si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso⁵⁴”. Tuttavia, precisa la Corte con una formulazione tutta da decifrare, “ciò lascia indubbiamente impregiudicata la questione relativa all'esistenza di altri fondamenti, segnatamente nell'ambito del diritto relativo alla tutela della vita familiare, che non consentano di negare un diritto di soggiorno. Tuttavia, una tale quesitone dev'essere affrontata nella cornice delle norme relative alla tutela dei diritti fondamentali e in funzione della loro rispettiva applicabilità⁵⁵”.

In definitiva, quelle che con *Ruiz Zambrano* avevano tutte le premesse per essere “le magnifiche sorti e progressive” della cittadinanza europea sembrano così trovare una prima battuta d'arresto, ad opera di una Corte ancora restia a mettere a fuoco il rapporto tra art. 20 TFUE e la tutela dei diritti fondamentali.

5. Un breve intermezzo: l'eterna dialettica tra cittadinanza e diritti fondamentali

Prima di riprendere il sentiero della giurisprudenza che ci condurrà ad esplorare i più recenti sviluppi della cittadinanza europea, pare necessario un piccolo intermezzo che affronti la

⁵³D. KOCHENOV, *Ius tractatum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights, cit.*, p. 90.

⁵⁴ Causa C- 256/11, *Dereci*, 11 novembre 2011, par. 66.

⁵⁵*Ibidem*, par. 69.

questione, ben più ampia di quanto verrà in questa sede esposto, del rapporto problematico tra cittadinanza europea e diritti fondamentali, che è emerso nelle pagine precedenti e che rimane, come si è cercato di mostrare nell'analisi dei case law della Corte di giustizia, ancora irrisolto.

Del resto si tratta di uno dei temi più classici⁵⁶ e al contempo sfuggenti del costituzionalismo. È ben nota la contraddizione che percorre i due concetti: mentre la cittadinanza ha un'ispirazione particolaristica e di esclusione rispetto ai non cittadini, i diritti fondamentali presentano un respiro universale e di inclusione. Tuttavia, nonostante questa contraddizione, i due concetti si sono intersecati, nell'ordinamento europeo, almeno su due livelli, uno storico e uno teleologico: come rileva magistralmente Von Bogdandy, “entrambi i discorsi si svilupparono più o meno nello stesso periodo in reazione al pressante problema della legittimazione. La cittadinanza e i diritti fondamentali sono pertanto due concetti che si rafforzano a vicenda e perseguono essenzialmente proprio lo stesso obiettivo, ossia portare l'Unione più vicina all'individuo⁵⁷”.

Ma mentre ai tempi dell'introduzione della cittadinanza europea gli stati membri furono restii ad esplicitare un qualsivoglia legame tra i due concetti, oggi, tale legame è giunto alla ribalta della scena europea ad opera della giurisprudenza di cui si è dato conto, a seguito della quale la cittadinanza europea sembra essersi smarcata esclusivamente dalla logica “market oriented” per “allearsi” invece al tema dei diritti fondamentali. Come osservato in dottrina “la creazione della cittadinanza comunitaria sarebbe in grado di giustificare una competenza generale dell'Unione europea sui diritti fondamentali: del resto ci si potrebbe anche chiedere [...] di quale cittadinanza si tratti se a questa non è legata, in qualche modo la tutela dei diritti fondamentali⁵⁸”.

L'evoluzione cui si sta assistendo era per altro già stata prefigurata dalle famose parole dell'Avvocato generale Jacobs nel caso *Konstadinidis*: “un cittadino comunitario [...] dovunque egli si rechi per guadagnarsi da vivere all'interno dell'Unione europea, sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali, in particolare quelli proclamati dalla Convenzione europea dei diritti fondamentali. In altre parole, egli ha il diritto di dichiarare “civis europeus sum” e di invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali⁵⁹”. In altre parole, secondo tale lettura, la cittadinanza europea costituirebbe la base legittimante della competenza dell'Unione europea in materia di diritti fondamentali, che vedrebbe così espandersi

⁵⁶ Per una ricostruzione in chiave storica del tema si rimanda a F. FABBRINI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in DPCE, n. 4/2013, p. 1159 ss.

⁵⁷ A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange: Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, cit., p. 955.

⁵⁸ S. NINATTI, *Ai confini dell'identità costituzionale*, Torino, 2012, p. 67.

