

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE  
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

II

## *Direttore*

Augusto SINAGRA

Sapienza Università degli Studi di Roma

## *Comitato scientifico*

Paolo BARGIACCHI

Università degli Studi di Enna “Kore”

Aldo BERNARDINI

Università degli Studi di Teramo

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Córdoba

Gian Luigi CECCHINI

Università degli Studi di Trieste

Scuola Superiore Universitaria per Mediatori Linguistici CIELS, sede di Gorizia

Jovan CIRIC

Università degli Studi di Belgrado

Instituta za Uporedno Pravo

Giudice della Corte costituzionale serba

Benjamin DAVIS

The University of Toledo, Ohio, USA

Juan Manuel DE FARAMIÑÀN GILBERT

Universidad de Jaén

Ciro Nolberto GÜECHA MEDINA

Universidad Libre

“Santo Tomas”, Tunja, Boiaca, Colombia

Giovanni Michele PALMIERI

Università degli Studi di Trieste

già Direttore del Dipartimento Minoranze del Consiglio d’Europa

Massimo PANEBIANCO

Università degli Studi di Salerno

Ennio TRIGGIANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Florin TUDOR

Universitatea Dunarea de Jos din Galati

Anna Lucia VALVO

Università degli Studi di Enna “Kore”

Ugo VILLANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Nella “Collana di Diritto internazionale pubblico e Diritto dell’Unione europea” sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che si scelgono: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegni, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, sotto sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

## COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

La "Collana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea" ospita monografie relative a problematiche di diritto internazionale pubblico di tipo classico, come anche relative a problemi di diritto internazionale riflettenti la attualità. Così, per esempio, i limiti di "penetrabilità" della sovranità dello Stato con riferimento a un necessario punto di equilibrio tra divieto di ingerenza negli affari interni e dovere di intervento a tutela di valori e interessi superiori della Comunità internazionale degli Stati; ovvero, il "dovere di proteggere"; la relatività storica dei contenuti e dei valori protetti dalle norme di *jus cogens* e i rapporti tra queste e le norme *erga omnes*. E ancora: i diritti umani fondamentali di cosiddetta "ultima generazione"; il consolidarsi di un *corpus* normativo in materia di tutela internazionale dell'ambiente; i principi regolatori del commercio internazionale; i presupposti e i limiti del "diritto allo sviluppo". Senza con ciò trascurare, come detto, temi tradizionalmente classici del diritto internazionale come, ad esempio, quello dei contenuti e limiti della sovranità statale e, ancor prima, della soggettività giuridica internazionale.

I lavori monografici afferenti al diritto dell'Unione europea, che pure rientrano nelle previsioni di questa nuova Collana, prescindono da ogni "attrazione" per così dire internista (come, per esempio, la disciplina del libero mercato e della libera concorrenza, l'integrazione dei sistemi economici, i problemi di natura fiscale nel processo integrazionista europeo, ecc.), rivolgendosi specificamente agli aspetti per così dire pubblicistici dell'Unione europea come, tra gli altri, il dibattuto problema della soggettività giuridica internazionale della Unione, e i rapporti interordinamentali tra diritto comunitario, ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'Unione e ordinamento internazionale; la discussa problematica del riparto della sovranità e delle competenze; il *deficit* di democraticità; la politica estera e di difesa; la cooperazione giudiziaria in materia penale come in materia civile; i rapporti dell'Unione con gli Stati terzi e i rapporti dell'Unione europea con l'Organizzazione Mondiale del Commercio; ed infine, ma sempre a titolo esemplificativo, e non certamente in ordine di importanza, le competenze dell'Unione in materia di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali della persona, e i rapporti tra l'Unione stessa e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.



Alessandro Tomaselli

**Cittadinanza europea e tutela  
dei diritti fondamentali**





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0543-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2017

*a Vittorio,  
Miracolo di Fede e Amore*





- 11 *Premessa*
- 13 **Capitolo I**  
*Evoluzione della cittadinanza europea*  
1.1. Introduzione, 13 - 1.2. Cittadinanza europea e identità nazionali, 18 - 1.3. La cittadinanza europea come possibile strumento d'integrazione politica, 23 - 1.4. Origini ed evoluzione della cittadinanza europea, 40 - 1.5. La cittadinanza europea nel Trattato di Lisbona, 45
- 49 **Capitolo II**  
*I diritti derivanti dalla cittadinanza europea*  
2.1. L'attribuzione della cittadinanza europea, 49 - 2.2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia, 55 - 2.3. I diritti dei cittadini europei, 85 - 2.4. La *Direttiva* 2004/38/CE, 97 - 2.5. (*segue*) I diritti dei familiari dei cittadini europei, 102 - 2.6. I diritti dei cittadini omosessuali, 110
- 113 **Capitolo III**  
*Diritti sociali e diritti economici*  
3.1. I diritti sociali ed economici, 113 - 3.2. Normativa europea in materia di libera circolazione dei lavoratori, 119 - 3.3. La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di libera circolazione dei lavoratori, 126 - 3.4. La Carta di Nizza e i diritti sociali e del lavoro, 132
- 139 *Conclusioni*
- 147 *Bibliografia*



## Premessa

Alessandro Tomaselli

Gli epocali stravolgimenti relativi al contesto socio-economico-giuridico che, a livello globale e con incessante susseguirsi, riguardano già da qualche decennio l'essere umano, costringono a rinnovate riflessioni ed analisi sull'effettiva e reale valenza che la società contemporanea attribuisce al soggetto.

