



Cittadinanza Europea e Solidarietà

Eleanor Spaventa*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Corsi e ricorsi – La solidarietà come beneficio tangibile della cittadinanza europea? – 3. Cittadinanza e solidarietà europea dopo NGEU e cittadinanza per investimento. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

L'introduzione della cittadinanza europea nell'ormai lontano 1992 pose immediatamente degli interrogativi su quale fosse il significato (e il valore) della creazione, nel contesto sovranazionale, di uno status che, in tempi contemporanei, è caratterizzato da nozioni legate allo Stato nazione. Da questo punto di vista, questi interrogativi non sono ancora stati risolti – piuttosto, il concetto di cittadinanza europea è in continua evoluzione, riempiendosi di volta in volta di nuovi e diversi significati, che si traducono poi in nuovi e diversi diritti.

In una prima fase, quella che io chiamo costitutiva¹, la solidarietà diviene il mezzo che “attua” la cittadinanza europea, così che il maggiore cambiamento apportato da questo nuovo status viene identificato con la creazione di una solidarietà trans-nazionale che abbracci anche i cittadini degli altri stati membri, seppur economicamente non attivi. Col tempo, però, questa visione solidaristica della cittadinanza europea si rivela troppo ambiziosa – forse non tanto economicamente, ma sicuramente politicamente e praticamente.

Economicamente non vi è nessuna prova che l'introduzione di una cittadinanza solidaristica abbia creato uno scopenso nei sistemi di assistenza sociale a livello nazionale, né tantomeno che abbia

*Professoressa Ordinaria di Diritto dell'Union Europea, Dipartimento di Studi Giuridici, e Direttrice del Bocconi Lab in European Studies (BLEST), Università Bocconi. L'articolo costituisce la versione rivista e aggiornata di una relazione a convegno che sarà pubblicata anche in Giuseppe Morgese (a cura di), “La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona”, Bari, 2025. Un ringraziamento a tutti i partecipanti del Convegno “La solidarietà europea Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona” tenutosi all'università di Bari e in particolare al Professor Morgese.

¹ Si veda E. SPAVENTA, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope*, in D. KOCHENOV (a cura di), *Citizenship within the EU Federal Context*, Cambridge, 2017, p. 204 ss.

dato luogo a episodi significativi di turismo del welfare. Politicamente, tuttavia, la cittadinanza solidaristica diviene oggetto di contestazione – è il tramite che alimenta discussioni su coloro che “appartengono” alla società ospitante e che, come tali, possono vantare diritti alle prestazioni sociali. Dal punto di vista pratico poi l’approccio della Corte di Giustizia è di difficile gestione in quanto richiede una valutazione caso per caso dei meriti della richiesta di singoli cittadini, valutazione basata sulla proporzionalità di un diniego e quindi, almeno in parte, su un complesso bilanciamento fra diritti individuali e interesse pubblico di non facile gestione per il personale amministrativo.

E così, mentre assistiamo a una regressione rispetto agli elementi solidaristici della cittadinanza europea, quest’ultima, nella sua dimensione più innovativa, va invece a ridefinire il rapporto fra cittadino e stato di nazionalità. Nel periodo post-pandemico poi la solidarietà e la cittadinanza europea si collegano in modo più significativo con la creazione di una mutualità del rischio a livello europeo attraverso *Next Generation EU*. Solidarietà e cittadinanza poi assumono un nuovo significato nel contesto della causa sull’acquisizione della cittadinanza maltese attraverso “investimenti”. In questo contributo andremo quindi ad analizzare queste diverse fasi che contribuiscono a definire il rapporto fra solidarietà e cittadinanza.

2. Corsi e ricorsi - La solidarietà come beneficio tangibile della cittadinanza europea?

Come è noto, l’idea di creare una cittadinanza europea emerge dal desiderio di avvicinare il progetto di integrazione europea ai cittadini. Difatti, fino alla fine degli anni 80 il progetto di integrazione era concentrato primariamente sull’aspetto economico e mercantile, fatta eccezione per la libera circolazione dei lavoratori che, oltre agli aspetti economici, è sin dall’inizio caratterizzata da una marcata dimensione sociale, da alcuni considerata una vera e propria cittadinanza in pectore². Il trattamento di favore accordato ai lavoratori mobili all’interno della Comunità (economica) europea non si limita a garantirne l’accesso (almeno in teoria) ai mercati del lavoro a pari condizioni con i lavoratori nazionali, e a rimuovere la necessità di visti e permessi, ma si estende anche a garantirne lo sviluppo personale e sociale. Così alla lavoratrice comunitaria viene riconosciuto un ampio diritto di ricongiunzione familiare; e alla famiglia del lavoratore vengono riconosciuti il diritto di uguaglianza, il diritto all’educazione e il diritto derivato di accesso al mercato del lavoro per i familiari extra-comunitari³. Ma sicuramente, l’elemento più innovativo apportato dalla libera circolazione dei lavoratori avviene, non sorprendentemente, ad opera della Corte di Giustizia. In particolare, negli anni 80 la Corte decide non solo che la nozione di “lavoratore” deve essere determinata a seconda di criteri euro-unitari, e non in base alle definizioni nazionali; ma anche che tale definizione si deve fondare su parametri fattuali, e non su criteri predeterminati relativi al numero

² Si veda per esempio E. M. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, Londra, 1993; M. DE LA TORRE, *European citizenship: an institutional challenge*, The Hague, 1998; S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2006, p. 611 ss.; C. MARGIOTTA, *La Cittadinanza Europea: Istruzioni per L’Uso*, Bari, 2014; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea* in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2013, p. 491 ss.