⁵⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs, causa C-168/91, *Konstadinidis*, 30 marzo 1993, par. 46.



significativamente il suo raggio d'azione. Un simile epilogo sembra, tuttavia, ancora lontano: il rapporto tra cittadinanza europea e diritti fondamentali si muove oggi lungo una faglia ancora instabile, percorsa al suo interno da incessanti moti convettivi e di assestamento. Instabilità alimentata anche da un contesto giuridico profondamente mutato a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della Carta di Nizza. Quest'ultima, in particolare, ha aperto un nuovo capitolo della storia che si sta narrando, capitolo che è ancora tutto da scrivere. In particolare, per il profilo che qui rileva, la Carta di Nizza ha incorporato i diritti dell'art. 20 TFEU, i quali sono dunque parte del *Bill of Rights* europeo. Ma proprio su questo punto prevalgono i punti di incertezza che in questa sede non possono che essere solo accennati. Innanzitutto, l'applicazione della Carta risulta essere, per sua natura, limitata: ex art. 51, la Carta si applica agli Stati membri (ancora dibattuta è invece la *Drittwirkung* della stessa) solo nell'attuazione del diritto dell'Unione. A ciò si aggiunga che la Corte di giustizia ha utilizzato, per esprimere il medesimo limite, formulazioni diverse, parlando, per esempio di "sfera di applicazione del diritto dell'Unione"⁶⁰. Queste formulazioni, piuttosto generiche, invece che chiarire le rispettive competenze, generano un ulteriore intreccio tra i due livelli di tutela dei diritti, sul quale Corte di giustizia e corti nazionali sono chiamate a confrontarsi in un dialogo tra corti di cui già si vedono le prime schermaglie⁶¹.

A ben vedere la partita si gioca tutta intorno alla possibilità di invocare la tutela dei diritti fondamentali, in quanto diritti dei cittadini europei, in situazioni puramente interne, senza un esplicito *link* con il diritto dell'Unione, questione che, in ultima analisi, "*touch upon the problematic redefinition of the scope of Eu law*"⁶².

La Corte di giustizia in *Ruiz Zambrano* avrebbe potuto affrontare tale aspetto, ma ha cautamente

⁶⁰ Per esempio Causa C-617/10, *AkerbergFransson*, 26 febbraio 2013, par. 19 ss.

⁶¹ Si pensi al sopra citato caso, cui il *Bunerverfassungsgericht* ha risposto in maniera indiretta nel caso 1 BvR 1215/07 del 23 aprile 2013, relativo al *Counter-Terrorism Database*: "Clearly, the Counter-Terrorism Database Act and actions that are based on it do not constitute an implementation of Union law according to Art. 51 sec. 1 sentence 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.[...] The European Court of Justice's decision in the case *ÅkerbergFransson* does not change this conclusion. As part of a cooperative relationship, this decision must not be read in a way that would view it as an apparent ultra vires act or as if it endangered the protection and enforcement of the fundamental rights in the member states in a way that questioned the identity of the Basic Law's constitutional order. The Senate acts on the assumption that the statements in the ECJ's decision are based on the distinctive features of the law on value-added tax, and express no general view".

⁶² S. IGLESIAS SANCHEZ, *Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a crossroads: A promising Alliance or a Dangerous Liason?*, in *ELJ*, online, 2014, p. 12.



evitato di farlo⁶³ (al contrario invece dall'avvocato generale Sharpston), al fine di non entrare nel terreno ancora troppo scosceso dei diritti fondamentali.

Su questo punto si aprono due prospettive: l'una, dottrinale, propone un chiaro percorso per collegare la cittadinanza dell'Unione con i diritti fondamentali; l'altra, sviluppata nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, di segno opposto, sembra tornare indietro alla ricerca di un nesso con il diritto dell'unione al fine di azionare la tutela dei diritti fondamentali. A questi due diversi percorsi sono dedicati i paragrafi seguenti.

6. Verso la quadratura del cerchio? Diritti e cittadinanza nella proposta del Gruppo di Heidelberg

In un contesto segnato da una profonda incertezza circa la portata della cittadinanza europea, spicca per chiarezza e coerenza la proposta avanzata del gruppo di Heidelberg, chiamata, con chiaro effetto evocativo, “*Reverse Solange*”.

