

EMANUELA ROMAN*

*Il cittadino europeo vent'anni dopo: i diritti conquistati e le sfide di oggi***

1. Il volume *Cittadinanza europea* di Costanza Margiotta nasce nel 2013, l'Anno europeo dei cittadini, a vent'anni dall'istituzionalizzazione della cittadinanza europea avvenuta con il Trattato di Maastricht (firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993) e si apre con una constatazione: «la cittadinanza europea compie vent'anni (e nessuno se ne è accorto)»¹. Il testo si pone un duplice scopo: da un lato, ricostruire il contesto giuridico all'interno del quale si è originata e sviluppata la cittadinanza europea, ponendo in particolare rilievo il ruolo svolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea; dall'altro, contribuire ad accrescere la consapevolezza sia del significato attuale che delle potenzialità future di questo istituto presso i soggetti giuridici che lo stesso ha creato, ovvero noi cittadini dell'Unione Europea.

Il libro, quindi, si rivolge a diversi interlocutori e si presta a molteplici letture. Da un punto di vista accademico, si rivela un utile strumento di approfondimento per chi studia l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea: l'autrice dipinge in maniera brillante e non convenzionale il rapporto dialettico tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento dell'Unione Europea, nonché tra le diverse istituzioni europee, soffermandosi sulle complesse dinamiche di reciproco condizionamento che caratterizzano Corte di Giustizia, legislatore europeo e Stati membri.

Il testo vuole però avere anche un valore civile (se non politico): informare i cittadini europei del contenuto del loro *status* in termini di diritti significa, per l'autrice, renderli consapevoli che la cittadinanza europea così come la conosciamo oggi è il risultato di un percorso di rivendicazioni che ne hanno determinato la progressiva espansione. Tale percorso è lontano dal potersi dire concluso: il contenuto di diritti della cittadinanza europea è in continua evoluzione, a tratti in senso espansivo e a tratti in senso restrittivo – come sta accadendo ora, osserva l'autrice, per effetto delle spinte anti-europeiste provenienti da alcuni Stati membri. Di fronte a derive di questo tipo, che arrivano a snaturare il significato più profondo della cittadinanza europea (ad esempio, come si vedrà in seguito, ponendo forti limiti alla libertà di circolazione e soggiorno o all'applicazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità), l'autrice esorta i cittadini europei (e non europei) a proseguire il percorso di rivendicazioni che ha caratterizzato lo sviluppo di questo istituto e a sfidare la cittadinanza stessa, contestandola per avervi accesso, con l'obiettivo di renderla universalmente inclusiva e autonoma dalla cittadinanza nazionale.

2. L'analisi di Costanza Margiotta parte da una riflessione sul binomio cittadinanza-nazionalità, sul quale storicamente si fondano lo Stato-nazione ottocentesco, nonché l'odierno concetto di cittadinanza nazionale. Tale binomio rappresenta, per l'autrice, un'impropria sovrapposizione semantica e concettuale, che ha portato a far coincidere la cittadinanza intesa come *status* giuridico fondato sui

* Dottoranda in Diritti Umani, Università di Palermo. E-mail: emanuela.roman.fantinelli@gmail.com.

** Recensione a C. MARGIOTTA, *Cittadinanza Europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, Laterza, 2014 (MARGIOTTA 2014).

¹ MARGIOTTA 2014, VII.

diritti con la cittadinanza intesa come appartenenza ad una nazione o ad un popolo (entrambi i termini ad identificare non una comunità politica, ma una comunità definita su basi socio-culturali – etniche, linguistiche, religiose, etc.). Il cittadino è tale perché appartiene alla nazione e in quanto tale gode di una serie di diritti, da cui sono esclusi coloro che non appartengono alla nazione.

