

«PURCHÉ NON SI VENGA PRIVATI
DELLA CITTADINANZA DELL'UNIONE»:
SOVRANITÀ, POPOLO,
TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA CERCASI

Gracy Pelacani

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Sovranità, popolo, territorio: la triade alla base dello Stato moderno alla luce dell'integrazione europea. 3. Da Micheletti a O. e S.: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di cittadinanza dell'Unione. 4. Conclusioni: solo un'eccezione?

1. Introduzione

«La Corte ha sottolineato in varie occasioni che lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Alla luce di ciò, l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione»¹.

Alcune recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (nel prosieguo: CGUE) in materia di cittadinanza dell'Unione e di soggiorno di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati Membri hanno contribuito ad arricchire il dibattito dottrinale intorno alla, supposta, messa in discussione di quelli che si possono considerare essere alcuni dei pilastri portanti del diritto dell'Unione europea e del suo rapporto con gli ordinamenti degli Stati membri.

¹ *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, C-34/09, sentenza 8 marzo 2011, Racc. 2011, I-01177, p.ti 41 e 42. Cfr., in particolare, la prima sentenza in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha usato questa formula, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, sentenza 20 settembre 2001, Racc. 2001, I-6193, p.to 31.

Queste sentenze hanno riguardato materie, come la cittadinanza nazionale ed i criteri che regolano l'immigrazione di cittadini di paesi terzi verso gli Stati membri dell'Unione, che possiamo più ampiamente connettere a temi centrali per lo Stato come il controllo del territorio e la composizione del popolo. Entrambi sono ambiti che, fino a pochi decenni fa, erano riservati all'esercizio della sola sovranità nazionale², e che gli Stati, nonostante la progressiva integrazione europea, hanno cercato costantemente e gelosamente di proteggere dalle ingerenze dell'Unione e dall'espansione delle sue competenze³. Una parte della dottrina, inoltre, nelle medesime pronunce, ha intravisto i segni della trasformazione del criterio della c.d. situazione puramente interna⁴, fondamentale nel determinare la competenza della CGUE a pronunciarsi su una questione posta in via pregiudiziale. Tale criterio, pertanto, svolge la funzione di principio regolatore dei rapporti tra la stessa e le giurisdizioni nazionali⁵.

² M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, Milano, 2012, 3; A. GEDDES, *Immigration and European Integration*, Manchester, 2008, 17-18.

³ Cfr. *Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata dagli Stati membri all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea* (GU 1992, C 191, p. 98), e così formulata: «La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato»; v. anche *Dichiarazione sulla cittadinanza dell'Unione da parte della Danimarca, allegato n. 3 alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo*, 11 e 12 dicembre 1992 (GUCE 1992, C 348, p. 2). Ciò nonostante, in due casi la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato il principio per il quale, sebbene gli Stati membri siano gli unici a poter disciplinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, devono farlo nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Cfr. *Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, sentenza 7 luglio 1992. Racc. 1992, I-4239; *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, sentenza 2 marzo 2010, Racc. 2010, I-01449.

⁴ A. WIESBROCK, *Union Citizenship and the Redefinition of the "Internal Situations" Rule: The Implications of Zambrano*, in *German Law Journal*, 2011, 11, 2086-2087. V. anche ID., *Disentangling the «Union Citizenship Puzzle»: The McCarthy Case*, in *Eur. L. Rev.*, 2011, 36, 864.

⁵ La progressiva erosione del principio della situazione puramente interna, però, è un fenomeno il cui inizio può essere rintracciato già in precedenti pronunce. Cfr. *Mar-*

Le conseguenze di queste decisioni sulle forme, contenuti e confini dello *status* di cittadino dell'Unione, e sul rapporto tra questo e le norme che regolano l'entrata e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, sono state tutt'altro che irrilevanti⁶. L'ampliamento della tutela riconosciuta ai cittadini dell'Unione sulla (sola) base del possesso di questo *status*⁷, infatti, si è spinta fino a garantire a questi ultimi la tutela dei diritti anche nei confronti dello Stato membro di cui erano cittadini in casi, però, privi dell'elemento della transnazionalità. In secondo luogo, dell'ampliamento della tutela hanno potuto beneficiare anche cittadini di paesi terzi, i quali si sono visti riconoscere il diritto a soggiornare nel territorio dello Stato membro di cui i cittadini dell'Unione con cui vantavano legami familiari avevano la cittadinanza, contrariamente a quanto previsto dalle norme nazionali sull'immigrazione.

Se da un lato la portata *rivoluzionaria* di questi casi⁸ è stata ridimensionata, in quanto si trattava di controversie riguardanti soggetti con

tinez Sala c. Freistaat Bayern, C-85/96, sentenza 12 maggio 1998, Racc. 1998, I-2691, e *Garcia Avello contro Belgio*, C-148/02, sentenza 2 ottobre 2003, Racc. 2003, I-11613.

⁶ A. WIESBROCK, *op. cit.*, p. 2085.