Il gruppo di studiosi muove dalla considerazione che la situazione dei diritti fondamentali in Europa risulta ambivalente e che prevale rispetto ad essi un approccio restrittivo, a causa delle preoccupazioni per il rispetto dell'identità nazionale degli stati membri.

Sebbene vi sia un meccanismo per contrastare violazioni sistematiche dei diritti fondamentali (art. 7 TUE), esso risulta, come ha dimostrato la storia recente, di difficile implementazione essendo un meccanismo del tutto politico. Per questi motivi il gruppo di studiosi intende, partendo dalla giurisprudenza *Ruiz Zambrano*, definire cosa sia la sostanza dei diritti, con riferimento all'essenza dei diritti fondamentali riconosciuti dall'art. 2 TUE. In particolare “le violazioni sistemiche dell'essenza dei diritti fondamentali, quali consacrati dall'art. 2 TUE, da parte di qualunque autorità pubblica nello spazio giuridico europeo equivalgono a un'infrazione dell'art. 20 TFUE, che può costituire oggetto del sindacato delle corti nazionali in cooperazione con la CGE⁶⁴”. Lo *standard* così definito troverebbe applicazione nei casi di violazione da parte di uno Stato membro dei diritti fondamentali, anche in una situazione puramente interna, in quanto potrebbe configurarsi come lesione sostanziale della cittadinanza dell'Unione.

⁶³M. J. VAN DEN BRINK, *Eu citizenship and EU fundamental rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously?*, in *Legal Issues of Economic Integration* 39, n. 2/2012, p. 281. Si pensi che il giudice del rinvio tra le domande pregiudiziali aveva fatto riferimento all'interpretazione degli artt. 12, 17 e 18 CE, in combinato disposto con gli artt. 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali. La Corte invece, nella sua decisione, non menziona nemmeno la Carta dei diritti fondamentali, glissando evidentemente tale questione.

⁶⁴A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, cit., p. 948.



Si tratterebbe di una dottrina *Solange* ribaltata, in quanto, come precisano gli autori, al di fuori della portata applicativa della Carta, un cittadino dell'Unione non può basarsi sui diritti fondamentali garantiti dall'UE finché si può presumere che la loro essenza sia salvaguardata nello Stato membro interessato. Tuttavia una violazione dei diritti fondamentali a livello nazionale ricade nel diritto dell'Unione se implica uno svuotamento del significato pratico della cittadinanza europea.

Come si vede, si attribuisce all'art. 2 TUE - a differenza che all'art. 51 della Carta - una portata generale, tale da renderlo operativo anche al di fuori dell'ambito di competenze dell'Unione nel caso di violazioni sistemiche dei diritti fondamentali.

Se certamente la proposta qui brevemente riassunta condurrebbe a “quadrare il cerchio” tra diritti fondamentali e cittadinanza europea, tuttavia non è priva di alcuni aspetti problematici, per altro già messi in luce in dottrina⁶⁵.

In particolare mi vorrei soffermare sul fatto che il collegamento tra diritti fondamentali e cittadinanza europea così configurato è tale da operare solo in casi di violazioni sistematiche dei diritti fondamentali, mentre non potrebbe essere applicato in caso di violazioni che pur non essendo gravi e sistematiche, incidono sull'essenza dei diritti stessi. Inoltre, nonostante il suo indubbio valore, essa lascia inevase le problematiche, che permeano l'ordinamento europeo, della *reverse discrimination* e dell'uguaglianza. E ancora, anche in questo caso il contenuto essenziale dei diritti rimane sostanzialmente implicito, non detto; viene solo fornito un criterio generale per poterli individuare: “qui non si propugna l'idea di un'essenza fissata o universalmente valida di diritti, ci si può avvicinare ad una essenza europea in modo induttivo, analizzando la giurisprudenza delle alte corti europee con riguardo a certe violazioni di certi diritti che non possono essere giustificate⁶⁶”.

In definitiva, la proposta del gruppo di Heidelberg, sebbene suggestiva si muove sul terreno dell'eccezionale, e poco o nulla dice rispetto al rapporto tra cittadinanza e diritti nelle situazioni ordinarie, laddove invece risiede proprio in queste ultime “the essential characteristic of the system⁶⁷”.