Secondo l'autrice, la prima grande innovazione della cittadinanza europea consiste proprio nell'aver spezzato l'equazione cittadinanza-nazionalità: se da un lato la cittadinanza europea identifica uno *status* giuridico a cui sono associati dei diritti (lo *status* di cittadino europeo), dall'altro non identifica e non coincide con l'appartenenza ad una nazione o ad un popolo, poiché non esistono una nazione europea o un popolo europeo, ma un insieme di Stati membri, ciascuno con la propria identità nazionale e il proprio popolo. La cittadinanza europea risulta dunque slegata dalla nazionalità intesa in termini socio-culturali e identifica piuttosto quella che possiamo considerare una comunità politica. Al contempo, tuttavia, la cittadinanza europea non è un istituto autonomo, ma è anzi strettamente connessa alla cittadinanza nazionale, dalla quale deriva, poiché il requisito unico per essere cittadino europeo è essere cittadino di uno degli Stati membri dell'Unione Europea. La dinamica di inclusione/esclusione tipica della cittadinanza nazionale continua dunque ad operare, per via derivata, anche nella cittadinanza europea.

Costanza Margiotta definisce questa dinamica escludente come un elemento strutturale dell'istituto della cittadinanza, che però a livello di cittadinanza europea può essere "sfidato" e messo in discussione, proprio da chi ne è escluso. Come già menzionato, compete agli Stati membri stabilire in piena autonomia per via legislativa chi sono i propri cittadini (chi lo è per nascita, secondo i principi dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, chi lo è per naturalizzazione e a quali condizioni) e di conseguenza chi sono i cittadini europei. Problematica risulta essere, però, l'ampia discrepanza tra le legislazioni nazionali sulla cittadinanza dei diversi Stati membri, per almeno due motivi. Evidentemente, essa determina diseguali condizioni di accesso alla cittadinanza europea per gli stranieri non comunitari che, ad esempio, a seconda dello Stato in cui stabiliscono la propria residenza, avranno diritto a richiederne la cittadinanza dopo tre, cinque o dieci anni.

D'altro canto, è proprio negli spazi prodotti dalla mancata armonizzazione legislativa e dall'applicazione di meccanismi di inclusione/esclusione differenziati da Stato a Stato che i non cittadini europei possono agire e "sfidare" la dinamica escludente della cittadinanza europea rivendicando la propria inclusione. È quanto in effetti accaduto nei celebri casi *Micheletti*, *Chen* e *Ruiz Zambrano*, acutamente analizzati dall'autrice nelle pagine di questo libro. In questi casi, dei migranti provenienti da Paesi terzi hanno visto riconosciuto loro dalla Corte di Giustizia europea il diritto di circolazione e soggiorno derivante dallo *status* di cittadino europeo (*Micheletti*) o di familiare di un cittadino europeo dipendente (*Chen* e *Ruiz Zambrano*).

Questo è potuto accadere perché gli Stati membri, se da un lato sono competenti in via esclusiva a stabilire chi sono i propri cittadini, dall'altro non possono esercitare alcun controllo sulla definizione di cittadini adottata dagli altri Stati membri. Parimenti, gli Stati membri non hanno alcun controllo sulle conseguenze dell'acquisizione del diritto di circolazione e soggiorno da parte di migranti divenuti cittadini europei in base alla legislazione sulla cittadinanza di un altro Stato. Quindi, afferma l'autrice, «la decisione su chi è cittadino d'Europa resta una decisione nazionale: ma dalla titolarità di questa cittadinanza derivano diritti le cui conseguenze possono trasformare proprio i meccanismi di esclusione voluti da un singolo Stato membro»², portando anche alla modifica delle legislazioni interne (come è avvenuto in Spagna, Irlanda e Belgio conseguentemente alle tre pronunce sopra citate). Ciò fa ritenere all'autrice che «questa mancanza di armonizzazione [possa] rivelarsi "creativa"»³.

² MARGIOTTA 2014, XVII. Si veda anche: MARGIOTTA 2014, 128-129.

³ MARGIOTTA 2014, 137.