⁷ Nonostante la trasformazione del paradigma del cittadino dell'Unione tutelato solo in quanto economicamente attivo, ossia come fattore di circolazione del mercato unico, a quello del cittadino i cui diritti di circolazione e, soprattutto, non discriminazione vengono garantiti e tutelati anche ove non economicamente attivo abbia avuto inizio prima dell'avvio del filone giurisprudenziale della CGUE sulla cittadinanza, Cfr. *Gravier c. Città di Liegi*, C-293/83, sentenza 13 febbraio 1985, Racc. 1985, 00593, p.ti 19 e ss. e *Vincent Blaizot c. Université de Liège ed altri*, C-24/86, sentenza 2 febbraio 1988, Racc. 1988, 00379, p.ti 16 e ss.; F. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, in *ELJ*, 2011, 1, 12; v. anche D. KOSTAKOPOULOU, *Ideas, Norms and European Citizenship*, in *MLR*, 2005, 2, 246 e ss.; ID., *The evolution of European Union citizenship*, in *EPS*, 2008, 7, 288-289.

⁸ Tra cui ricordiamo i casi *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, cit.; *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, sentenza 5 maggio 2011, non ancora pubblicata; *Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, sentenza 15 novembre 2011, non ancora pubblicata; *O., S. c. Maahanmuuttovirasto, e Maahanmuuttovirasto c. L.*, C-357/11 e C-356/11 (cause riunite), sentenza 6 dicembre 2012, non ancora pubblicata.

specifiche e più elevate necessità di tutela⁹, dall'altro vi è chi ha riconosciuto in queste decisioni i segni di una possibile, benché solo embrionale, definizione a livello dell'ordinamento dell'Unione europea degli elementi che il diritto costituzionale individua come sufficienti e necessari perché si possa assumere come esistente una forma di organizzazione statale: governo (sovrano), popolo e territorio¹⁰.

L'analisi dei casi poco sopra citati può, quindi, essere un'occasione per comprendere se quanto emerso da questo filone della giurisprudenza della CGUE si debba considerare come eccezione – di rilievo, ma pur sempre circoscritta al verificarsi di precise circostanze – al criterio regolatore della competenza della Corte, quale è quello della situazione puramente interna, oppure, se quanto da essa statuito sia l'inizio della conformazione dell'Unione europea come ordinamento dalle forme statali, sebbene di *nuovo genere*¹¹. Una nuova forma, la quale inizierebbe a delinarsi, se così si può dire, per via pretoria, per poi confluire in futuro all'interno dei trattati, percorso nient'affatto nuovo per altre passate e fondamentali evoluzioni dell'ordinamento dell'Unione europea¹².

⁹ Si trattava, infatti, nel caso *Zambrano* di due minori, entrambi cittadini belgi e, quindi, cittadini dell'Unione. Questi rischiavano di dover abbandonare il territorio nazionale perché costretti a seguire i genitori nel paese d'origine a causa del mancato rilascio di un titolo di soggiorno ai genitori. Cfr. *Zambrano*, C-34/09, p.ti 32 e 33.

¹⁰ M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Bari, 2002, 4; A. SIMONCINI, *Per un dialogo costituzionale: l'«infrastruttura» dello Stato costituzionale europeo*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato Costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale*, Bologna, 2010, 588 e ss.

¹¹ Si richiama l'espressione usata dalla Corte di giustizia nella sentenza *van Gend & Loos*. Cfr. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle Imposte*, C-26/62, sentenza 5 febbraio 1963, Racc. 1963, 00003.

¹² Per una riflessione sui risvolti attuali di questo profilo v. A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPOHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREJ, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange. Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, 489-520.

2. *Sovranità, popolo, territorio: la triade alla base dello Stato moderno alla luce dell'integrazione europea*

La definizione che, già nel 1963, la Corte di giustizia, all'epoca, delle Comunità europee, diede dell'Unione europea come di un «ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini»¹³ sembrerebbe, fin da subito, mettere in dubbio la validità dell'approccio scelto.

Se davvero di «nuovo genere» deve trattarsi, infatti, l'analisi delle pronunce dovrebbe essere condotta allo scopo di portare alla luce gli elementi *nuovi* dell'ordinamento dell'Unione, quali non è dato ritrovare negli ordinamenti degli Stati membri, e che, per loro natura, si differenziano da quelli che caratterizzano questi ultimi, come la triade sovranità, popolo, territorio sopra richiamata. Eppure, alla luce della direzione intrapresa dal processo di integrazione europea, soprattutto a partire dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, si sarebbe portati a dire che l'Unione europea ambisca, più che a divenire un ordinamento di nuovo genere *tout court*, a plasmare la forma statuale a sua immagine e somiglianza. Questo, se non altro, parrebbe suggerire l'adozione di una carta dei diritti¹⁴, il tentativo, sebbene fallito, di dotarsi di una costituzione¹⁵, l'istituzione di una propria cittadinanza¹⁶, l'ampliamento delle

¹³ V. *supra* nota 11.

¹⁴ Cfr. Carta dei diritti dell'Unione europea, GUUE C 383 del 30.3.2010.

¹⁵ Cfr. Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, GUUE C 310 del 29.10.2004.