³ Si veda ora Direttiva 2004/38/CE del parlamento europeo e del consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU CE, 2004, L 229/35; e Regolamento (UE) N. 492/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione. Il diritto del coniuge non cittadino europeo ad accedere al mercato del lavoro è limitato al paese dove il cittadino europeo svolge o ha svolto un’attività economica, GU UE, 2011, L 141/1; Corte giust., 30 marzo 2006, causa C-10/05 *Cynthia Mattern e Hajrudin Cikotic c. Ministre du Travail et de l’Emploi*, ECLI:EU:C:2006:220. 227

di ore lavorate o al salario percepito⁴. Così facendo, e come è ben noto, la Corte apre la porta dei vantaggi dell'integrazione europea alle lavoratrici part-time – ed è questa apertura a determinare la creazione di un nuovo spazio solidaristico europeo transnazionale. Se “lavoratori” sono anche coloro che lavorano (per scelta o necessità) poche ore alla settimana e che guadagnano meno del livello minimo di sussistenza; e se i lavoratori hanno diritto al trattamento paritario con i lavoratori e cittadini nazionali quanto alle prestazioni sociali, allora i lavoratori part-time avranno diritto anche a quelle prestazioni di natura prettamente solidaristica che vengono elargite solo a coloro che non hanno mezzi sufficienti per garantire il proprio sostentamento. Queste prestazioni sociali sono al centro della nozione di “cittadinanza sociale” riservata tradizionalmente ai membri del gruppo solidaristico – in genere appunto ai cittadini nazionali; ai lavoratori euro-unitari e, a seconda del diritto nazionale, ai cittadini extra-comunitari che siano lavoratori e/o soggiornanti di lungo periodo⁵. L'interpretazione espansiva della Corte, dunque, apre le porte (almeno in teoria)⁶ del gruppo solidaristico nazionale anche ai cittadini degli altri stati membri, purché prestino attività subordinata reale ed effettiva⁷.

È questo il contesto in cui si sviluppa la successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia in relazione alla cittadinanza europea: se l'intento di creare la cittadinanza europea era di liberare il progetto di integrazione europea dalle catene economiche che ne avevano caratterizzato la prima fase, allora quei benefici e diritti che erano conferiti, prima della cittadinanza, solo ai cittadini economicamente attivi sarebbero dovuti essere estesi anche ai cittadini economicamente inattivi. E di questi diritti, il più importante era naturalmente il diritto alle prestazioni solidaristiche, anche considerato che i diritti di pari trattamento rispetto alle prestazioni non avente carattere sociale, come per esempio il diritto al risarcimento per aver subito un crimine o l'accesso gratuito ai musei⁸, erano

⁴ Corte giust., 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin*, ECLI:EU:C:1982:105, punto 21; in Corte giust., 17 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, ECLI:EU:C:1986:179, punto 17 la Corte statuisce “(..), la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione”. Sulla definizione di lavoratore part-time si veda poi Corte giust. 21 febbraio 2013, causa C-46/12, *L. N. c. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, ECLI:EU:C:2013:97, dove la Corte ha specificato che la ragione per cui un cittadino europeo diventa lavoratore non è rilevante per la qualifica come “lavoratore” (in questo caso si trattava di uno studente che aveva preso un lavoro part-time per accedere a una borsa di studio). Il lavoro può essere anche di breve durata e comunque conferire i vantaggi sociali al lavoratore e lo status di ex lavoratore, si veda Corte giust., 6 novembre 2003, causa C-413/01, *Franca Ninni-Orasche c. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*, ECLI:EU:C:2003:600.

⁵ Si veda poi, ora, la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo GUUE, GU CE, 2003, Art. 11, che assoggetta la parità di trattamento dei cittadini terzi di lungo periodo al diritto nazionale e consente agli stati membri di limitare la portata del principio di non discriminazione alle sole prestazioni essenziali nel caso di assistenza e protezione sociale.

⁶ Al 2015, quasi metà dei paesi UE non seguiva la giurisprudenza della Corte e richiede che il lavoratore lavori un numero di ore settimanali e/o che percepisca un reddito minimo per conferire lo status di lavoratore; si vedano i risultati paese per paese in C. O'BRIEN, E. SPAVENTA e J. DE CONINCK (a cura di), *Comparative Report 2015 The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*, Report preparato per la Commissione Europea. (https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/99808/1/ComparativeReport2015_ConceptOfWorker_20160426FINAL_2_.pdf).

⁷ Corte giust., 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin*, cit., punto 21; in Corte giust., 17 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, cit., punto 17 la Corte statuisce “(..), la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione”.

⁸ Corte giust. 2 febbraio 1989, causa C-186/87, *Cowan*, ECLI:EU:C:1989:47; Corte giust., 15 marzo 1994, causa C-45/93, *Commission c. Spagna*, ECLI:EU:C:1994:101 (ammissione ai musei).

già stati conferiti a tutti i cittadini degli stati membri attraverso un'interpretazione estensiva della libertà di prestazione dei servizi, che appunto incorpora anche la libertà di ricevere servizi⁹.