Questa riflessione evidenzia, inoltre, come gli agenti dei più significativi recenti sviluppi giurisprudenziali della cittadinanza europea (in termini di ampliamento del suo contenuto di diritti e della categoria dei suoi titolari) non siano tanto dei cittadini europei, ma siano soprattutto dei migranti provenienti da Paesi terzi, che da esclusi mettono in discussione i confini della cittadinanza europea rivendicando la propria inclusione.

3. Nella sua parte centrale il volume ricostruisce con precisione il lungo percorso di formazione e sviluppo della cittadinanza europea, non limitandosi ad analizzare i vent'anni intercorsi dalla sua istituzionalizzazione, ma ripercorrendone le fasi embrionali, a partire dal Trattato di Roma del 1957 che ha istituito la Comunità economica europea e ha creato il primo soggetto di diritto comunitario, «il cosiddetto cittadino del mercato, il lavoratore comunitario o “straniero privilegiato”»⁴, progenitore del cittadino europeo. L'autrice rievoca le tappe cruciali di questi quasi sessant'anni di storia europea attraverso un racconto avvincente in cui la Corte di Giustizia ricopre il ruolo di assoluta protagonista. La giurisprudenza della Corte, precisamente richiamata dall'autrice, ha infatti guidato il complesso percorso di costruzione della cittadinanza europea dal 1957 fino ai giorni nostri; un percorso fatto di fughe in avanti (e inseguimenti del legislatore europeo), battute d'arresto e retromarce (spesso dovute alle pressioni degli Stati membri) che testimoniano come la definizione di questa nuova soggettività giuridica sia il risultato di un processo conflittuale e non lineare.

Il progenitore del cittadino europeo nato con il Trattato di Roma è un soggetto giuridico dalla forte connotazione economica: una persona economicamente attiva (un lavoratore) che gode della libertà di circolazione e dei diritti ad essa collegati (residenza e non discriminazione) in quanto agente dell'integrazione economica (che rappresenta la finalità principale del Trattato)⁵. Tra il 1957 e il 1992 la Corte di Giustizia svolge un duplice fondamentale ruolo. Facendo leva sul principio della non discriminazione sulla base della nazionalità, la Corte amplia la gamma dei diritti di cui il lavoratore comunitario può beneficiare quando esercita la sua libertà di circolazione, dai diritti del lavoro in senso stretto ai diritti sociali in senso più ampio⁶. Osserva Costanza Margiotta, «nell'età d'oro del *Welfare State* una vera libertà di movimento era inconcepibile senza una garanzia del diritto alla sicurezza sociale»⁷.

Al contempo, sempre sulla base del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, la Corte amplia progressivamente la categoria dei soggetti di diritto comunitario, che viene così ad includere, oltre ai lavoratori migranti, anche i familiari dei lavoratori e (sia pur con uno spettro più limitato di diritti esercitabili) i consumatori di beni e i destinatari di servizi, gli studenti, i pensionati e tutti coloro che pur essendo economicamente inattivi dispongono di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria. Già prima di Maastricht, dunque, la Corte pone le basi per svincolare la titolarità della libertà di circolazione e dei diritti ad essa collegati dal concetto di soggetto economicamente attivo, sebbene prevedendo limiti ed eccezioni, e pur sempre rifacendosi a valutazioni di

⁴ MARGIOTTA 2014, 34.

⁵ Come osserva l'autrice, nel Trattato di Roma la libera circolazione dei lavoratori si configura come una delle quattro libertà economiche. Se il fine del Trattato di Roma era realizzare l'integrazione economica e un mercato comune a livello europeo, la liberalizzazione della circolazione della manodopera doveva andare di pari passo con quella delle merci, dei servizi e dei capitali. Per questa ragione il primo soggetto di diritto comunitario ha un forte profilo economico.

⁶ È interessante rilevare come nel processo di espansione dei confini di questa nuova soggettività giuridica giochi un ruolo importante l'emigrazione italiana intraeuropea degli anni Sessanta e Settanta: come ricorda Costanza Margiotta, i primi casi in cui la Corte si esprime sulla libertà di circolazione e soggiorno e sul principio di non discriminazione sulla base della nazionalità portano infatti il nome di cittadini italiani.