¹⁶ Cfr. art. 8 del Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1993): «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato», poi modificata con il trattato di Amsterdam. Cfr. art. 17 del Trattato che istituisce la Comunità europea (Amsterdam, 1997): «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

materie, con il trattato di Lisbona, in cui il Parlamento europeo è codecisore, e l'espandersi delle competenze esterne dell'Unione europea¹⁷.

Conviene allora, già in queste prime battute, esplicitare le ragioni che portano a ritenere che lo studio dei casi in materia di cittadinanza dell'Unione decisi in questi ultimi quindici anni dalla CGUE possa essere un utile punto di vista da cui indagare l'evoluzione e la direzione futura delle forme che assumerà l'ordinamento dell'Unione europea. È a questo proposito, infatti, che assume significato la triade composta da sovranità, popolo, territorio che la dottrina costituzionalistica individua come elementi di identificazione dello Stato¹⁸. Pertanto, si ripercorreranno i caratteri essenziali di ognuno di questi elementi al fine di metterle in luce gli aspetti critici quando messi in relazione all'ordinamento dell'Unione europea.

La cittadinanza, definita come lo *status* che indica l'appartenenza di un soggetto allo Stato¹⁹, è, in primo luogo, il criterio che permette di determinare da chi è composto il popolo dello stesso²⁰. Inoltre, i modi in cui uno Stato disciplina i criteri di acquisito e perdita della cittadinanza nazionale, da un lato, si riflettono nella disciplina che regola l'ingresso e la permanenza sul territorio di chi cittadino non è, dall'altro, riflettono i modi in cui lo Stato stesso si concepisce o vorrebbe conce-

¹⁷ M. FIORAVANTI, S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 24; v. anche M. CREMONA, *External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of Eu Law*, Oxford, 2011, 260 e ss.; S.C. SIEBERSON, *The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's Democracy Deficit*, in *Columb. J. Eur. L.*, 2004, 173, 486.

¹⁸ E. TOSATO, *Stato (teoria gen. e dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, 1990.

¹⁹ P. COSTA, *Cittadinanza*, Bari, 2005, 3; ID., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II, Bari, 2000, 557 e ss.; G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, 1992, 52-62.

²⁰ Per una possibile concezione estesa della composizione del popolo in alcuni Stati membri dell'Unione europea in accordo con le tradizioni costituzionali nazionali v. *Spagna c. Regno Unito (Gibilterra)*, C-145/04, sentenza 12 settembre 2006, Racc. 2006, I-07917; *Eman e Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Aruba)*, C-300/04, sentenza 12 settembre 2006, Racc. 2006, I-08055.

pirsi²¹. Di conseguenza, nel fare riferimento al concetto di popolo ed ai criteri che ne determinano la composizione, non si può non sentire l'eco del dibattito attorno alla mancanza di un *demos* dell'Unione europea, fattore identificato sia come responsabile dell'impossibilità di trasformazione della stessa in un'unione politica sia, in parte, del fallimento del progetto dell'Unione di dotarsi di una propria carta costituzionale²².

La sovranità, ulteriore elemento della triade e carattere distintivo del governo di uno Stato, presenta una duplice dimensione: la prima di supremazia interna, intesa come monopolio della forza sul territorio nazionale; la seconda, come indipendenza esterna nello scenario internazionale. A questo proposito, potremmo allora, nel richiamare alla mente la cessione di sovranità da parte degli Stati membri in alcune materie a favore dell'ordinamento dell'Unione europea, parlare di «sovranità condivisa»²³. Inoltre, se aderiamo alla teoria secondo la quale la forma dello Stato nazionale è nata nel momento in cui minori forme di organizzazione politica e di cura degli interessi di una collettività hanno dimostrato la loro incapacità regolativa²⁴, potremmo, seppure con cautela, affermare che la crisi attuale dello Stato nazionale opera non a favore della sua scomparsa ma di un suo spostamento e modellamento al e sul livello sovranazionale²⁵.

²¹ R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, 1992; C. JOPPE, *The Inevitable Lightening of Citizenship*, in *European Journal of Sociology*, 1, 2010, 11; A. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul «pensiero di Stato»*, in *Aut Aut*, 1996, 275, 8.

²² E. RESTA, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 167 e ss.; v. anche J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *ELJ*, 1995, 219-258.

²³ W. WALLACE, *The Sharing of Sovereignty: the European Paradox*, in *Political Studies*, 1999, 47, 503-521; M. FIORAVANTI, S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, cit., 25; v. anche A. WIESBROCK, *Union Citizenship and the Redefinition of the "Internal Situations" Rule: The Implications of Zambrano*, cit., 2092.

²⁴ E. TOSATO, *Stato (teoria gen. e dir. cost.)*, cit., 4.

²⁵ M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, 7; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, 9.

Da ultimo, se il territorio rappresenta la dimensione spaziale della sovranità, e se tra gli interessi fondamentali della comunità individuiamo la difesa dei confini, la dimensione territoriale assume nuovi caratteri di complessità²⁶ ove si pensi al sempre maggior rilievo delle competenze dell'Unione nella materia della politica migratoria e di difesa dei confini esterni²⁷.

