

L'8 marzo 2011, la Corte di giustizia (Grande sezione) è giunta a pronunciarsi sul caso *Ruiz Zambrano c. Office National de l'emploi* (procedimento C-34/09, in relazione al quale l'Avvocato generale Sharpston aveva rassegnato le proprie Conclusioni il 30 settembre 2010).

Si ricorda che il procedimento innanzi alla Corte di giustizia ha tratto origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'applicazione degli artt. 12, 17 e 18 TCE (divenuti artt. 18, 20 e 21 TFUE), nonché degli artt. 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Ruiz Zambrano, cittadino colombiano, e l'Office national de l'emploi (Ufficio nazionale di collocamento belga), in merito al diniego di quest'ultimo di riconoscergli il diritto all'indennità di disoccupazione a titolo della normativa belga.

In particolare, il Tribunal du travail di Bruxelles, innanzi al quale era pendente la causa principale, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) se uno o più tra gli artt. 12, 17 e 18 TCE, letti separatamente o in combinato disposto tra loro, conferiscano al cittadino dell'Unione un diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza, a prescindere dalla circostanza che egli abbia precedentemente esercitato il diritto di circolare nel territorio degli Stati membri;

2) se gli artt. 12, 17, e 18 TCE, in combinato disposto con gli artt. 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali, debbano essere interpretati nel senso che il diritto da essi conferito a ogni cittadino dell'Unione, senza discriminazione in base alla cittadinanza, di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, implica, quando tale cittadino sia un minore in tenera età a carico di un ascendente cittadino di un paese terzo, che il godimento del diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro in cui risiede e di cui ha la cittadinanza debba essere garantito a detto minore a prescindere dal previo esercizio da parte sua o tramite il suo rappresentante legale del diritto di circolazione, riconoscendo a tale diritto di soggiorno l'efficacia pratica di cui la giurisprudenza comunitaria (sentenza *Zhu and Chen*) ha ammesso la necessità, attribuendo, all'ascendente cittadino di un paese terzo, che abbia a carico tale minore e disponga di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia, il diritto di soggiorno derivato di cui questo stesso cittadino di un paese terzo godrebbe qualora il minore a suo carico fosse un cittadino dell'Unione non avente la cittadinanza dello Stato membro in cui risiede;

3) se gli artt. 12, 17, e 18 TCE in combinato disposto con gli artt. 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali, debbano essere interpretati nel senso che il diritto di soggiorno di un minore, cittadino di uno Stato membro e residente nel territorio di questo, deve comportare una dispensa dal permesso di lavoro a favore dell'ascendente, cittadino di un paese terzo, che ha detto minore a carico e che – ad eccezione del requisito del permesso di lavoro imposto dalla legge nazionale dello Stato membro in

cui risiede – soddisfa, attraverso l’esercizio di un lavoro subordinato che lo assoggetta al sistema previdenziale di tale Stato, la condizione delle risorse sufficienti e del possesso di un’assicurazione malattia cui è subordinata l’efficacia pratica che la giurisprudenza comunitaria (sentenza *Zhu and Chen*, cit.) ha riconosciuto a vantaggio di un minore, cittadino europeo avente una cittadinanza diversa da quella dello Stato membro nel quale soggiorna a carico di un ascendente, cittadino di un paese terzo.

Orbene, la Corte di giustizia ha deciso di esaminare in maniera congiunta le tre questioni pregiudiziali, giungendo ad una pronuncia che, come si vedrà, superando i limiti di competenza connessi al concetto di “situazione puramente interna” costantemente adottato dalla giurisprudenza europea, è in grado di rafforzare la portata delle norme sulla cittadinanza europea contenute nei Trattati.

Come si evince anche dalla redazione delle questioni pregiudiziali sollevate innanzi alla Corte di giustizia, il caso *Ruiz Zambrano* riporta alla mente il precedente caso *Zhu and Chen*. In quell’occasione, si ricorda, la Corte di giustizia aveva statuito che l’allora art. 18 TCE e la Direttiva del Consiglio 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno, conferivano al cittadino minorenne in tenera età di uno Stato membro, coperto da un’adeguata assicurazione di malattia ed a carico di un genitore (egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse fossero sufficienti affinché il primo non divenisse un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante) un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest’ultimo Stato. Inoltre, in un caso siffatto, le stesse disposizioni richiamate consentivano al genitore che aveva effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest’ultimo nello Stato membro ospitante.

