

I DIRITTI DEI CITTADINI EUROPEI PRESI SUL SERIO. DIRITTI E CITTADINANZA NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

Sin dal titolo “I diritti dei cittadini europei presi sul serio” (Mimesis, 2025) risulta chiara la concezione teorica che struttura il libro di Leonardo Mellace, docente di *Diritti umani, integrazione e cittadinanza europea* all’Università “Magna Graecia” di Catanzaro. L’Autore rilegge la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza europea alla luce della prospettiva dworkiniana. Se i diritti, come ricorda il filosofo americano, rappresentano dei vincoli costituzionali di fronte all’affermazione dell’arbitrio dei pubblici poteri, la Corte di Giustizia ha fatto della cittadinanza europea un dispositivo di tutela dei diritti fondamentali all’interno dello spazio giuridico sovranazionale. Quest’ultimo è certamente un aspetto positivo, ma l’obiettivo dell’Autore è anche quello di porre in evidenza gli elementi critici, che ancora non consentono all’istituto una sua specifica attuazione. Una proposta di realismo giuridico, insomma.

Come sottolinea Mellace, la nozione di cittadinanza è «polisemantica» (p. 11) e rimane aperta ad una pluralità di modelli giuridici di acquisizione. Il concetto segna l’appartenenza di un soggetto ad una comunità politica che si determina in termini di *status* e, ancora, in forma *esclusiva* (e, persino, *escludente*): «il problema si potrebbe superare istituendo una cittadinanza mondiale o cosmopolita che comprenda

Como citar este artigo:
La GROTTERIA,
Vittoria.

I diritti dei cittadini
europei presi sul serio.
Diritti e cittadinanza
nella giurisprudenza
della corte di giustizia
dell’ue. Argumenta
Journal Law,
Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 45 2025,
p. 325-331.

Data da submissão:
16/06/2025

Data da aprovação:
18/06/2025

tutto il genere umano (...) ma, per quanto generosi possano essere i criteri di concessione, un modello di cittadinanza siffatto appare di difficile attuazione pratica» (*ibid.*).

La cittadinanza europea è stata introdotta formalmente con il Trattato di Maastricht nel 1992. L'istituto consente di riconoscere una situazione giuridica comune ai cittadini degli Stati membri di quella che ormai, in quegli anni, è la Comunità europea. Infatti, nelle more del processo di integrazione questi cittadini assumevano in maniera reciproca una posizione che in dottrina era stata definita come di «stranieri privilegiati» il cui assetto di diritti e di doveri dava luogo ad una sorta di *protocittadinanza europea* (p. 49). Questi stranieri privilegiati con Maastricht sono diventati cittadini europei. Ma la Comunità, che nel frattempo si è strutturata come Unione Europea, non può ancora presentarsi quale Stato nazionale, ancorché federale. In altre parole, quella europea è una cittadinanza senza Stato. O meglio, rappresenta l'esperienza di una forma di cittadinanza sganciata da un'unione politica nazionale. Eppure, essa rimane ancorata alle cittadinanze nazionali degli Stati membri. Infatti, a norma degli articoli 9 TUE e 20 TFUE: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Questo è il punto centrale che Mellace nel suo libro pone a severa critica: «la cittadinanza dell'Unione, mantenendo il suo carattere *derivato*, scont[a] ancora la cifra di una debolezza, in termini di autonomia e indipendenza, che non le permette di sganciarsi da quelle nazionali» (p. 21).

Il primo capitolo del libro si concentra, per l'appunto, sul carattere derivato della cittadinanza europea. Nella sentenza *Micheletti* (1992), avente ad oggetto una controversia relativa al possesso di doppia cittadinanza – quella argentina *de iure soli* e quella italiana *de iure sanguinis* –, la Corte di Giustizia ha riconosciuto l'esclusiva competenza degli Stati membri nella determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale, statuendo però che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Il Giudice europeo ha aggiunto, inoltre, che «non spetta alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato» (p. 22).

In particolare, il ragionamento a cui giunge la Corte si fonda su due corollari fondamentali: il primo sancisce che il diritto dell'Unione Europea può porre limiti al diritto nazionale; il secondo statuisce l'esclusiva competenza del diritto italiano nella scelta di chi considerare proprio cittadino.