La Corte, quindi, dà forma alla cittadinanza europea attraverso l'estensione del diritto alle prestazioni sociali anche a coloro che non avevano stabilito nessun legame economico con lo stato ospitante, e che quindi non avevano contribuito né in passato, né nel presente, allo sviluppo economico del paese. Questo ovviamente introdusse da subito alcune tensioni tanto concettuali quanto pratiche: la comunità solidaristica è una "comunità" la cui appartenenza viene stabilita attraverso regole predeterminate che rispecchiano vincoli di affiliazione culturale; o vincoli di tipo contributivo. Così, innanzitutto, è membro della comunità solidaristica il "cittadino" in quanto questi possiede una connessione per "nascita" (nel caso di *ius loci*); discendenza (nel caso di *ius sanguinis*); o per aver trascorso un tempo sufficiente nel paese ospitante e aver soddisfatto determinati requisiti (nel caso di residenza di lungo periodo e/o naturalizzazione). Inoltre, e come si è già menzionato, i Trattati introducono per i lavoratori euro-unitari anche la possibilità di divenire parte della comunità solidaristica attraverso il contributo (non necessariamente di tipo monetario) effettuato con un'attività economica. Nel caso però dei cittadini europei economicamente inattivi non sussiste nessuno di questi fattori di "integrazione" nella comunità solidaristica ospitante. Come si può, quindi, in questi casi discernere coloro che abbiano una ragionevole pretesa di far parte della comunità solidaristica da coloro che ne dovrebbero rimanere esclusi? Dopotutto, mancando un welfare europeo – impossibile da immaginare senza dotare la UE di poteri di tassazione – non si può realisticamente contemplare l'espansione dei circoli solidaristici *nazionali* così che vadano ad abbracciare potenzialmente *tutti* i cittadini europei: ciò sarebbe economicamente impossibile, anche perché verrebbero a mancare i presupposti stessi della mutualizzazione del rischio che è alla base del welfare e cioè il nesso fra il diritto alla prestazione e il dovere di pagare le tasse che finanzino tali prestazioni a livello universale. Mentre poi si può discutere sul fatto se sia veramente plausibile che gli individui si trasferiscano in un altro Stato membro con il solo scopo di accedere a prestazioni sociali di valore relativamente basso per l'individuo (cosiddetto turismo del welfare), come per esempio gli assegni familiari¹⁰ o le prestazioni assistenziali per coloro che sono alla ricerca di un lavoro¹¹, ci sono altre voci del welfare nazionale, e in primis le prestazioni sanitarie, dove vi è un rischio concreto di trasferimenti da un paese all'altro al solo scopo di sfruttare prestazioni mediche ritenute migliori¹². È chiaro quindi, che in questo stadio dell'integrazione europea, non è possibile semplicemente allargare l'eleggibilità alle prestazioni sociali a tutti i cittadini europei di volta in volta presenti sul proprio territorio nazionale.

⁹ Corte giust. 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Graziana Luisi e Giuseppe Carbone c. Ministero del tesoro*, ECLI:EU:C:1984:35.

¹⁰ Corte giust., 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala e Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:1998:217; si veda anche Corte giust., 11 luglio 2002, causa C-224/98, *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2002:432; Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458.

¹¹ Corte giust., 6 ottobre 2020, causa C-181/19, *Jobcenter – Widerspruchsstelle c. JD*, ECLI:EU:C:2020:794.

¹² La Corte ha finalmente risolto il problema della barriera al movimento dei cittadini economicamente inattivi derivante dalla necessità dell'assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi, assicurazione sanitaria che è al di fuori della portata di molti e soprattutto delle persone disabili; con patologie croniche o che abbiano avuto patologie particolarmente gravi (tumori etc), nella Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-535/19, *A (Soins de santé publics) con l'intervento di: Latvijas Republikas Veselības ministrija*, ECLI:EU:C:2021:595, dove ha chiarito che gli Stati Membri devono consentire ai cittadini europei di iscriversi al loro sistema pubblico di assicurazione contro le malattie e che possono prevedere che tale affiliazione non sia a titolo gratuito. Per una lettura molto critica della sentenza si veda J. PAJU, *A bridge too far – on the misunderstandings of the nature of social security benefits: A v. Latvijas Republikas Veselības ministrija*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1219 ss.

Per questa ragione, già prima dell'introduzione della cittadinanza, vi sono due criteri imposti dalla legislazione europea per evitare che la circolazione di cittadini economicamente inattivi pesi eccessivamente sul welfare del paese ospitante. In primis, la cittadina europea per ottenere il diritto di soggiornare nel paese ospite deve essere in possesso di risorse economiche sufficienti: questo requisito è volto a garantire l'esclusione di fatto dal diritto alle prestazioni sociali che dipendono dal reddito e che sono volte a garantire la sopravvivenza stessa dell'individuo. Inoltre, il cittadino deve possedere l'assicurazione contro tutti i rischi di malattia, volta a garantire la copertura delle spese mediche nello stato ospitante.