⁷ MARGIOTTA 2014, 55.

carattere economico nel motivare le proprie sentenze (senza rinnegare quindi la natura economica e funzionalista del progetto di integrazione europea).

Con il Trattato di Maastricht a diventare soggetto di diritto comunitario è il cittadino europeo, che è tale “semplicemente” in quanto cittadino di uno Stato membro dell’Unione Europea. All’atto della sua nascita, dunque, la cittadinanza europea è formalmente priva di qualsiasi connotazione economica. Inizialmente, però, nota l’autrice, «proprio in virtù dell’allargamento della platea di beneficiari della libertà di circolazione raggiunta prima del Trattato, non sembrò che questa novità potesse produrre grandi conseguenze pratiche»⁸. Sul piano politico si assiste ad una sottovalutazione del potenziale innovativo delle disposizioni sulla cittadinanza europea inserite nel Trattato, che vengono considerate dagli Stati delle norme meramente dichiarative, dal valore simbolico, prive di effetto diretto e incapaci di ampliare l’ambito di applicazione del diritto comunitario *rationae materiae* o *rationae personae*. Anche la Corte di Giustizia sembra inizialmente adeguarsi a questa interpretazione minimalista ed assume un atteggiamento cauto nei confronti del nuovo istituto; nella giurisprudenza immediatamente successiva a Maastricht, la Corte evita di riferirsi alla cittadinanza europea come a quello *status* che permette al soggetto di diritto comunitario di beneficiare in maniera diretta della libertà di circolazione e dei diritti ad essa collegati.

È solo a partire dal 1998, con la sentenza *Martinez Sala*, che la Corte imbocca questa strada; come nota Costanza Margiotta, la signora Martinez Sala «è la prima persona a poter usufruire, come “puro cittadino”, dei benefici precedentemente riconosciuti solo ad “attori economici”. Quello che la Corte richiederà non è più di essere un cittadino lavoratore, ma *solo* di risiedere in uno Stato membro diverso da quello di provenienza»⁹. In una serie di successive fondamentali sentenze la Corte riconosce al cittadino europeo in quanto tale la possibilità di far valere i suoi diritti di cittadinanza, tra cui il diritto alla non discriminazione in relazione alla tutela sociale (*Grzelczyk*, 2001) e il diritto di soggiorno anche qualora sia un soggetto economicamente inattivo e privo di un’assicurazione sanitaria a copertura totale (*Baumbast*, 2002).

È proprio nella sentenza *Grzelczyk* che la Corte afferma in maniera esplicita questo cambiamento di prospettiva:

«Lo *status* di cittadino europeo è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico»¹⁰.

Ed è nella sentenza *Baumbast*, a ben dieci anni dal Trattato di Maastricht, ricorda l’autrice, che la Corte riconosce per la prima volta l’effetto diretto del diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati Membri sulla base del solo presupposto della cittadinanza europea, «elevando questa libertà [di circolazione e soggiorno] a categoria inerente allo *status* di cittadino europeo in quanto tale»¹¹.

4. Nelle sentenze *Grzelczyk* e *Baumbast* (che, come noto, sono precedenti all’adozione della Direttiva 2004/38/CE¹²) la Corte affronta anche la controversa questione dei limiti all’esercizio dei diritti di

⁸ MARGIOTTA 2014, 58-59.

⁹ MARGIOTTA 2014, 74.

¹⁰ *Grzelczyk*, C-184/99, Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, punto 31.

¹¹ MARGIOTTA 2014, 61.