⁶⁵ Per una articolata critica alla proposta di Von Bogdandy si veda D. KOCHENOV, *Von Bogdandy's Reverse Solange: Some Criticism of an important proposal*, Working Paper Series, 4 Aprile 2012. A. M. RUSSO, *La Cittadinanza “sostanziale” dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una “Reverse Solange”?*, in www.federalismi.it, n.17, 2014.

⁶⁶ A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, cit., p. 961

⁶⁷ J.H.H.WEILER, *Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts*, in G. DE BURCA, J.H.H. WEILER, *The worlds of European Constitutionalism*, Cambridge, 2012, p. 8.

7. L'anello che non tiene: i più recenti *case-law* della Corte di giustizia

Torniamo ora alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che anche nella proposta di Von Bogdandy sembra ricoprire un ruolo centrale nel terreno - minato - della tutela dei diritti fondamentali.

Le decisioni più recenti in tema di cittadinanza dell'Unione, a dire il vero, sembrano allontanarsi da quel filone innovativo che ha fatto leva sulla sostanza della cittadinanza europea quale base autonoma per riconoscere diritti anche in situazioni puramente interne.

Nel filone costituito dalle sentenze *Iida*⁶⁸, *Ymeraga*⁶⁹ e *Alopkai*⁷⁰ *S. e O.*⁷¹, la Corte sembra impegnata in una ricostruzione retrospettiva della propria giurisprudenza⁷², al fine di circoscrivere e precisare la portata delle norme sulla cittadinanza, più di quanto avevano già fatto le decisioni nei casi *McCarthy* e *Dereci*.

In particolare nei casi *Iida*, *Ymeraga* e *Alopkai* passaggi argomentativi si articolano in modo simile, quasi ripetitivo, come se la Corte sia impegnata nella recita di un ritornello. Certamente i casi presentano situazioni, che, al di là delle differenze di dettaglio, risultano piuttosto simili: riguardano, infatti, la richiesta di un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino europeo, a che gli venga riconosciuto un diritto di soggiorno in uno Stato membro.

Tre, in particolare, sono i passaggi argomentativi che accomunano le decisioni in esame.

Per vagliare le richieste dei giudici del rinvio, la Corte innanzitutto analizza la portata della direttiva n. 2004/38, ribadendo i requisiti soggettivi affinché la direttiva si possa applicare. In particolare essa si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari che lo accompagnino o lo raggiungano. Pertanto, a detta della Corte, il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi può essere invocato solo per raggiungere un cittadino dell'Unione, loro familiare, che abbia esercitato il proprio diritto di libera circolazione. Tale diritto trova una sostanziale limitazione nel fatto che può essere invocato solo nello Stato membro ospitante in cui risiede il cittadino europeo⁷³.

⁶⁸ Causa C-40/11 dell'8 novembre 2012

⁶⁹ Causa C-87/12 del 8 maggio 2013

⁷⁰ Causa C-86/12 del 10 ottobre 2013

⁷¹ Rispettivamente Cause C-457/12 e C-456/12 del 12 marzo 2014

⁷² S. IGLESIAS SANCHEZ, *Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a crossroads: A promising Alliance or a Dangerous Liason?*, cit., p. 12

⁷³ Caso *Iida*, C-40/11, par. 64.

Chiarita la portata della direttiva n. 2004/38, la Corte prosegue con l'analisi degli articoli 20 TFUE e 21 TFUE, precisando che le disposizioni del Trattato riguardanti la cittadinanza dell'Unione non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di paesi terzi⁷⁴. I diritti conferenti dalla direttiva 2004 /38 e i diritti conferiti dalle previsioni sulla cittadinanza europea non sono diritti originari, bensì diritti derivanti dall'esercizio della libera circolazione da parte di un cittadino dell'unione. Viene così riportato in primo piano il fatto che per attivare i diritti derivanti dalla cittadinanza europea è necessaria la presenza di una situazione di carattere transfrontaliero, non essendo l'art. 20 TFUE base autonoma e sufficiente per invocare la tutela dei diritti fondamentali.

Ma ancor più significative sono le precisazioni che riguardano, indirettamente, il *test* introdotto dalla sentenza *Ruiz Zambrano*, circa la tutela della sostanza dei diritti fondamentali. Sia in *Ymeraga* che in *Iida* la Corte ritiene che solo in via eccezionale, in situazioni molto particolari, non si possa negare il diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo familiare di un cittadino europeo, anche in assenza di un elemento transfrontaliero, “se come conseguenza di un siffatto diniego tale cittadino (europeo) si trovasse obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio dell'Unione nel suo complesso, venendo così private del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status suddetto⁷⁵”.