La Corte, dopo l'introduzione della cittadinanza europea, dapprima espande il campo di applicazione del principio di uguaglianza anche ai cittadini economicamente inattivi purché legalmente soggiornanti nello Stato membro ospitante¹³ – quindi andando al di là dello spirito delle limitazioni imposte (pre-cittadinanza) dalle direttive sulla residenza¹⁴. Quasi subito però la giurisprudenza diventa più sofisticata, e la Corte accetta che sia legittimo imporre delle limitazioni all'elargizione da parte dello stato ospitante di prestazioni sociali a favore dei cittadini europei economicamente inattivi. Tali limitazioni, da interpretare alla luce del principio di proporzionalità¹⁵, sono giustificate se sono tese a garantire che il cittadino abbia stabilito un nesso reale con il paese ospitante che giustifichi la sua inclusione nel "circolo" solidaristico¹⁶.

Questa giurisprudenza è quindi più attenta alle necessità degli stati nazionali di circoscrivere la platea di coloro che possano beneficiare delle prestazioni solidaristiche essenziali e sicuramente non si pone come elemento di rottura dei sistemi di welfare nazionale¹⁷. A seguito dell'adozione della Direttiva 2004/38 poi, che intendeva codificare la giurisprudenza e operare un consolidamento di vari strumenti legislativi, la Corte oscilla nell'interpretazione del principio di proporzionalità. In particolare, in *Förster*¹⁸ accetta che il diritto ai sussidi allo studio possa, nel caso di coloro il cui soggiorno nello stato ospitante derivi dal loro status di studenti, essere limitato e maturare solo quando il cittadino abbia ottenuto il diritto di soggiorno permanente, e cioè dopo 5 anni. Così facendo, la Corte di fatto modifica l'interpretazione precedentemente utilizzata nella causa *Bidar*,¹⁹ e allinea la sua interpretazione a quanto previsto dall'articolo 24(2) della Direttiva 2004/38 che appunto esclude il diritto al pari trattamento per i sussidi allo studio per coloro il cui titolo di soggiorno dipenda dal loro status di studenti.

¹³ Corte giust., 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala e Freistaat Bayern*, cit.

¹⁴ Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno GU CE, 1990, L180/26; Direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, GU CE, 1990, L 180/28; e Direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, GU CE, 1993, L 317/59, abrogate dalla Direttiva 2004/38.

¹⁵ Corte giust., 17 September 2002, causa C-413/99, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493;

¹⁶ Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, cit.; Corte giust., 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:C:2004:172; Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Dany Bidar c. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, ECLI:EU:C:2005:169.

¹⁷ Si veda per esempio il diniego alle prestazioni sociali in Corte giust., 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, ECLI:EU:C:2004:488.

¹⁸ Corte giust., 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Jacqueline Förster c. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, ECLI:EU:C:2008:630.

¹⁹ Di fatto, ma non de iure, visto che la Corte distingue *Förster* dalla causa *Bidar*, in maniera forse un po' artificiosa.

Lo stesso articolo della Direttiva poi esclude il dovere degli Stati membri di elargire prestazioni di assistenza sociale ai cittadini euro-unitari che siano presenti sul proprio territorio solo in quanto alla ricerca di un'occupazione (work seekers). Si ricorderà, però, che nella sentenza *Collins* era stato deciso che l'assistenza sociale ai *work seekers* poteva essere negata solo nel caso in cui essi non avessero stabilito un nesso reale con il mercato del lavoro del paese ospitante²⁰. In *Vatsouras e Kopstanze*²¹, la corte nazionale chiede quindi delucidazioni su quale fosse il criterio da adottare nel valutare tali richieste: quello della proporzionalità / nesso reale come stabilito nella sentenza *Collins*; oppure l'esclusione dal diritto al pari trattamento in relazione all'assistenza sociale, come stabilito dall'Articolo 24(2) della Direttiva 2004/38. La Corte, tuttavia, non accolse questa visione antitetica della Direttiva rispetto alla sentenza *Collins*, ricomponendo invece l'apparente frattura fra i due criteri stabilendo che la nozione di "assistenza sociale" nella Direttiva 2004/38 era da interpretare in maniera restrittiva, così da escludere dalla deroga al principio di pari trattamento tutti quei vantaggi conferiti ai work seekers allo scopo di facilitare l'accesso al mercato del lavoro. In questa fase della giurisprudenza quindi assistiamo ad oscillazioni volte alla ricerca del corretto equilibrio fra l'ambizione di rendere la cittadinanza europea lo *status fondamentale* dei cittadini europei²², e la realtà di prestazioni solidaristiche finanziate interamente a livello nazionale. Si sommi a questo anche una percezione, giusta o sbagliata che sia, che l'accesso al circolo solidaristico dello "straniero", seppure europeo, vada in qualche modo meritato.

Come che sia, ma probabilmente anche a causa del dibattito politico (soprattutto nel Regno Unito, ma non solo)²³, la Corte entra poi in una fase regressiva – quasi di rigetto di qualsiasi dimensione solidaristica della cittadinanza europea. Nella sentenza *Dano*, infatti, la Corte cambia radicalmente paradigma²⁴. Si ricorderà che nella sentenza *Baumbast* la Corte stabilì che il diritto di soggiorno dei cittadini europei veniva conferito direttamente dal Trattato così che ogni limitazione allo stesso, anche se prevista dalle Direttive sulla residenza (che poi saranno incorporate nella direttiva sulla cittadinanza), doveva essere interpretata alla luce del principio di proporzionalità²⁵.