¹² 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.

circolazione, residenza e non discriminazione da parte del cittadino europeo economicamente inattivo. Si trattava, ricorda l'autrice, di cercare un equilibrio tra il riconoscimento di tali diritti al cittadino europeo in quanto tale indipendentemente dalle sue condizioni economiche e gli interessi degli Stati membri, timorosi che un esercizio illimitato della libertà di circolazione potesse produrre oneri finanziari eccessivi per la propria collettività. La Corte, richiamando i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, afferma che gli eventuali limiti all'esercizio di tale libertà devono essere necessari e proporzionati rispetto al fine: non basta "un mero onere" per giustificarli, ma l'onere in questione deve rappresentare "un onere eccessivo" per le finanze dello Stato. La tutela dell'effettività della libertà di circolazione e soggiorno impone dunque agli Stati membri di accettare degli "oneri ragionevoli" a garanzia dei diritti sociali dei cittadini europei economicamente inattivi.

Come giustamente evidenzia Costanza Margiotta, la Corte non è mai giunta a riconoscere un diritto incondizionato di circolazione, proprio per impedire una mobilità intraeuropea finalizzata in via esclusiva a beneficiare del sistema di sicurezza sociale di un altro Stato membro – il cosiddetto fenomeno del *welfare tourism* o *benefit tourism*. Come nota l'autrice:

«Dall'istituzionalizzazione della cittadinanza europea non deriva [...] un diritto incondizionato di soggiorno e di parità di trattamento per tutti, a causa del divieto di pretendere dagli Stati ospitanti oneri non ragionevoli per garantire assistenza sociale ai cittadini comunitari. [...] In questa situazione si può dire che la tenuta dei sistemi nazionali di *welfare* resta il limite invalicabile alla liberalizzazione totale della circolazione e del soggiorno per tutti i cittadini europei»¹³.

A tal proposito, sembra opportuna una riflessione sui recenti sviluppi del dibattito sul *welfare tourism*, un dibattito che nei mesi immediatamente precedenti e successivi alla pubblicazione di *Cittadinanza Europea* è andato assumendo toni via via più aspri nello spazio pubblico europeo. Alcuni Stati membri (Regno Unito, Belgio, Germania, Austria e Olanda) hanno espresso pubblicamente i loro timori circa l'insostenibilità nel medio-lungo termine e nel contesto di una prolungata crisi economica della libertà di circolazione e soggiorno per i loro sistemi di *welfare*, rivendicando il diritto di escludere dalla tutela sociale i cittadini europei inattivi che non dispongano di risorse sufficienti per mantenersi. Il governo Cameron si è distinto per una campagna mediatica particolarmente dura, che l'ha visto spingersi più volte a chiedere una revisione dei Trattati tesa ad un radicale restringimento della libertà di circolazione; una posizione che peraltro si è concretizzata in ambito domestico nell'adozione di una serie di misure di carattere restrittivo¹⁴.

La questione ha avuto importanti risvolti anche sul piano giudiziario, oltre che politico: emblematica in tal senso è la sentenza dell'11 novembre 2014 sul caso *Dano*¹⁵. Qui la Corte di Giustizia afferma che i cittadini europei economicamente inattivi possono essere esclusi da alcune prestazioni sociali dallo Stato membro ospitante nel caso in cui non abbiano il diritto di soggiorno in tale Stato (così come definito dalla direttiva 2004/38, art. 7, para. 1), ovvero non dispongano di risorse economiche sufficienti per non diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di tale Stato. Il diritto di non discriminazione sulla base della nazionalità risulta dunque collegato al diritto di

¹³ MARGIOTTA 2014, 63.

¹⁴ EU Observer, *EU to 'scrutinise' Cameron's migrant benefits plan*, 30 luglio 2014, disponibile in: <https://euobserver.com/justice/125144> (consultato il 15 marzo 2015); EU Observer, *Cameron's tight-rope walk on free movement*, 22 ottobre 2014, disponibile in: <https://euobserver.com/opinion/126167> (consultato il 15 marzo 2015).