Vi è da aggiungere, però, che la trasformazione e più difficile determinazione degli elementi identificativi della forma statale ove guardati alla luce dell'integrazione europea emerge anche dalle pronunce della CGUE in materia di cittadinanza dell'Unione. Nelle stesse non solo si inizia a delineare la natura ibrida, nuova, e *sui generis* della dimensione costituzionale dell'Unione, ma ritroviamo anche, a ben guardare, tutte le contraddizioni e le ambiguità di questo processo²⁸, per ora privo di un punto finale e di una direzione certa²⁹.

3. Da Micheletti a O. e S.: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di cittadinanza dell'Unione

Il filone giurisprudenziale della CGUE in tema di cittadinanza, prima nazionale, poi dell'Unione europea, prese avvio nel 1992 con una causa che, sebbene non riguardasse ancora la cittadinanza dell'Unione ed i diritti a questa connessa, conteneva già al proprio interno le forme embrionali dell'argomentazione che, vent'anni dopo, avrebbe portato a mettere in dubbio l'attuale validità del criterio c.d. della situazione puramente interna.

²⁶ Sull'emersione del territorio come elemento costitutivo dell'Unione europea come comunità politica, insieme alla cittadinanza dell'Unione, v. A. SCHUSTER, *L'omesso medio ovvero l'emergere di una identità territoriale propria dell'Unione*, in *DPCE*, 2, 2013, 564.

²⁷ M. CREMONA, *External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy*, cit.

²⁸ M. FIORAVANTI, S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, cit., 24.

²⁹ W. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, cit., 2.

Nel 1992, nella causa che vedeva confrontarsi il signor *Micheletti*, italo-spagnolo, e il governo della Cantabria, la CGUE affermò che «[L]a determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario»³⁰. Di queste poche righe è di rilievo sottolineare come nell'ambito della determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza, criterio tramite il quale si determina la composizione del popolo dello Stato, suo elemento costitutivo, la piena sovranità degli Stati membri si trovi, da questo momento, ad essere limitata dal rispetto del diritto comunitario: questo delinea i confini esterni della potestà statale quando la controversia veda coinvolto un cittadino dell'Unione che desideri esercitare uno dei diritti a questo *status* connesso³¹.

A seguire la Corte aggiunge: «[N]on spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato»³². Nonostante non sia esplicitamente citata la cittadinanza dell'Unione³³ è questo lo *status* che tra le righe viene tutelato, dal momento che si tollera la differenza che sussiste tra le legislazioni nazionali che disciplinano i modi di acquisto e perdita della cittadinanza fino a quando queste non pongono ostacoli alle libertà fondamentali, nel caso specifico alla libertà di stabilimento del signor *Micheletti*.

Si ritrova qui l'idea poco sopra esposta, del diritto dell'Unione europea (*rectius*: comunitario) quale limite ultimo al potere degli Stati nel

³⁰ *Mario Vincente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, sentenza 7 luglio 1992. Racc. 1992, I-4239, p.to 10.

³¹ V. H.U.J. D'OLIVEIRA, *M.V. Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, in *Common Market Law Review*, 1993, 30, 633.

³² *Supra* nota 31.

³³ La cittadinanza dell'Unione viene istituzionalizzata con il Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht), il quale, nonostante venga firmato il 7 febbraio 1992, entrerà in vigore nel novembre dell'anno successivo (1993). Cfr. artt. 8 e ss., GUUE C 191, 29 luglio 1992.

disciplinare la materia della cittadinanza. Pur non arrivando a determinare una gerarchia tra il diritto dell'UE e le norme nazionali sulla cittadinanza, al verificarsi di determinate circostanze tra le stesse si ha un rapporto di prevalenza quando le discipline nazionali diano origine a conflitti tali da impedire l'esercizio dei diritti che la cittadinanza dell'Unione attribuisce. Infatti, rilevano non tanto i diritti dati dal possesso della cittadinanza italiana, di cui il signor *Micheletti* verrebbe privato se questa non gli venisse riconosciuta come prevalente³⁴, ma l'impossibilità per costui di esercitare come cittadino dell'Unione un diritto a questo *status* connesso. Quanto appena affermato è suffragato dalla circostanza per la quale costui, cittadino di un paese terzo e di uno Stato membro, desidera, però, stabilire la propria residenza in uno Stato terzo rispetto a questi due, membro anch'esso dell'Unione europea.

È interessante, poi, soffermarsi sui punti conclusivi della decisione: una diversa interpretazione rispetto a quella data condurrebbe ad un'applicazione diversa *ratione personae* delle norme sulla libertà di stabilimento da uno Stato membro all'altro. Si andrebbe in questo modo a compromettere l'uniformità del diritto dell'Unione, perciò, il trattamento eguale tra i cittadini dell'UE che si trovano nella medesima situazione, a prescindere dallo Stato membro nel quale esercitano il diritto ad essi attribuito³⁵. Questa stessa affermazione, anni dopo, verrà ripresa con parole diverse nella causa *Grzelczyk*: «[lo *status* di cittadino dell'Unione] consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico»³⁶.