²⁰ Corte giust., 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, cit.

²¹ Corte giust., 4 giugno 2009, cause riunite C-22 e 23/08, *Vatsouras e Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344.

²² Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, cit.

²³ Si veda il cosiddetto "Cameron deal", Conclusioni del Consiglio Europeo, 19 Febbraio 2016, Bruxells, EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1; e la lettera di esponenti del Governo tedesco, austriaco, olandese, danese e irlandese alla Commissione sulla così detta indicizzazione degli assegni familiari, 19 Giugno 2018 (<https://www.ft.dk/samling/20171/almindel/BEU/bilag/386/1914108.pdf>); anche la procedura di infrazione contro la Germania per la legislazione bavarese che riduceva gli assegni elargiti per il mantenimento di bambini al di sotto dei tre anni per quei lavoratori i cui figli risiedessero in uno stato con un costo della vita più basso rispetto al costo della vita in Baviera; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_24_3802. Una simile legislazione austriaca era stata già dichiarata incompatibile con il diritto europeo in Corte giust., 16 giugno 2022, causa C-328/20, *Commissione europea c. Austria*, ECLI:EU:C:2022:468. Per un'analisi delle ragioni (prettamente politiche) che hanno spinto alcuni stati dell'Europa occidentale verso la differenziazione degli assegni familiari si veda M. BLAUBERGER, A. HEINDLMAIER & C. KOBLER, *Free movement of workers under challenge: the indexation of family benefits*, in *Comparative European Politics*, 2020, p. 925 ss.

²⁴ Corte giust., 8 aprile 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, ECLI:EU:C:2014:; e si veda D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *Common Market Law Review*, 2015, 17 ss. nel contesto dell'accesso alle prestazioni sociali da parte di work seekers si vedano la sentenza in Corte giust., 4 giugno 2009, cause riunite C-22 e 23/08, *Vatsouras e Koupatantze*, cit. e si confronti con la sentenza in Corte giust., causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a*, ECLI:EU:C:2015:597.

²⁵ M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *Educating Rudy and the (non-) English Patient: a double-bill on residency rights under Article 18 EC*, in *European Law Review*, 2003, p. 699 ss.; sull'effetto di costituzionalizzazione della giurisprudenza

Nella sentenza *Dano* invece la Corte stabilisce che la cittadina è protetta, almeno per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali, solo se *prima* soddisfa i criteri di indipendenza economica (risorse sufficienti e assicurazione sanitaria)²⁶. Da un punto di vista di gerarchia delle fonti, la sentenza *Dano* dunque svuota il concetto stesso di cittadinanza in quanto i benefici derivanti dalle norme del Trattato (e dai principi generali), per essere attivate devono rifarsi alla norma derivata – lo spazio lasciato ad un'interpretazione costituzionale della cittadinanza europea risulta così minimo se non inesistente, almeno per quanto riguarda le prestazioni solidaristiche²⁷.

In *Alimanovic*²⁸, pochi anni più tardi, assistiamo poi ad un ripensamento dell'approccio seguito in *Collins* e *Vatsouras*: il caso riguardava di nuovo la possibilità di accesso a prestazioni assistenziali elargite a work seekers. Questa volta però la Corte segue un'interpretazione più letterale della direttiva e stabilisce che la nozione di “assistenza sociale” da cui i work seekers sono esclusi ai sensi dell'articolo 24(2) Direttiva 2004/38, va interpretata così da includere qualsiasi elargizione volta “a garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana”²⁹. Ne consegue quindi non solo che i work seekers di altri stati membri possano essere esclusi da tali prestazioni, ma anche che non è necessario, in questi casi, applicare il principio di proporzionalità.

Mentre quindi vi è un passo indietro rispetto all'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini economicamente inattivi, assistiamo, allo stesso tempo, anche ad una “ri-costituzionalizzazione” della cittadinanza europea come status che protegge il cittadino nei suoi rapporti con lo stato di nazionalità. È la giurisprudenza *Ruiz Zambrano* e *Tjebbes*³⁰, che limita la possibilità dello Stato di privare i propri cittadini “del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione”³¹. Così, lo Stato non può agire in maniera da non lasciare

Baumbast si veda M. DOUGAN, *The Constitutional Dimension of the case law on Union Citizenship*, in *European Law Review*, 2006, p. 613 ss.

²⁶ Si confronti con Corte giust., 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey*, ECLI:EU:C:2013:565 deciso solo un paio di mesi prima, in cui la Corte adotta il suo metodo tradizionale incentrato sulla valutazione della proporzionalità del diniego alla prestazione sociale di un cittadino pensionato.

²⁷ Su questi punti si veda anche A. O. COZZI, *Un conflitto costituzionale silente: corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2016.

²⁸ Corte giust., causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a*, cit.

²⁹ Corte giust., causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a*, cit., punto 45.

³⁰ Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2011:124; K. HAILBRONNER, D. THYM, Case C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, *Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1253-1270; M. E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 652 e ss.; C. BERNERI, *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, p. 696 e ss.; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 417 e ss.; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 39 e ss.; Corte giust., 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri contro Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2018572; si veda pre Tjebbes Corte giust., 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104; e post Tjebbes Corte giust., 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Perdita della cittadinanza danese), ECLI:EU:C:2023:626; Corte giust., 25 aprile 2024, causa C-686/22, *Stadt Krefeld (Perte de la nationalité allemande)*, ECLI:EU:C:2024:345; per un commento si veda S. MARINAI, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell'Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in *Eurojus.it*, 2024.