¹⁵ I ricorrenti (Elisabeta Dano e Florin Dano) sono due cittadini romeni: la madre risiede in Germania dal novembre 2010 con suo figlio, nato in Germania. La donna si è vista negare un sussidio di disoccupazione dal Centro per l'impiego di Leipzig perché non risulta essere effettivamente alla ricerca di lavoro, non ha mai lavorato in Germania ed è priva di qualifiche professionali.

soggiorno nello Stato membro ospitante, anziché allo *status* di cittadino europeo, come era stato affermato e più volte ribadito dalla stessa Corte a partire dal caso *Martinez Sala* e nella giurisprudenza successiva (*Grzelczyk*, *Baumbast* e *Trojani*). Si tratta certamente di un passo indietro per la Corte di Giustizia, che probabilmente riflette il clima politico del momento e la posizione di alcuni Stati sulla questione del *benefit tourism*. Peraltro, la sentenza sembra fare esplicito riferimento a questo fenomeno quando rileva che il criterio delle risorse economiche sufficienti «mira ad evitare che i cittadini dell'Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento»¹⁶.

Costanza Margiotta cita nel suo libro un ulteriore interessante caso di restrizione della libertà di circolazione e soggiorno di un'altra cittadina europea, Silvia Guerra, «italiana espulsa nel dicembre 2013 dal Belgio – dove risiede legalmente dal 2010 assieme al figlio di 8 anni – in quanto ritenuta un “peso indebito per lo Stato sociale”»¹⁷, un caso tra i tanti in Belgio, dove il governo ha adottato una politica di espulsioni nei confronti di quei cittadini europei che non risultano essere economicamente autosufficienti.

Sembra che la reazione di alcuni Stati membri di fronte alla perdurante crisi economica (che colpisce in particolare gli Stati del Sud Europa) e all'intensificarsi delle migrazioni intraeuropee consista nel ridurre la portata della libertà di circolazione separandola dallo *status* di cittadino europeo. Essa tornerebbe dunque ad avere una connotazione economica, poiché il diritto di muoversi e risiedere nel territorio dell'Unione sarebbe garantito solo ai cittadini che possiedono risorse economiche adeguate. Stupisce che la Corte abbia in parte assecondato derive politiche di stampo anti-europeista, che comportano un forte indebolimento dell'istituto della cittadinanza europea, nonché della libertà di circolazione, uno dei pilastri del progetto di integrazione europea. La pericolosità di queste tendenze sembra palese nel momento in cui si delinea all'orizzonte il ritorno ad una cittadinanza basata sul reddito, a pratiche discriminatorie basate sull'appartenenza nazionale, a meccanismi di esclusione o di inclusione differenziata su base censitaria, che producono una «stratificazione e [...] gerarchizzazione dei diritti all'interno dello *status* di cittadino europeo»¹⁸.

5. Se da una parte il legame tra libertà di movimento e cittadinanza europea resta in bilico, soggetto a considerazioni di ordine economico che tendono ad affievolirne la forza, d'altra parte questo stesso legame rappresenta uno dei capisaldi dell'istituto, che sembra resistere tenacemente, nonostante i tentativi della Corte di Giustizia di svincolare i diritti di cittadinanza dall'esercizio della libertà di circolazione. Anche questo percorso (un percorso lontano dall'essere concluso) viene ricostruito e problematizzato da Costanza Margiotta nel suo libro.

La cittadinanza europea, ricorda l'autrice, ha fatto a lungo sentire i propri effetti esclusivamente sul cittadino che si spostava in uno Stato membro diverso dal proprio, subordinando quindi all'esercizio della libertà di circolazione l'effettività dei diritti ad essa connessi. Ciò ha determinato (e come si vedrà, continua per certi versi a determinare) una sostanziale discriminazione tra cittadini europei mobili e cittadini europei sedentari. Rispetto ai primi, i secondi si trovano a non godere della stessa possibilità di rivendicare il rispetto dei propri diritti di cittadino europeo nei confronti del proprio Stato di appartenenza, dal quale non si sono mai spostati; questo perché, mancando l'esercizio della libertà di circolazione la questione si configura come puramente interna e il diritto dell'Unione Europea non trova applicazione *rationae materiae*.