Nella specie, la decisione della Corte di giustizia di riconoscere il diritto di soggiorno ai genitori della cittadina minorenne dell’Unione europea, era dettata dalla necessità di evitare di privare di qualsiasi effetto utile¹ il diritto di soggiorno di quest’ultima.

Analoga applicazione del principio dell’effetto utile viene fatta nel caso *Ruiz Zambrano*.

¹ Come è stato osservato, pur restando sullo sfondo della sentenza, sembra assumere rilievo fondamentale la tematica dei diritti dell’uomo. “Sebbene la Corte non abbia avuto necessità di pronunciarsi sul punto, la sentenza appare ispirata, da un lato, al diritto, richiamato sia dal giudice di rinvio che dall’avvocato generale, al rispetto della vita familiare (riconosciuto dall’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dall’art. 7 della Carta di Nizza dei diritti fondamentali); dall’altro, al principio dell’interesse superiore del fanciullo, principio cardine della tutela internazionale dei diritti del fanciullo (art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, richiamata anche dalla citata nuova direttiva 2004/38). Sotto questo profilo la sentenza *Chen* rappresenta un’ulteriore affermazione del ruolo dei diritti fondamentali nell’ordinamento dell’Unione; essa, inoltre, segna un nuovo passo innanzi verso l’incontro della categoria dei diritti del cittadino europeo con quella dei diritti fondamentali dell’uomo, incontro fecondo sia per la piena realizzazione dei primi che per l’arricchimento dei secondi”. Cfr. U. VILLANI, *La cittadinanza europea e il diritto di soggiorno di una mamma cinese...* cit.

Vi è, però, una sostanziale ed evidente differenza che è alla base della portata innovativa da riconoscere alla più recente pronuncia. Nel caso *Zhu and Chen*, i diritti riconosciuti ai familiari della cittadina europea minorenni traevano il loro carattere derivato da un diritto di soggiorno primario attribuito in funzione della circolazione da uno Stato membro all'altro. Infatti, sebbene lo spostamento della cittadina europea dal proprio Stato di appartenenza fosse avvenuto su iniziativa dei propri genitori, cionondimeno la questione ruotava intorno al riconoscimento di un diritto di soggiorno a seguito di uno spostamento della minorenni (nella specie, diritto di soggiornare in un altro Stato membro in cui tale minore era destinataria di servizi di puericultura)². Segnatamente, per tale motivo la situazione della cittadina minorenni non poteva essere accostata, secondo la Corte, ad una situazione puramente interna. In ragione di ciò, potevano trovare applicazione le norme dell'ordinamento comunitario.

Ben diversi appaiono i presupposti di fatto sottesi al caso *Ruiz Zambrano*. Differente è, infatti, la domanda di rinvio pregiudiziale di interpretazione sottoposta al giudice europeo, diretta, in sostanza, ad accertare la possibilità di attribuire diritti ai familiari di un cittadino europeo, che siano derivati dal diritto di soggiorno di quest'ultimo, a prescindere dalla circolazione (effettiva o potenziale), ma in connessione al solo *status* di cittadino europeo.

Orbene, la sentenza della Corte di giustizia, pur senza accogliere tutte le ampie argomentazioni teoriche proposte dall'Avvocato generale Sharpston nelle proprie Conclusioni, risulta comunque innovativa rispetto al tradizionale filone giurisprudenziale europeo in materia di familiari di cittadini europei.

In primo luogo, la Corte di giustizia, nel caso *de quo*, non forza il dato fattuale (assenza di circolazione) al fine di trovare un elemento di collegamento con il diritto dell'Unione europea: essa, piuttosto, procede ad una valorizzazione della cittadinanza europea quale "*status* fondamentale" del cittadino dell'Unione.

Infatti, la Corte non ritiene applicabile al caso di specie la Direttiva 2004/38/Ce, essendo le norme previste da quest'ultima applicabili a qualsiasi cittadino dell'Unione che "si rechi o soggiorni in un altro Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza nonché ai suoi familiari" (art. 3, n. 1). Ciò posto, Essa tratta il diritto di soggiorno quale diritto autonomo, degno di protezione come corollario della cittadinanza ex art. 20 TUE, a prescindere dalla circolazione del cittadino europeo da uno Stato membro all'altro.