Infine, nel richiamare quanto detto a proposito del necessario legame tra cittadinanza, governo dell'immigrazione e forma statale, si sottolinea che la decisione della Corte influisce sia sul profilo dei soggetti autorizzati a fare ingresso nel territorio dello Stato membro secondo quanto stabilito dalle norme, all'epoca, comunitarie, sia sulla possibilità per il soggetto e per i membri della sua famiglia di esercitare il proprio diritto di residenza permanente in uno Stato membro diverso da quello

³⁴ Cfr. *Micheletti*, C-369/90, cit., p.ti 15 e 16.

³⁵ Cfr. *Micheletti*, C-369/90, cit., p.to 12.

³⁶ *Ib.*, p.to 31.

di cui questi è cittadino³⁷. Ambedue i profili assumeranno sempre più rilievo e saranno sempre più influenzati dalle sentenze che qui si analizzano.

Il ragionamento che la CGUE compirà nel decidere la causa *Rottmann*³⁸, di quasi vent'anni dopo, se si guarda alla vicenda prescindendo dai suoi caratteri specifici e concentrandosi, invece, sulla simile impossibilità di esercitare i diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell'Unione, ricalca quanto poco sopra riportato laddove, nello specifico, si torna a precisare, sebbene tra le righe, che il contrasto dato dal mancato coordinamento tra le norme in materia di cittadinanza nazionale degli Stati membri dovrà essere risolto in modo tale da non pregiudicare un cittadino dell'Unione nell'esercizio dei diritti connessi a questo *status*³⁹.

L'aspetto di novità in questa più recente pronuncia sta nell'indicazione del principio di proporzionalità come criterio che dovrà guidare il giudice del rinvio nel determinare se la privazione della cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, della cittadinanza dell'Unione, possa essere una conseguenza giustificata alla luce del diritto dell'UE⁴⁰. Ancora una volta, il diritto dell'Unione si pone come limite ultimo all'operare delle norme in materia di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, quando queste, nell'entrare in contrasto tra loro, mettono a rischio la possibilità di esercitare i diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, tra i quali ha fondamentale rilievo il diritto alla libera circolazione e soggiorno nel territorio di uno Stato membro⁴¹.

A seguito di questa decisione ci si è domandato se le applicazioni future di tale giurisprudenza porteranno la CGUE a sindacare il rifiuto da parte di uno Stato membro di concedere la cittadinanza nazionale, quando tale rifiuto comporti anche la conseguente impossibilità di ac-

³⁷ *Ib.*, p.ti 13 e 14.

³⁸ *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, sentenza 2 marzo 2010, Racc. 2010, I-01449.

³⁹ Cfr. *Rottmann*, C-135/08, p.to 48.

⁴⁰ *Ib.*, p.ti 54 e 55.

⁴¹ Cfr. *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of the State for the Home Department*, C-200/02, sentenza 19 ottobre 2004, Racc. 2004, I-9925, p.ti 18, 19 e 20; *Zambrano*, C-34/09, cit., p.ti 37 e 44.

quisire la cittadinanza dell'Unione e di esercitare i diritti a questa connessi⁴².

Si passa ora a considerare il caso della signora *Chen*, cittadina cinese, madre di *Catherine*, cittadina irlandese e dell'Unione, la quale risiede con la figlia nel Regno Unito. Le autorità nazionali rifiutano di concedere un permesso di soggiorno di lunga durata alla figlia ed a lei come genitore affidatario, poiché quest'ultima, ai sensi della normativa nazionale, non è autorizzata a risiedere nel territorio dello Stato, e la figlia, pur essendo cittadina dell'Unione, non esercita (ancora) alcun diritto previsto dal Trattato CE⁴³. Il rilievo di questo caso sta nella tutela che, per la prima volta, si riconosce ad un cittadino dell'Unione il quale, a causa della tenera età, ancora non aveva esercitato il diritto alla libera circolazione⁴⁴, e si conferisce un titolo di soggiorno ad un cittadino di paese terzo – il quale vanta un legame familiare con un cittadino

⁴² M. DOUGAN, *Some comments on Rottmann and the "personal circumstances" assessment in the Union citizenship case law*, in J. SHAW (a cura di), *Has the European Court of Justice challenged member states sovereignty in nationality law?*, EUI Working Papers, 62/2011, 17. Parte della dottrina ritiene che sia per i cittadini di paesi terzi che desiderano poter beneficiare dei diritti attribuiti ai cittadini dell'Unione lo Stato membro in cui scelgono di fare domanda a questo scopo diviene per lo più indifferente. Per questa ragione, il cittadino dello Stato terzo potrà scegliere in modo razionale la legislazione in questo senso a lui più favorevole. W. MASS, *Migrants, states, and EU Citizenship's unfulfilled promise*, in *Citizenship Studies*, 2008, 6, 588.

⁴³ Sulla base di questo elemento le autorità nazionali sostengono che si tratti di una situazione puramente interna e che, pertanto, la signora Chen non possa richiedere un titolo di soggiorno facendo appello al suo legame familiare con un cittadino dell'Unione europea, secondo quanto previsto della direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, poi abrogata dalla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei membri delle loro famiglie di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, GUUE L 158 del 30 aprile 2004.