¹⁶ *Dano*, C-333/13, Sentenza della Corte dell'11 novembre 2014, punto 76.

¹⁷ MARGIOTTA 2014, 64.

¹⁸ MARGIOTTA 2014, 136.

A partire dalle sentenze *Garcia Avello* del 2003 e *Grunkin-Paul* del 2008 la Corte inizia, però, a svincolare il riconoscimento dei diritti di cittadinanza dal reale spostamento fisico in un altro Stato membro. Entrambi i casi riguardano una questione apparentemente di esclusiva competenza nazionale, ovvero le norme che stabiliscono i criteri per l'attribuzione del cognome ai propri cittadini. In entrambi i casi manca l'elemento del reale spostamento, ovvero l'esercizio della libertà di circolazione, poiché le persone interessate sono dei minorenni che non si sono mai spostati dallo Stato membro in cui sono nati e risiedono¹⁹. Ciononostante, come spiega l'autrice, la Corte individua in entrambi i casi un collegamento con l'ordinamento comunitario e ritiene che vada tutelato il diritto alla non discriminazione sulla base della nazionalità dei fratelli Garcia Avello, e il futuro esercizio del diritto di circolazione e soggiorno del cittadino Grunkin-Paul.

Nel già citato caso *Ruiz Zambrano* del 2011, la Corte prosegue in maniera decisa il percorso di separazione della cittadinanza dalla mobilità. Le persone interessate sono anche qui due minori, nati in Belgio da genitori colombiani e cittadini europei per nascita (in applicazione di una norma belga basata sul principio dello *ius soli* puro che si applicava in casi specifici per evitare l'apolidia), che non hanno mai esercitato la loro libertà di circolazione. In questo caso il loro *status* di cittadini europei e i diritti ad esso collegati vengono fatti valere direttamente nei confronti del loro Stato di appartenenza. La Corte impone al Belgio l'obbligo di garantire un permesso di soggiorno al genitore non comunitario da cui i fratelli Zambrano dipendono, poiché, in caso contrario, questi ultimi sarebbero costretti a lasciare il Paese per seguire il genitore. La Corte riconosce loro, in quanto cittadini europei, il diritto a risiedere nel territorio dell'Unione, condizione necessaria al godimento effettivo dei diritti connessi alla cittadinanza europea.

Tuttavia, in due sentenze di poco successive (*McCarthy* e *Dereci et al.* del 2011), la Corte opera una netta inversione di marcia, osserva Costanza Margiotta, confermando un atteggiamento «incoerente o comunque soggetto alle contingenze del clima politico e sociale»²⁰, presumibilmente condizionata dalle reazioni critiche degli Stati seguite alla pronuncia *Zambrano*. In entrambi i casi, la Corte considera legittimo che lo Stato di appartenenza di un cittadino europeo neghi il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ad un familiare (coniuge, figlio o genitore) non comunitario di un proprio cittadino, poiché, diversamente dal caso *Zambrano*, la conseguenza non sarebbe l'allontanamento del cittadino europeo dal territorio dell'Unione, ma l'allontanamento del suo familiare. Pertanto, un cittadino europeo che non si sia mai spostato non può far valere in assoluto nei confronti del proprio Stato di appartenenza il diritto di soggiorno per i propri familiari cittadini di Paesi terzi, sebbene ciò possa risultare in una negazione del suo diritto alla tutela della vita familiare. Nota l'autrice:

«[la Corte] non riconoscendo il diritto di soggiorno a un familiare extracomunitario nello Stato di appartenenza del cittadino europeo [...] di fatto costringe il cittadino europeo a circolare nel territorio dell'Unione per poter vedersi riconosciuto il diritto "comunitario" al vivere "congiunto" con il proprio familiare»²¹, in applicazione della disciplina prevista dalla direttiva 2004/38.