³¹ Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, cit. 232

altra scelta al (proprio) cittadino, in genere minore³², che lasciare il territorio dell'Unione europea, a meno che tale azione non sia giustificata, proporzionata e compatibile con i diritti fondamentali garantiti dalla Carta. Gli stessi limiti sussistono poi anche nel caso in cui uno Stato intenda rimuovere la cittadinanza, nel caso in cui questa sia l'unica cittadinanza europea dell'individuo interessato.³³ La cittadinanza europea, poi, ridefinisce il rapporto fra cittadino e stato di origine anche in relazione alle prestazioni assistenziali elargite dallo stato di origine: la Corte così impone che ci sia un grado di esportabilità dei sussidi conferiti ai propri cittadini, inclusi i sussidi per l'educazione³⁴ – la solidarietà in questo caso viene declinata in maniera più tradizionale, giacché si costruisce comunque nell'ambito della relazione fra cittadino e stato di appartenenza, ma l'ambito territoriale viene esteso per abbracciare anche la fruizione dei sussidi negli altri stati europei.

Nella fase più recente poi la Corte sembra voler fare un passo indietro rispetto alla sentenza *Dano*: questo porta ad una giurisprudenza confusa e molto incentrata sui fatti delle cause rimesse dal giudice a quo – giurisprudenza quindi di difficilissima applicazione più generale e che non produce linee guida che possano essere facilmente applicate dalle amministrazioni e dalle corti nazionali. È questo il caso della sentenza *Job Centre Krefeld*³⁵, dove la Corte riapre uno spiraglio alla solidarietà transnazionale per i cittadini europei – o almeno per quelli che siano stati lavoratori in passato, così che almeno ad un certo punto della loro vita abbiano contribuito al processo di integrazione economica europea; e che abbiano figli che frequentano la scuola e di conseguenza siano protetti dall'Articolo 10 del Regolamento 492/2011³⁶. Tuttavia, nel caso in cui così non sia, e la cittadina non sia né stata lavoratrice né abbia risorse sufficienti, allora l'unico elemento di solidarietà transnazionale è dato dalla possibilità di invocare il diritto a vivere dignitosamente previsto dalla Carta dei Diritti Fondamentali. Così nella sentenza *CG*³⁷, la Corte avendo a che fare con delle circostanze abbastanza

³² Si veda sulla nozione di “Dipendenza” Corte giust., 8 maggio 2018, causa C-82/16, *K.A. e a.* (Ricongiungimento familiare in Belgio), ECLI:EU:C:2018:308; Corte giust., 5 maggio 2022, cause Riunite C-451/19 e C-532/19 *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille - Ressources insuffisantes)*, ECLI:EU:C:2022:354, e si veda F. RISTUCCIA, *Ties that bind and ties that compel: Dependency and the Ruiz Zambrano doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2023, p.1227 ss.; e *Di addii e benvenuti: l'applicazione della giurisprudenza Ruiz Zambrano alla residenza del familiare non UE di un cittadino UE che non ha mai vissuto nell'Unione*, in *BlogDUE*, 2023, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2023/10/Ristuccia-BlogDUE.pdf>.

³³ Si veda giurisprudenza Corte giust., 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri contro Minister van Buitenlandse Zaken*, cit. in nota 31.

³⁴ Si veda per esempio Corte giust., 18 luglio 2006, causa C-406/04, *Gérald De Cuyper c. Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2006:77; Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-679/16 *A* (Aiuto per una persona disabile), ECLI:EU:C:2018:601; Corte giust., 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, *Rhiannon Morgan c. Bezirksregierung Köln e Iris Bucher c. Landrat des Kreises Düren*, ECLI:EU:C:2007:626; Corte giust., 21 febbraio 2025, causa C-277/23, *E.P. c. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak* (Erasmus), ECLI:EU:C:2025:18, Sull'impatto del diritto UE e delle norme sulla libera circolazione sull'istruzione superiore si veda V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018.

³⁵ Corte giust., 6 ottobre 2020, causa C-181/19, *Jobcenter – Widerspruchsstelle c. JD*, cit.; si veda G. DI FEDERICO, *A few thoughts on the normative and constitutional implications of the ruling in Jobcenter Krefeld*, in *Eurojus*, 2020, p. 248 ss.; F. RISTUCCIA, *The right to social assistance of children in education and their primary carers: Jobcenter Krefeld*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 877. Si veda anche Corte giust., 2 ottobre 2019, causa C-93/18, *Ermira Bajratari c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2019:809, dove la Corte pare ritornare all'approccio adottato in *Baumbast* nel richiedere che le autorità nazionali valutino l'esistenza delle condizioni di indipendenza economica previste nella direttiva alla luce del principio di proporzionalità. Per un commento alla sentenza F. STAIANO, *“Lawful Employment” as a Precondition for the Recognition of Residence Rights: Bajratari*, in *European Papers*, 2019, www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2019_I_024_Fulvia_Staiano_00328.pdf.

³⁶ Regolamento (UE) N. 492/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (codificazione), GU UE, 2011, L 141/1.