Un orientamento analogo si ritrova nelle successive sentenze *Chen* (2004) e *Zambrano* (2011). Come osserva Mellace, il grande merito della sentenza *Micheletti* è stato certamente quello di avere superato il principio individuato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Nottebohm* (1955), secondo la quale l'effettività dell'attribuzione della cittadinanza dipende dalla presenza di un «genuino legame di appartenenza» tra lo Stato concedente e il soggetto beneficiario. Nonostante di tale principio non si trovi traccia in *Micheletti*, il criterio del *genuin link* lo si ritrova nel «caso Malta», oggetto del ricorso che la Commissione europea ha presentato contro il governo maltese di concedere la sua cittadinanza nazionale (e, quindi, anche quella europea) in cambio di investimenti di natura finanziaria. Nel libro si pone una critica a tale impostazione in quanto la presenza di un «legame effettivo» (p. 24), da un lato, non costituisce il presupposto per la concessione della cittadinanza europea, dal momento che esso non è sancito specificamente da alcuna norma di diritto primario, dall'altro, non spiega il fenomeno della «naturalizzazione» previsto in alcune legislazioni degli Stati membri (p. 25). Il modo in cui la Commissione europea, e ora la Corte di Giustizia, affronta la questione maltese rappresenta, dunque, un arretramento rispetto a quanto statuito precedentemente in *Micheletti*. Peraltro, il diritto europeo finisce per porre un limite nella determinazione dei criteri di acquisto della cittadinanza nazionale, che restano di competenza degli Stati, nonché va qui perlomeno ribadito che «nessuna delle norme di diritto europeo sulla cittadinanza sembra richiamare o presupporre la presenza di un legame effettivo perché la cittadinanza sia concessa» (p. 25).

Ancora nel primo capitolo viene affrontata la questione del rispetto del «principio di proporzionalità» in caso di revoca della cittadinanza nazionale. Il punto di partenza della riflessione è dato dalla sentenza *Rottmann* (2010). È interessante osservare come la proporzionalità, che assume chiaramente una connotazione politica nel determinare l'esercizio delle competenze in casi concreti, da principio si fa metodo. Si parla, infatti, di *test di proporzionalità*, che rimane comunque rimesso alla deter-

minazione degli Stati membri. Giustamente, quindi, Mellace si domanda se ciò «non rischi di determinare una difformità di applicazione da Stato a Stato» (p. 44). La risposta pare insita nello stesso interrogativo, in realtà. Tale problema è reso ancora più evidente dalla *Brexit*: il recesso di uno Stato membro UE ha comportato la perdita in automatico della cittadinanza europea, con i relativi diritti e doveri. Non si può, a riguardo, non concordare con quanto sostiene l'autore: «la cittadinanza europea, nonostante gli importanti risultati raggiunti, soffre ancora la sua condizione di cittadinanza di “secondo livello”, una condizione che – va da sé – la tiene legata agli ingombranti legacci delle nazionalità» (p. 47).

Il secondo capitolo concentra la sua attenzione sul rapporto tra cittadinanza europea e solidarietà europea. In particolare, la giurisprudenza sovranazionale ha finito per condizionare «il godimento della libertà di circolazione e soggiorno all'essere *economicamente attivi*, nel senso che solo chi partecipa e guadagna ha diritto di liberamente circolare e soggiornare sul territorio degli Stati membri e di accedere agli strumenti redistributivi della società ospitante» (p. 50). Si configura, in tal modo, un approccio restrittivo ed escludente in tema di diritti sociali, anche per quanto riguarda la posizione dei cittadini “migranti”. Sembra quasi una situazione “gattopardesca”, perché in fin dei conti la stessa evoluzione della giurisprudenza della Corte europea, che sembrava aver allargato le maglie dello spettro solidale dell'istituto, pone una serie di vincoli che ne limitano il carattere. Eppure, l'art. 21 n. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha affermato il principio di non discriminazione «in base alla nazionalità», che ha consentito alla sentenza *Martinez Sala* (1998) di definire una «sorta di solidarietà transnazionale» (p. 57).

L'approccio attento e critico dell'autore emerge efficacemente nelle pagine in cui viene posta l'attenzione sull'“inversione di rotta” operata dalla giurisprudenza europea a seguito della crisi economica e finanziaria. Centrale è l'analisi della Direttiva 2004/38 che segna, infatti, un cambio di tendenza in quanto subordina la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini alla loro capacità di sostentamento. Si fa strada, quindi, la distinzione tra *cittadini economicamente attivi* e *cittadini economicamente inattivi*; di fatto solo ai primi è riconosciuta la libertà di circolazione e di soggiorno. Ai fini della comprensione di un simile arretramento giurisprudenziale, è significativo quanto scrive Mellace, che parla di «una nuova

interpretazione del principio della parità di trattamento declinato ora a favore degli Stati membri più che dei cittadini, laddove ciò che interessa tutelare prioritariamente è la sostenibilità dei sistemi di assistenza nazionali». (p. 66).