Evidentemente, il superamento della discriminazione tra cittadini mobili e cittadini sedentari rimane un obiettivo ancora da raggiungere, come ribadisce Costanza Margiotta, portando come ulteriore esempio un significativo caso italiano. Nel 2012 il Tribunale di Reggio Emilia, applicando il diritto

¹⁹ In *Garcia Avello* si trattava di due minorenni con doppia cittadinanza nati in Belgio da padre spagnolo e madre belga residenti in Belgio. In *Grunkin-Paul* si trattava di un minorenne con cittadinanza tedesca nato in Danimarca da due genitori tedeschi residenti in Danimarca.

²⁰ MARGIOTTA 2014, 154.

²¹ MARGIOTTA 2014, 155-156.

dell'Unione Europea, riconosce ad un cittadino italiano e al suo coniuge uruguayano il diritto di non discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale in un caso di diniego del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, diniego dovuto al fatto che l'Italia non riconosce il matrimonio tra persone dello stesso sesso. La sentenza favorevole ha permesso a Flavio e Rafael (questi i nomi dei due ricorrenti) di ricongiungersi in Italia, dopo essersi sposati in Spagna (Paese dove entrambi risiedevano), costringendo l'Italia a riconoscere il legame familiare di due coniugi omosessuali. Un esito di questo tipo, tuttavia, è stato possibile proprio perché il cittadino Flavio aveva esercitato il suo diritto di circolazione e soggiorno in un altro Stato europeo, diritto che gli ha consentito di prendere la residenza in Spagna, contrarre matrimonio in quel Paese e ritornare in Italia, chiedendo il ricongiungimento con il suo coniuge non comunitario (come previsto dalla direttiva 2004/38). Ad oggi, un cittadino italiano impossibilitato a spostarsi in un altro Stato membro per contrarvi matrimonio con una persona dello stesso sesso, non avrà modo di vedersi riconosciuto dal proprio Paese di appartenenza il diritto, riconosciuto a Flavio e Rafael, di vivere liberamente la propria unione omosessuale.

6. In conclusione al suo libro, Costanza Margiotta auspica che i punti di forza e debolezza della cittadinanza europea discussi nel volume tornino al centro di una discussione sul futuro dell'Unione Europea, sia in ambito accademico che politico. L'autrice avanza una serie di proposte tese a permettere la piena espressione delle potenzialità della cittadinanza europea ed il superamento dei suoi stessi limiti. Innanzitutto, il riconoscimento di un diritto incondizionato di circolazione e soggiorno per chiunque sia titolare dello *status* di cittadino europeo; a questa proposta l'autrice accosta l'avvio di un progetto di nuovo *welfare* che consenta di affermare l'accesso ai diritti sociali anche per i soggetti economicamente inattivi, i lavoratori precari, i disoccupati. Terzo aspetto cruciale è, per l'autrice, la definitiva emancipazione della tutela dei diritti fondamentali dalla libertà di circolazione, un'emancipazione che renda possibile per il cittadino europeo far valere il proprio *status* e i diritti ad esso collegati anche all'interno del proprio Paese di appartenenza. Infine, l'autrice si augura che prosegua il percorso di armonizzazione (in senso inclusivo) delle legislazioni nazionali sulla cittadinanza in parte già avviato.

I passi che Costanza Margiotta suggerisce condurrebbero all'auspicata autonomizzazione della cittadinanza europea da quella nazionale e, in prospettiva, all'acquisizione diretta della stessa cittadinanza europea. Tuttavia, insiste l'autrice, questo percorso non va affidato esclusivamente alla Corte di Giustizia o alle istituzioni politiche europee, ma va intrapreso dal basso: «sta ora a noi, cittadini d'Europa, farci affascinare dalla cittadinanza *duale* e, sapendo che il suo destino non è ancora scritto, dimostrare di sapere costruire una cittadinanza comune e autonoma che trascenda i confini per attingere all'universale»²².

²² MARGIOTTA 2014, 164.