³⁷ Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG c. The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602.

estreme cerca un equilibrio fra la salvaguardia della dignità e dell'integrità del richiedente e l'esclusione dei cittadini economicamente inattivi dalle prestazioni assistenziali. Si ricorderà che in quel caso una cittadina croato/olandese era andata a vivere in Irlanda del Nord con il compagno da cui aveva anche avuto dei figli. Essendo vittima di maltrattamenti da parte di quest'ultimo, si era rifugiata in un centro antiviolenza con i suoi figli. Avendo poi fatto domanda per l'Universal credit, una prestazione sociale, questa le era stata negata perché il titolo di soggiorno della ricorrente derivava esclusivamente dal diritto nazionale. Per questo, CG non rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/38 ed era, ai sensi della sentenza *Dano*, esclusa anche dal diritto alla parità di trattamento. Nel valutare la conformità al diritto euro-unitario di tale esclusione, la Corte conferma in parte la sentenza *Dano*, escludendo la possibilità di invocare il diritto alla parità di trattamento contenuto nell'articolo 24 Direttiva 2004/38, che è *lex specialis* rispetto al diritto di parità di trattamento previsto dall'Articolo 18 TFUE. Tuttavia, questa volta, e a differenza della sentenza *Dano*, la Corte statuisce l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali. In particolare, la Corte decreta: "Nella specie, dalla decisione di rinvio emerge che CG si ritrova madre di due bambini in tenera età, priva di qualsivoglia risorsa economica per provvedere al sostentamento proprio e dei suoi figli, ed isolata per essere fuggita da un partner violento. In una situazione del genere, le autorità nazionali competenti possono opporre un rifiuto ad una domanda di prestazioni di assistenza sociale, come il reddito di cittadinanza, solo *dopo* avere verificato che tale rifiuto non esponga il cittadino interessato e i figli a suo carico ad un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali, come sanciti dagli articoli 1, 7 e 24 della Carta"³⁸. A seguito della sentenza *CG* dunque, la solidarietà transnazionale risulta mediata dall'applicabilità della Carta – è solo nel caso in cui la mancanza di prestazione solidaristica dia adito ad una violazione dei diritti fondamentali che lo Stato membro si trova obbligato ad una elargizione di prestazioni sociali, che ben possono essere ridotte al minimo in quanto intese solo ad evitare che la cittadina e / o i minori si ritrovino in uno stato di povertà tale da ledere la dignità e sopravvivenza dei richiedenti. Dal punto di vista concettuale, allora, non si tratta più di allargare il circolo solidaristico ai cittadini degli altri Stati membri, ma di adempiere a quel minimo di doveri che le autorità statali dovrebbero avere nei confronti di tutti coloro che soggiornano legalmente sul loro territorio.

3. Cittadinanza e solidarietà europea dopo NGEU e cittadinanza per investimento

Abbiamo ripercorso a grandi tratti l'evoluzione del rapporto fra cittadinanza europea e solidarietà, un ambito confuso e tutto fuorché lineare, dove la Corte ha accettato che i compromessi raggiunti a livello legislativo avessero precedenza su una visione più ambiziosa del contenuto della cittadinanza europea. Mentre è indiscutibile che questa scelta ermeneutica segni un nuovo stadio nella tecnica interpretativa dei Trattati, essa può essere vista anche come un segno di maggiore maturità del sistema costituzionale europeo. Dopotutto, è grazie al processo di stratificazione legislativa che rende (più) efficaci le scarse norme del Trattato, che la Corte può affidarsi alle scelte politiche legittimamente adottate dal Consiglio e dal Parlamento, con tutti i compromessi che queste scelte comportano in un sistema democratico inteso a rappresentare una moltitudine di interessi divergenti. E, da molti punti di vista, è questa maggiore maturità che consente anche il salto più importante nel rapporto fra cittadinanza europea e solidarietà: l'adozione di una serie di misure solidaristiche a fronte del disastro

³⁸ Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG c. The Department for Communities in Northern Ireland*, cit., punto 92 (*corsivo* aggiunto dall'autrice).

economico e sociale scatenato dalla Pandemia da Covid-19³⁹. E ciò avviene soprattutto con *Next Generation EU* – un piano con importanti elementi redistributivi a livello transnazionale che incorpora una visione molto più sviluppata della solidarietà europea.⁴⁰ Da questo punto di vista, e come commentato ampiamente dalla dottrina,⁴¹ le ingenti somme stanziare e il fatto che più della metà di queste somme siano elargite a fondo perduto, comporta un salto qualitativo nel processo di integrazione europea.

L'elemento redistributivo, e cioè l'elargizione di somme che non debbano essere restituite ma che sono garantite dal budget dell'Unione e che andranno poi ripagate dagli Stati Membri attraverso il loro contributo al budget europeo, comporta anche un'evoluzione del modello di cittadinanza europea che prima di NGEU comprendeva diritti ma non doveri. I cittadini sono chiamati, come cittadini europei, a garantire il debito comune dell'Unione Europea che sarà poi redistribuito in relazione a una formula complessa basata non solo sul prodotto Interno lordo, ma anche sul tasso di disoccupazione e sull'impatto della pandemia da Covid-19. Ciò detto, pur introducendo un significativo elemento solidaristico, e quindi di marcata connotazione sovranazionale e transnazionale, NGEU utilizza strumenti caratterizzati da una forte componente inter-Governativa, dove il ruolo del Consiglio appare prominente rispetto a quello del Parlamento Europeo⁴². Gli strumenti successivi, *Repower EU* and *Readiness 2030*⁴³, hanno la stessa doppia caratteristica – solidaristica e inter-governativa allo tempo stesso. Si vedrà poi se questi strumenti segnino veramente un cambio di marcia nel processo di integrazione europea: i suggerimenti del Rapporto Draghi non

³⁹ Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17) GU UE, 2020, L 91/1; Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, GU UE, 2020, L 159/1.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU UE, 2021, L 57/17; si vedano anche le misure adottate nel contesto di RepowerEU, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en, a seguito della guerra di aggressione da parte della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina.