L'ormai sostanzialmente incontrollata globalizzazione dei mercati, che, in nome del più sfrenato consumismo, ha posto al centro del ragionamento sui caratteri della società attuale la spietata logica del profitto, tutt'uno con gli stravolgimenti di natura demografica come conseguenza dell'esponenziale crescita dei fenomeni migratori che interessano masse di disperati alla ricerca di condizioni di vita dignitose per sé e le proprie famiglie, hanno radicalmente ridefinito peculiarità e caratteri del concetto stesso di cittadino, stretto tra l'accezione più bieca di *homo oeconomicus* e la considerazione di soggetto comunque meritevole di tutela e protezione, valore universalistico da garantire a prescindere da capacità di consumo o caratterizzazioni soggettive di sorta.

E tali brevi considerazioni sembrano particolarmente vere con riguardo all'ordinamento, o presunto tale, europeo, attraversato da irrisolti paradossi propri con riferimento ad una delle sue conquiste più d'avanguardia, e cioè proprio la tutela dell'individuo nella sua accezione più pura: a fronte, infatti, della presenza della Corte europea per i diritti dell'uomo con sede a Strasburgo, si assiste in Europa, da un lato, ad una sostanziale chiusura nei confronti dell'esterno, con contestuale attribuzione di rinnovate ed inquietanti forme di privilegio di nicchia (la cittadinanza europea), oltretutto coniugate con la modalità

più elevata di esaltazione del mercato e delle logiche e dei criteri ad esso sottesi.

Entro tale contraddittorio e controverso orizzonte di senso, il testo si propone di suggerire al giurista nuovi spunti di riflessione, nonché possibili, anche se parziali, prospettive future.

Catania, 25 giugno 2017

## Evoluzione della cittadinanza europea

### 1.1. Introduzione

I profondi mutamenti che hanno caratterizzato, e che ad oggi continuano a contraddistinguere il concreto dipanarsi delle relazioni tra Stati e tra questi ultimi e l'individuo, sono indubbiamente da intendersi come i principali fattori, di diversa origine e natura, alla base della destrutturazione, conseguente rinnovata riflessione, e dunque ridefinizione, avuto riguardo ad elementi, limiti e peculiarità propri dell'istituto della cittadinanza: la deflagrante e ormai incontrollata globalizzazione dei mercati e dei mezzi di comunicazione, l'incessante, e per certi aspetti drammatico, costante incremento dei fenomeni migratori, l'irruzione al centro del dibattito politico, giuridico e sociale, e dunque della normativa internazionale ed interna, della ritrovata, controversa categoria concettuale dei diritti dell'uomo, possono senz'altro annoverarsi tra le cause primarie alla base degli epocali cambiamenti in questione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A proposito v., tra gli altri, ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, p. 622 ss.; CLOSE, *The concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *CML Rev.*, 1992; HABERMAS, *Citizenship and National Identity: some reflections on the future of Europe*, 1992, 12; LA TORRE, *European Citizenship*, The Hague, 1993; MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London, 1993; VERHOEVEN, *Les citoyens de l'Europe*, in *Annales de droit de Louvain*, 1993, n. 2, pp. 165-191; LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; CLOSE, *Citizenship, Europe and Change*, London, 1995; VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari, 1995, p. 1001 ss.; CARTABIA, voce *Cittadinanza europea*, in *Enc.Giur.*, vol.VI, Aggiornamento, Roma, 1995; NASCIBENE, *Nationality Laws and Citizenship of the European Union Towards a European Law on Nationality?*, in NASCIBENE, *Nationality Laws in the European Union*, Milano, 1996, p. 1 ss.; WEILER, *Les droits des citoyens européens*, in *Reveu du Marché Unique Européen*, 3, 1996; GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Eterogeneità dei principi, pluralità delle forme*, Padova, 1997; HABERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997; BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni Costituzionali* 2000, p. 39; PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001; GROSSO, *La cittadinanza europea*, in AJANI (a cura di), *La nuova Europa*, Torino, 2000; CERRONE, *La cit-*

Relativamente al tema che più da vicino in tal sede ci occupa, ciò ha intanto significato la sostanziale quanto inevitabile ri-modulazione del concetto di cittadinanza, costretto a misurarsi adesso con elementi e specificità non più esclusivamente riconducibili al tradizionale rapporto identitario a tal proposito da sempre in essere tra singolo individuo e Stato di appartenenza.