⁴⁴ Per quanto riguarda il diritto di soggiorno nel territorio del Regno Unito del cittadino dell'Unione, la Corte statuisce che non può considerarsi questa una situazione puramente interna per il solo fatto che il cittadino in questione non ha mai esercitato il proprio diritto alla libera circolazione e soggiorno. Infatti, né il Trattato né le direttive in materia condizionano l'esercizio dei diritti riconnessi allo status di cittadino dell'Unione al raggiungimento "[del] l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare, egli stesso, i detti diritti". Cfr. *Chen*, C-200/02, cit., p.to 20.

dell'Unione, e dal quale questo dipende – contrariamente a quanto previsto dalle norme nazionali in materia di immigrazione⁴⁵.

In questa decisione di fine 2004 ritroviamo gli elementi che la Corte riproporrà e svilupperà ulteriormente sei anni dopo nella sentenza *Zambrano*: la situazione di un cittadino dell'Unione che non ha ancora esercitato il diritto alla libera circolazione non può per ciò solo essere definita «situazione puramente interna»⁴⁶. Inoltre, come già in *Micheletti* e poi in *Rottmann*, ritroviamo anche il profilo di coordinamento tra le legislazioni degli Stati membri in materia di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale, secondo il quale non si possono «[...] limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato»⁴⁷.

⁴⁵ In merito al diritto a soggiornare nel territorio dell'Unione del cittadino di paese terzo invece, la Corte statuisce che privare un cittadino europeo in tenera età dall'accompagnamento della persona da cui dipende equivarrebbe ad impedire l'esercizio del suo diritto di circolazione e soggiorno. Pertanto, le stesse disposizioni che permettono al cittadino dell'Unione di soggiornare a tempo indeterminato nel territorio di uno Stato membro, possono essere poste, a loro volta, alla base del diritto di soggiorno del familiare cittadino di paese terzo. Cfr. *Chen*, C-200/02, cit., p.ti 12 e 13.

⁴⁶ Così come statuito nella sentenza *Garcia Avello* espressamente richiamata dalla Corte. Il caso riguarda la vicenda di una coppia di coniugi, lui di nazionalità spagnola, lei di nazionalità belga, residenti in Belgio, genitori di due bambini aventi la doppia cittadinanza. I genitori si vedono rifiutare dalle autorità belghe la richiesta che ai figli si attribuisca il primo cognome del padre e, a seguire, il cognome della madre. La Corte stabilisce che, pur rientrando la materia della determinazione del cognome tra quelle di competenza degli Stati membri, in ogni caso da esercitare nel rispetto del diritto dell'Unione, la situazione in cui si trovano i figli dei coniugi Avello rientra nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato, poiché sono cittadini europei che soggiornano legalmente sul territorio di un altro Stato membro. Per tale ragione hanno diritto a non essere discriminati sulla base della nazionalità ex art. 12 TCE. Cfr. *Chen*, C-200/02, cit., p.to 19; cfr. anche *Carlos Garcia Avello c. Stato Belga*, C-148/02, sentenza 2 ottobre 2003, Racc. 2003 p. I-11613, p.ti 25, 28, 44 e 45.

⁴⁷ R. MORRIS, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness. Case Note On Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, in *EPL*, 2011, 17, 433-435. Cfr. *Micheletti*, C-369/90, cit., p.to 39.

Non rimane ora che prendere in esame la vicenda *Zambrano*. Dal 1999 i coniugi Zambrano si trovano sul territorio dello Stato belga, e sebbene sia stato rifiutato loro il riconoscimento dello *status* di rifugiato e si siano visti respingere l'istanza per la regolarizzazione del soggiorno più volte, dal 2001 risultano risiedere ufficialmente in Belgio dove il signor Zambrano lavora, pur non avendo un permesso di lavoro, e ove nasce il secondo figlio della coppia, cittadino belga. Nel 2004, la coppia presenta una nuova richiesta di regolarizzazione del soggiorno in qualità di genitori di un cittadino belga, e nell'anno successivo, dopo la nascita della loro terza figlia, anch'essa cittadina belga, fanno richiesta di permesso di soggiorno in qualità di ascendenti di un cittadino belga. Quello stesso anno, il signor Zambrano si vede respingere la domanda di un'indennità di disoccupazione da parte dell'*Office national de l'emploi* (ONEM) – da qui nasce la questione pregiudiziale – e nel 2007 viene respinta anche la domanda di regolarizzazione del soggiorno fatta dalla coppia nel 2004.

La Corte si trova a dover decidere se il diritto dell'Unione conferisca al cittadino di uno Stato terzo, ascendente di cittadini europei in tenera età di cui si fa carico, il diritto a soggiornare nel territorio dello Stato membro di cui i figli sono cittadini, e la conseguente esenzione dall'obbligo di avere un permesso di lavoro per potervi ivi svolgere un'attività lavorativa. La CGUE statuisce, dando avvio a quella che poi verrà chiamata la c.d. dottrina *Zambrano* o dell'effetto privativo, che negare al cittadino di uno Stato terzo il permesso di soggiornare nello Stato membro di cui i suoi figli, ancora in tenera età, hanno la cittadinanza, «ha [...] l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* [...]»⁴⁸.