La questione tocca anche il fenomeno del cosiddetto *welfare tourism*, al centro della pronuncia *Dano* (2014), che consente agli Stati membri di limitare l'accesso ai benefici sociali a chi si sposti dal proprio Stato di origine senza avere risorse sufficienti per mantenere sé e la propria famiglia. Com'è noto, si tratta di una questione controversa che agita l'Europa, sul piano politico e giuridico. Senz'altro, appare condivisibile il punto di vista dell'autore laddove esprime perplessità circa la possibilità di indagare con certezza l'intenzione del cittadino di recarsi in un altro Stato "al solo scopo di" ottenere assistenza sociale. In effetti, la Corte sembrerebbe tradire quasi una visione negativa del cittadino europeo, che agisce in termini egoistici, volti al raggiungimento di un vantaggio, economico e sociale, di natura personale. Vi è anche da aggiungere che il riferimento al criterio dell'«onore eccessivo» utilizzato dalla giurisprudenza per i benefici sociali da garantire è vago: «non esiste di esso – scrive Mellace – una sua definizione “precisa” che permetta di capire quando un cittadino sia un onore *irragionevole* per lo Stato membro ospitante e quando invece non lo sia» (p. 79).

Alla luce di queste considerazioni, quindi, la cittadinanza europea sembra sempre più qualificabile come «mercantile» (p. 80), in quanto «concede il “diritto ad avere diritti” solo a chi si presenta come produttore di ricchezza» (p. 81). D'altro canto, l'istituto della cittadinanza europea appare fortemente legato a tutelare uno spazio giuridico che risulta primariamente orientato a finalità di natura economica interpretabile nell'ottica del *liberalismo autoritario*.

Di segno opposto rispetto ai diritti sociali è l'attenzione che è stata rivolta, e viene rivolta, ai diritti civili, come emerge dal terzo capitolo del libro in commento. L'immagine che utilizza Mellace di «cittadinanza sempre più arcobaleno» è suggestiva e rende bene l'idea. La giurisprudenza sovranazionale da questo punto di vista ha avviato un processo di «costituzionalizzazione» dei diritti fondamentali (p. 97). Ovviamente, bisogna essere consapevoli del significato che assume il paradigma della «costituzionalizzazione» in un ordinamento, quello unitario, che non presenta una costituzione in senso formale, ma che comunque presenta

principi sovraordinati in termini materiali. Nel caso di specie, comunque, non si tratta solo del progressivo ampliamento dello status familiare ma, ancor di più, di un costante processo di evoluzione e di estensione degli stessi diritti delle coppie eterosessuali a quelle omosessuali, nonché di affermazione delle tutele antidiscriminatorie in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Si profila quindi una cittadinanza europea rappresentata come «un'autostrada a doppia corsia di velocità, più rapida nella tutela dei diritti civili, assai più prudente nella implementazione dei diritti sociali» (p. 132).

Vengono così analizzati casi giurisprudenziali destinati ad incidere significativamente sulla tutela dei diritti fondamentali connessi allo status di cittadino europeo. In questo quadro, centrale è l'analisi della pronuncia *Tanja Kreil* (2000), discussa proprio a ridosso della proclamazione della Carta di Nizza, in materia di parità di trattamento tra uomini e donne, con particolare riferimento all'accesso delle donne alle forze armate.

Di notevole attualità è anche lo studio di alcune sentenze aventi ad oggetto le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, tant'è che Mellace parla di una «tutela non illusoria» (p. 111). Non si può non essere d'accordo con l'autore che ha definito il giudice europeo come un vero «attore protagonista» (p. 133), capace di cogliere il nucleo centrale di una evoluzione normativa al passo con i tempi e con le nuove esigenze dei cittadini, accogliendo favorevolmente l'emergere di nuovi modelli di famiglia e dei diritti LGBTQIA+.

In conclusione, il libro di Mellace è un'analisi acuta sulla complessa e contraddittoria natura della cittadinanza europea. La lente teorica aiuta a mettere in evidenza come questo istituto sia divenuto uno strumento di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico sovranazionale, seppur con limiti e criticità. Nel suo percorso giurisprudenziale la Corte di Giustizia non ha creato «nuovo diritto», ma ha dato esplicitazione sostanziale a diritti già riconosciuti nell'ordinamento primario dell'Unione. Il diritto, ritornando a Dworkin, si presenta come *oggetto interpretativo*. Ciò è posto sotto la dovuta attenzione nella conclusione alla quale perviene Mellace: «la temenza di creazionismo giudiziario (...) è verosimilmente eccessiva, e l'attivismo giudiziario della Corte di Giustizia dell'Unione è invece espressione di una teoria dell'interpretazione giuridica, laddove non è il giudice a determinare quali siano gli

interessi da proteggere, ma soltanto quale sia la modalità con cui essi trovano la migliore protezione» (p. 137).

È ovviamente un'evoluzione che attende ancora di essere portata a compimento. Dallo sviluppo della cittadinanza europea dipende il futuro dello stesso processo integrazione. Per questo motivo, la lettura di un libro come quello di Mellace è imprescindibile per comprendere l'Unione Europea e le sue dinamiche evolutive in una realtà sociale in costante cambiamento.