E proprio in termini di appartenenza, come momento passivo risolvendosi in mera comunanza di valori, ideali, culture e tradizioni, non pare più ormai esaurirsi, *a fortiori* all'interno del trasmutato globalizzato contesto generale, la valenza del concetto in esame, al contrario da intendersi latore di un'autentica polisemia tri-direzionale: in particolare, alla cittadinanza sembra potersi altresì riconoscere l'elemento dinamico della partecipazione, da intendersi come possibilità concreta di accedere a tutte le opportunità astrattamente derivanti dall'appartenenza a un gruppo o a una comunità, nonché la territorialità, riferimento fisico della cittadinanza da non considerarsi più meramente nello sfumato *ius soli*, ma al contrario componente capace di offrirne

---

*tadinanza europea fra costituzione ed immaginario sociale*, in *Rivista Critica di Diritto Privato*, 2002, p. 203; BARVER, *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 241; ROSSI, *Uguaglianza-Cittadinanza*, in ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 109 ss.; MURA, *Sulla nozione di cittadinanza*, in MURA (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano, 2002; COSTANTINESCO, *La cittadinanza dell'Unione: una 'vera' cittadinanza?*, in ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 223 ss.; CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 379 ss.; LIPPOLIS, *Cittadinanza dell'Unione*, in CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 925; LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, pp. 407 ss.; CONDINANZI – LANG – NASCIMBENE, *Citizenship of the Union and Free Movement of Persons*, Bruxelles, 2008; ROSSI, *La cittadinanza dell'Unione Europea*, in TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008; SINAGRA, *La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario*, in LANCHESTER – SERRA (a cura di), *"Et si omnes..."*. *Scritti in onore di Francesco Mercadante*, Milano, 2008; MENGOLZI, *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di Giustizia alla precisazione dell'identità europea*, in BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, pp. 3 ss.; TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, 2010; SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011; TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; GAMBINO, *Un lungo iter giuridico non sostenuto da un'adeguata partecipazione democratica*, in *KorEuropa*, 4, 2014; MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2014; RANALDI, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell'Unione Europea*, Roma, 2015.

una ri-lettura, e conseguente prospettiva, indifferentemente trasmigrante da una dimensione locale ad una extraterritoriale.

Tale superamento della concezione tradizionale di cittadinanza come mera appartenenza, particolarmente vero avuto riguardo a soggetti geopolitici “sovrnazionali” caratterizzanti l’attuale scenario gius-internazionalistico (Unione Europea, *in primis*), intanto rimanda alla distinzione tra *citizenship* e *citizenry* (dall’essere cittadino all’agire come tale), ma oltretutto è capace di dar vita ad originali figure di compromesso in tema di cittadinanza specificamente derivanti dalle differenti forme e modalità che lo stesso elemento dell’appartenenza conosce all’interno della post-modernità: segnatamente, proprio in ragione dell’accennato esponenziale incremento dei flussi demografici, nonché della svolta in senso umanistico ed umanitario per il tramite della dottrina dei diritti fondamentali, e dunque della conseguente presenza all’interno degli ordinamenti nazionali di destinazione di individui non in possesso dei caratteri tipici di cui alla “piena” cittadinanza, gli Stati si trovano a doversi misurare (anche) con i c.d. semicittadini, cioè stranieri che, temporaneamente presenti all’interno del territorio di uno Stato, godono di alcuni diritti di cui ai cittadini classicamente intesi, e capaci dunque di acquisire una sorta di rilevanza all’interno di specifiche comunità a prescindere sia dallo *ius sanguinis* che dallo *ius soli*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Tale sostanziale impossibilità di ormai intendere la cittadinanza semplicemente in termini di identità rispetto alla nazionalità rimanda a quanto già sostenuto al riguardo da ben autorevole dottrina: «L’innovazione introdotta da Maastricht (...) non è improvvisa in quanto va collocata nel quadro delle profonde modifiche prodotte nel concetto di cittadinanza nell’era della globalizzazione. I grandi flussi migratori e la sempre più mondializzata attività delle persone stanno progressivamente mutando, per alcuni addirittura rendendo obsolete, le definizioni di appartenenza e di cittadinanza. Quest’ultimo concetto si sta evolvendo e diventando progressivamente internazionale e rendendo sempre consistente, quindi anacronistica, la corrispondenza tra “nazionalità” e “cittadinanza”. La prima identifica una posizione passiva rispetto all’ordinamento statale, la cui utilità consiste nel distinguere un membro dello Stato da uno straniero, la seconda è invece un fattore di coesione sociale che implica una partecipazione consapevole alla vita politica e l’adesione ad una comunità d’intenti (...). E ciò è dovuto soprattutto alla progressiva affermazione di atti e di strumenti internazionali relativi ai diritti umani fondamentali, che limitano il potere assoluto degli Stati nel determinare le proprie normative in materia di attribuzione e di negazione o privazione della cittadinanza; atti e strumenti che inoltre riconoscono comunque allo straniero un *corpus* sempre più significativo di diritti (...). Il nesso tra nazionalità e diritti (...), fino ad oggi perno della società democratica va necessariamente riconsiderato nei termini per i quali, nell’ambito dei grandi flussi migratori, rischia di produrre esclusioni e conseguenze antidemocratiche». Così TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, 3, p. 435 ss.