Il godimento della sostanza dei diritti fondamentali connessi allo status di cittadino europeo, se in *Ruiz Zambrano* sembrava destinato a divenire il grimaldello per estendere la tutela accordata a tali diritti anche in situazioni prive di alcun collegamento con il diritto dell'unione, ora sembra invece poter essere invocato solo in via del tutto eccezionale.

Il terzo piano argomentativo, che si rinviene in *Ymeraga* e *Iida* ma non in *Alopekka*, riguarda, anche su impulso dei giudici di rinvio che sempre più spesso invocano le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, proprio l'applicazione di queste ultime (in particolare gli artt. 7 e 24 della Carta) e il loro rapporto con i diritti di cittadinanza.

⁷⁴ Caso *Ymeraga*, C-87/12, par. 34 e *Iida* par. 66.

⁷⁵ “L'elemento che caratterizza le suesposte situazioni è che, sebbene siano disciplinate da normative che rientrano a priori nella competenza degli Stati membri, vale a dire le normative sul diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi al di fuori del campo di applicazione delle disposizioni del diritto derivato che, in presenza di determinate condizioni, prevedono il conferimento di un siffatto diritto, esse hanno tuttavia un rapporto intrinseco con la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione, che osta a che tale diritto di ingresso e di soggiorno sia negato ai suddetti cittadini nello Stato membro in cui risiede il cittadino di cui trattasi, al fine di non pregiudicare tale libertà”. Concetti espressi sia in *Iida* (par. 71), che in *Ymeraga* (par. 37) che in *Alopekka* (par. 32).

Rispetto a tale questione le Corte procede nel ribadire il limite di applicazione della Carta di Nizza ex art. 51, che si rivolge solo agli Stati membri in sede di attuazione del diritto europeo. In entrambi i casi i giudici di Lussemburgo devono dunque verificare se il diniego delle autorità nazionali di concedere un titolo di soggiorno possa rientrare nell'attuazione del diritto dell'Unione. La risposta della Corte è piuttosto *tranchant*. Non potendosi applicare ai casi di specie le norme della direttiva 2004/38, per ciò stesso la decisione circa il rilascio del permesso di soggiorno non rientra nell'attuazione del diritto dell'unione “di modo che la conformità di tale diniego ai diritti fondamentali non può essere esaminata alla luce dei diritti da essa istituiti⁷⁶”.

In definitiva la recente giurisprudenza sembra (ri)porre i diritti fondamentali e la cittadinanza europea lungo due binari paralleli, suscettibili di intersecarsi soltanto in casi del tutto eccezionali, laddove è in pericolo la “sostanza” dei diritti.

8. Qualche nota conclusiva

La delusione circa le aspettative generate dal caso *Ruiz Zambrano* ha coperto di nubi l'orizzonte che la Corte aveva dischiuso e nel quale si stagliava la cittadinanza europea come *status* fondamentale dei cittadini di un'Unione che da organizzazione internazionale sembrava avesse tutte le premesse per divenire, almeno a livello embrionale, una federazione. In tale decisione la cittadinanza appariva come uno strumento di garanzia per dare effettività ai diritti, molto più che come il prerequisite giuridico su cui i diritti si innestano e in cui trovano radice, prefigurando così con particolare chiarezza il fatto di trovarsi di fronte a una cittadinanza basata sui diritti e non sull'appartenenza, una cittadinanza, cioè, concettualmente distinta dalla nazionalità sebbene ad essa costitutivamente legata⁷⁷.

La Corte di giustizia nella giurisprudenza post-zambrano si è tuttavia ritratta – chiudendo gli spiragli precedentemente aperti – dal compito di specificare i termini del rapporto tra la cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, forse spaventata degli esiti possibili delle proprie decisioni e dal rischio di una evoluzione in un senso marcatamente federale della cittadinanza europea.

⁷⁶Sentenza *Iida*, par. 81.

⁷⁷S. NINATII, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, cit.