Il dibattito sorto intorno a questa decisione si concentra intorno a due profili specifici: il primo, sull'individuazione del criterio del «(la privazione del) godimento effettivo e reale dei diritti» connessi allo *status* di cittadino dell'Unione che consente di tutelare i diritti connessi a tale *status* contro il proprio Stato membro, anche quando il caso non presenti elementi di transnazionalità; il secondo, è quello di aver messo ulteriormente in discussione il confine tra situazioni puramente interne

⁴⁸ Cfr. *Zambrano*, C-200/02, cit., p.to 42.

e quelle che, invece, ricadono nell'ambito di applicazione *ratione materiae* dei trattati, e sui cui la CGUE ha, quindi, competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale⁴⁹. Si rileva come il diritto connesso allo status di cittadino dell'Unione di cui è necessario tutelare il «godimento effettivo e reale» non è tanto quello di poter risiedere nello Stato membro di cui si ha la cittadinanza, ma è, piuttosto, quello di poter esercitare in futuro il diritto alla libera circolazione e soggiorno in un diverso Stato membro. È opportuno precisare, inoltre, che la privazione effettiva del godimento si ha solamente nel momento in cui il cittadino dell'Unione viene non solo obbligato ad abbandonare il territorio dello Stato di cui è cittadino, ma il territorio dell'Unione nel suo complesso⁵⁰.

In due casi di poco successivi⁵¹, la Corte ha avuto modo di tornare su questi profili. Nonostante non abbia applicato la c.d. «dottrina Zambrano» ai medesimi, che pur presentavano caratteri e questioni simili,

⁴⁹ Cfr. art. 267, TFUE.

⁵⁰ Cfr. *Zambrano*, C-200/02, cit., p.to 44; V.A. LANSBERGEN, N. MILLER, *European Citizenship rights in Internal Situations: an Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM)*, in *Eur. Const.*, 2011, 7, 291. Questo profilo verrà messo in rilievo, e determinerà il senso della decisione della Corte, nel caso *Yoshikazu Iida contro Stadt Ulm*, C-40/11, sentenza 8 novembre 2012, non ancora pubblicata, p.ti 34 e 36.

⁵¹ Nel caso *McCarthy* la Corte ha specificato che la situazione di un cittadino che risiede da sempre nel territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza, e che possiede però anche la cittadinanza di un altro Stato membro nel quale però non è mai risieduto, è una situazione puramente interna che non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 21 TFUE. Nella sentenza relativa al caso *Dereci* la Corte ribadisce che, pur non potendosi considerare una situazione come puramente interna, e perciò priva di qualsiasi collegamento con il diritto dell'Unione, quella di un cittadino europeo che non ha mai fatto uso della libertà di circolazione e soggiorno sulla sola base di questo elemento, non è però sufficiente che «possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione [...] a far ritenere che il cittadino dell'Unione sia costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli venga concesso», conseguenza che equivarrebbe a impedirgli un «reale ed effettivo godimento» dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione. Cfr. *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, sentenza 5 maggio 2011, non ancora pubblicata; *Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, sentenza 15 novembre 2011, non ancora pubblicata.

ha nuovamente affermato (tra le righe) che il criterio principe per stabilire sia la sua competenza a decidere sia il senso della decisione stessa non è più il trattarsi o meno di una situazione puramente interna, ma se il contrasto dato dall'operare delle norme nazionali in materia di cittadinanza ed immigrazione in relazione a quelle dell'Unione europea sia tale da portare ad una privazione del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione.

Di recente la Corte si è nuovamente pronunciata su casi che toccavano questi temi⁵², nei quali all'esame dei giudici nazionali vi erano rifiuti di concedere un permesso di soggiorno a cittadini di paesi terzi, richieste avanzate sulla base di legami familiari che questi vantano con cittadini dell'Unione europea⁵³. Ritorna in tutte le cause come questione pregiudiziale l'applicabilità o meno della c.d. «clausola Zambrano», così come si presenta nuovamente la necessità per il giudice del rinvio

⁵² *O., S. contro Maahanmuuttovirasto, e Maahanmuuttovirasto contro L.*, C-357/11 e C-356/11 (cause riunite), sentenza 6 dicembre 2012, non ancora pubblicata; *Yoshikazu Iida contro Stadt Ulm*, C-40/11, sentenza 8 novembre 2012, non ancora pubblicata; *Adzo Domenyo Alokpa, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou contro Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-86/12, ancora pendente.