In sostanza, la Corte non si pone la questione dell'individuazione di un elemento di collegamento con il diritto dell'Unione europea, ma *de plano* riconosce l'elemento di collegamento nell'esistenza della cittadinanza europea. Di quest'ultima, viene valorizzato, in particolare, il diritto di soggiorno, mentre non vi è alcun riferimento alla necessità della previa circolazione del cittadino dell'Unione. In ciò è

² All'uopo, la Corte aveva sottolineato che "L'idoneità di un cittadino di uno Stato membro ad essere titolare dei diritti garantiti dal Trattato e dal diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone non può essere subordinata alla condizione che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare, egli stesso, i detti diritti". Cfr. par. 20 della sentenza.

da ravvisarsi un deciso cambio di prospettiva della Corte: infatti, pur sempre con l'intento di ampliare la sfera di esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza europea, le precedenti sentenze della Corte di giustizia si erano pronunciate nel ritenere incompatibili con il diritto dell'Unione quelle norme che si palesassero quali elementi di dissuasione alla circolazione dei cittadini in un altro Stato membro; nella sentenza in commento, invece, la Corte censura delle norme nazionali, in quanto elementi di "dissuasione al soggiorno" nel proprio Stato (cfr. par. 44 della sentenza: "tali figli, cittadini dell'Unione, si troveranno costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori (...) Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si troverebbero di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione").

Dunque, la verifica di compatibilità delle norme nazionali con quelle dell'Unione è fatta non già sulla base del diritto alla circolazione da uno Stato membro all'altro, ma sulla base del diritto al soggiorno nel proprio Stato di appartenenza, quale diritto autonomo legato alla cittadinanza europea.

Quali le conseguenze di una siffatta pronuncia? Al contrario di quanto aveva fatto l'Avvocato Sharpston nelle proprie Conclusioni, nella pronuncia della Corte non compare mai il riferimento espresso al concetto di discriminazione alla rovescia. Cionondimeno, la sentenza è in grado di rappresentare il primo passo verso l'adozione di una "soluzione europea" a tale problema: riconoscendo pari dignità al diritto di soggiorno nel proprio Stato membro rispetto al diritto di soggiorno in un altro Stato membro (ossia a seguito dell'esercizio del diritto di circolazione) quali diritti legati alla cittadinanza europea, la pronuncia non fa altro che equiparare la condizione del cittadino europeo "statico" a quella del cittadino europeo "dinamico".

La ricostruzione giuridica prospettata dalla Corte, come si è detto, fa leva sulla valorizzazione del concetto di cittadinanza europea di cui all'art. 20 TFUE. Ora, in assenza di normative di dettaglio che chiariscano il concetto di "dissuasione" al diritto di soggiorno nel proprio Stato membro, c'è da attendersi che tale nozione sia riempita di contenuto dalla stessa giurisprudenza europea, così come già avvenuto per la nozione di "dissuasione" alla libera circolazione dei cittadini europei. Nell'ipotesi di cittadini che circolano da uno Stato membro all'altro sussiste, però, una normativa di dettaglio (la direttiva 2004/38/Ce, cit.) che, quanto meno, individua degli elementi in grado di indirizzare le pronunce della Corte. Ad esempio, tenendo in debito conto tale direttiva, la Corte non potrebbe giungere a ritenere dissuasiva della libera circolazione di un cittadino dell'Unione una norma interna che non riconosca il ricongiungimento familiare alla categoria dei cd. partner non registrati³.

Pertanto, nel campo dei diritti derivati da riconoscere ai familiari dei cittadini europei cd. "statici" vi è allo stato una *tabula rasa* (ovviamente circoscritta dai principi generali che regolano l'azione dell'Unione europea) che è potenzialmente in grado di ampliare il raggio di azione dell'ordinamento europeo e di ulteriormente restringere le

³ Per i quali, si ricorda, sussiste solo un obbligo di "agevolazione" in capo agli Stati.

competenze degli Stati membri. In sostanza, salvo “frenate” da parte della stessa giurisprudenza europea⁴, è verosimile che, in materia di cittadinanza europea cd. statica, si venga a creare una disciplina di dettaglio parallela – di matrice completamente giurisprudenziale – rispetto a quella basata sulla Direttiva 2004/38/CE dove, ancor più di quanto non avvenuto in precedenza, le linee guida saranno dettate dalla valorizzazione della cittadinanza europea e della tutela dei diritti fondamentali.

⁴ Un'altra ipotesi potrebbe essere quella dell'intervento del legislatore europeo che preveda l'estensione della normativa contenuta nella direttiva 2004/38/CE anche all'ipotesi di cittadini statici.