Come osservato in dottrina, infatti, “*a federal European citizenship is emerging*”⁷⁸, e l’Unione Europea sta diventando un “*laboratory for differentiated citizenship*”⁷⁹, in cui i due livelli di cittadinanza non possono che essere compresi nella loro intima connessione: “*although Member States are formally in charge of their nationalities, all decisions on nationalities issues are subject to the scrutiny of the ECJ and can always be framed in the context of the EU law, no matter whether the EU is competent to act in the field or not. The very federal context of the European integration project is responsible for the adaptation of Member States to the new reality of the EU citizenship*”⁸⁰.

Tuttavia i più recenti sviluppi giurisprudenziali hanno messo in luce come tale processo di adattamento sia ancora lontano dal compiersi, complice l’ambiguità genetica che percorre la cittadinanza europea, ancorata da un lato alle logiche orientate alla creazione di un mercato comune e proiettata, dall’altro, verso la nuova dimensione dei diritti fondamentali dell’Unione.

Coglie bene questa dicotomia la domanda dell’avvocato generale Sharpston: “la cittadinanza dell’Unione è solo la versione economica della stessa categoria generica di diritti di libera circolazione così come a lungo esistita per i soggetti economicamente attivi e per le persone che dispongono di risorse proprie? Oppure significa qualcosa di più estremo, ossia una cittadinanza vera e propria dalla quale deriva una serie uniforme di diritti ed obblighi, all’interno di un’Unione di diritto nella quale il rispetto dei diritti fondamentali deve necessariamente svolgere un ruolo essenziale?”⁸¹.

Purtroppo tale domanda, che pare cruciale non solo per la questione della cittadinanza, ma anche per il futuro dell’Unione stessa, non ha ricevuto fino ad ora risposte univoche.

Ed anzi, le ambigue oscillazioni della Corte di Giustizia di cui si è dato conto mostrano, ancora una volta, la tensione mai completamente sopita “*between the two alternative visions of the essence of Eu integration, where the economic integral market logic is in opposition with the logic of citizenship*”⁸². In altri termini, come osservato da Roberto Bin, “la giurisprudenza della Corte di giustizia non custodisce prioritariamente i “diritti fondamentali” degli individui, ma le quattro libertà degli operatori del mercato: per queste libertà si può ben dire che le istituzioni europee si ergano a

⁷⁸ C. SCHÖNBERGER, *European Citizenship as federal Citizenship: some Citizenship Lessons of comparative federalism*, *Revue européenne de droit public*, 2007, p. 61, citato da D. KOCHENOV, *The Present and the Future of Eu citizenship: a Bird’s Eye View of the Legal Debate*, in Jean Monnet Working Paper 02/12, p. 3.

⁷⁹ R. BAUBÖCK, V. GUIRAUDON, *Introduction: Realignment of Citizenship: Reassessing Rights in the Age of Plural Memberships and Multi-Level Governance*, in *Citizenship Studies*, 2009, p. 439.

⁸⁰ D. KOCHENOV, *The Present and the Future of Eu citizenship: a Bird’s Eye View of the Legal Debate*, in Jean Monnet Working Paper 02/12, p. 26.

⁸¹ Conclusioni dell’Avvocato Generale Sharpston nella causa *Ruiz Zambrano*, C- 34/09.

⁸² D. KOCHENOV, R. PLENDER, *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text*, in *E.L. Rev.*, n. 37/2012, p. 371.



tutela dei diritti fondamentali contro gli eventuali deficit di tutela da parte degli Stati membri. Per il resto, i “diritti” individuali invocati devono fare i conti con quelle “libertà” e prevalgono solo occasionalmente⁸³”.

La dicotomia appena descritta, che potrà essere condotta ad unità solo con la realizzazione di un *federalizing process europeo*⁸⁴ e dalla creazione di un vero “*stato costituzionale europeo* con valori, istituzioni e politiche unitari⁸⁵”, sembra, tuttavia, destinata a segnare ancora per molto le sorti dell’Unione e di riflesso della cittadinanza europea, in un momento in cui, mai come ora, “*politics seems to be holding its breath and dodging the key issues at the threshold leading from the economic to the political unification of Europe*”⁸⁶.

⁸³ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivistaaic*, n. 3/2014, p. 7.

⁸⁴ B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in [Federalismi](http://federalismi.it), 17 settembre 2014.

⁸⁵ A. MORRONE, *Una Costituzione per l’Europa? Verso uno Stato costituzionale europeo*, *cit.*, p. 8.

⁸⁶ J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23 no. 2, 2012, p. 337.