⁴¹ La dottrina su NGEU è considerevole; si veda a titolo di esempio e senza pretesa di esaustività B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 e ss; P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.; C. FASONE e M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *European Papers*, 2024, p. 1148 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *Quaderni AISDUE*, serie speciale, Atti del convegno L'Unione europea dopo la pandemia (Bologna, 4-5 novembre 2021), Napoli, 2022, p. 47; L. CALZOLARI e F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*. in P. MANZINI e M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 169 e ss ; F. FABBRINI, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration After Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, 2022; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, Febbraio 2023; C. PAGLIARIN, C. PERATHONER e S. LAIMER (a cura di), *Il Next Generation EU e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Milano, 2023; e D. DE LUNGO e F. SAVERIO MARINI (a cura di), *Scritti Costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023.

⁴² Più ottimiste C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, p. 368 e ss; D. FROMAGE e M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, p. 385 ss.

⁴³ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint White Paper for European Defence Readiness 2030, Brussels, 19 marzo 2025, JOIN(2025) 120 final available at https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf. Per il riassunto in Italiano del libro bianco si veda https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-presenta-il-libro-bianco-sulla-difesa-europea-e-il-piano-rearm-europee-preparati-il-2025-03-19_it.

appaiono ancora aver ottenuto trazione politica⁴⁴, e così la creazione di “beni comuni europei” – che ulteriormente rafforzerebbe l’idea di una “cittadinanza” veramente europea e transnazionale - sembra ancora un miraggio⁴⁵.

Più recentemente, poi, e in linea con quanto notato in relazione a NGEU, la Corte ha dato un nuovo significato alla relazione fra solidarietà e cittadinanza. Nel caso riguardante la cittadinanza per investimento operata da Malta, la Corte ha sancito l’incompatibilità con il diritto euro-unitario di un modello transazionale di cittadinanza, in cui la cittadinanza nazionale, e di conseguenza quella europea, potesse di fatto essere ottenuta a fronte di un pagamento per investimenti⁴⁶. Orbene, la Corte, nello stabilire la rilevanza del diritto europeo, basa molto del suo ragionamento proprio sul concetto di solidarietà, declinato questa volta come la base del processo di integrazione Europea, “parte integrante dell’identità dell’Unione Europea come sistema legale specifico”. La Corte poi identifica anche gli elementi costitutivi del legame insito nel possedere la cittadinanza di uno stato membro: tali elementi sono la speciale relazione di solidarietà e buona fede fra lo stato e i suoi cittadini; e la reciprocità fra diritti e doveri. È proprio il nesso fra solidarietà e buona fede insito nel rapporto fra stato e i suoi cittadini ad essere la base dei diritti e doveri riservati ai cittadini europei dai Trattati. E, per la Corte, un approccio transazionale alla cittadinanza nega questo nesso speciale di solidarietà e buona fede, caratterizzato dalla reciprocità di diritti e doveri, e di conseguenza viola il rapporto di fiducia reciproca sul quale si basa la cittadinanza europea. Questo approccio, dunque, in linea anche con l’approccio adottato in NGEU, è molto più costitutivo della solidarietà fra cittadini di quanto possa esserlo l’accesso alle prestazioni solidaristiche che invero non creano una solidarietà europea, ma semplicemente includono cittadini di altri Stati nell’ambito della solidarietà nazionale.

4. Conclusioni

In questo breve contributo abbiamo ripercorso i momenti salienti del rapporto fra solidarietà e cittadinanza europea. Mentre all’inizio la solidarietà, intesa come accesso alle prestazioni assistenziali del paese ospitante, era uno dei mezzi utilizzati dalla Corte per attuare la cittadinanza europea, in tempi più recenti il rapporto fra solidarietà e cittadinanza si articola in maniera costituzionalmente più matura. È questo il caso di NGEU, ma è questo anche il caso dell’approccio utilizzato dalla Corte nel recente caso sulla cittadinanza per investimento. In questo modo, la cittadinanza europea non è più finalizzata a garantire al cittadino l’accesso al circolo solidaristico nazionale, quanto piuttosto intesa a “creare” un circolo solidaristico europeo. E, ad assicurare che oltre ai diritti vi siano anche corrispondenti doveri.

⁴⁴ *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi* (2024), https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

⁴⁵ Su questi temi si veda anche M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell’UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022.

⁴⁶ Corte giust., 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Malta*, ECLI:EU:C:2025:283. Si veda (prima della sentenza) C. MARGIOTTA, *"Ricchi e poveri" alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla "Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori"*, in *Ragion Pratica* 2020, p. 513 ss. 236