⁵³ Nella causa *O., S. contro Maahanmuuttovirasto* la Corte si pronuncia su richiesta del giudice finlandese, il quale si domandava se alle due cause in esame, poi riunite presso la Corte, potesse applicarsi la «dottrina Zambrano». Si tratta, nello specifico, di controversie che vedono coinvolti cittadini dell'Unione in tenera età, e nelle quali le autorità nazionali rifiutano di concedere un permesso di soggiorno a un cittadino di paese terzo – marito in seconde nozze della madre dei cittadini dell'Unione – a causa del mancato rispetto del criterio della disponibilità di risorse sufficienti. Il giudice del rinvio chiede alla Corte se può applicarsi al caso in esame quanto già statuito nella sentenza *Zambrano*, in quanto la mancata concessione del titolo di soggiorno avrebbe potuto costringere (anche) i cittadini dell'Unione in tenera età ad abbandonare il territorio dell'Unione per seguire la madre ed il marito di lei. La Corte sottolinea che sarà il giudice del rinvio a dover valutare secondo le circostanze del caso e le norme nazionali se la mancata concessione del permesso di soggiorno possa comportare l'effetto privativo del godimento reale ed effettivo dei diritti, dovendo tenere conto da un lato della sussistenza di un rapporto di dipendenza tra i cittadini dell'Unione ed i cittadini di paesi terzi che si sono visti rifiutare il permesso, dall'altro della tutela dei diritti fondamentali, nello specifico della vita familiare. Cfr. *O., S. contro Maahanmuuttovirasto, e Maahanmuuttovirasto contro L.*, cit., p.to 55; per un esteso commento del caso v. A. SCHUSTER, *L'omisso medio ovvero l'emergere di una identità territoriale propria dell'Unione*, cit.

di valutare, tenendo conto delle circostanze concrete del caso e degli elementi indicati dalla CGUE nelle precedenti sentenze in materia, se possa o meno verificarsi l'effetto privativo del godimento del nucleo essenziale dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione. Sulla base di suddetta valutazione, infatti, potrà applicarsi il meccanismo eccezionale ex art. 20 TFUE, ed eventualmente essere concesso un permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi in deroga alle legislazioni nazionali in materia migratoria, sulla base del (solo) *status* di cittadino dell'Unione posseduto dai loro familiari.

Occorre ricordare come nel caso Zambrano non trovava applicazione la direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri⁵⁴, dal momento che tale richiesta viene fatta verso il medesimo Stato di cui i figli sono cittadini, ossia senza che vi sia stato esercizio della libertà di circolazione. Nelle controversie successive, invece, si vaglia il caso alla luce sia della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare⁵⁵ sia della direttiva poco sopra citata: questo equivale a dire che le argomentazioni della Corte, a prescindere dal riconoscimento o meno della contrarietà rispetto al diritto dell'Unione della norma nazionale in relazione alla mancata concessione del diritto al soggiorno, non si basano unicamente su quanto previsto dall'articolo 20 TFUE e sulla c.d. dottrina dell'effetto privativo, ma anche sulla necessità di soddisfare requisiti come il possedere «risorse economiche sufficienti»⁵⁶ o «risorse stabili e regolari sufficienti» per il

⁵⁴ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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, cit. Cfr. *O., S. contro Maahanmuuttovirasto, e Maahanmuuttovirasto contro L.*, cit., p.ti 63 e ss.

⁵⁵ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in GUUE L 251 del 3.10.2003.

⁵⁶ Cfr. art. 7, par. 1, lett. b), Direttiva 2004/38, cit. È interessante sottolineare che il possesso del requisito delle “risorse sufficienti” richiesto al fine di poter beneficiare del diritto di residenza superiore ai tre mesi in uno Stato membro diverso da quello di cui si è cittadini viene richiesto dalla Corte solo ove il caso in esame ricada all'interno dell'ambito di applicazione della Direttiva 2004/38/CE. Nei casi eccezionali in cui, al contrario, il diritto di residenza per i familiari dei cittadini dell'Unione in tenera età e da questi dipendenti ricada all'interno delle ipotesi particolari nelle quali è l'art. 20 TFUE

mantenimento⁵⁷, o ancora sulla qualificazione come «familiare» ai sensi delle appena citate direttive⁵⁸.

I profili rilevanti in queste ultime decisioni sono più d'uno. In primo luogo, si osserva che la Corte ha deciso, diversamente dalla sentenza *Zambrano*, sulla base di argomentazioni che non avevano il proprio perno solo sui diritti ex art. 20 TFUE ovvero sulla dottrina dell'effetto privativo⁵⁹, ma la stessa veniva considerata – e simile approccio emergeva anche dai rinvii dei giudici nazionali – come *ultima ratio* a cui fare riferimento solo nel momento in cui non risultasse possibile ricondurre la situazione della parte all'interno di una delle categorie disciplinate dalle direttive che regolano i vari profili dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri⁶⁰. In secondo luogo, in merito alle implicazioni della dottrina *Zambrano*, la Corte ha espresso una considerazione di ordine generale rilevante sotto il profilo dei rapporti tra norme nazionali e norme dell'Unione che regolano l'immigrazione, affermando che il diritto dell'Unione osta ad una loro applicazione tale da pregiudicare la libertà di circolazione e soggiorno di un cittadino dell'Unione come conseguenza del diniego dell'ingresso e del soggiorno di un cittadino di paese terzo⁶¹. La stessa

a costituire la base del suddetto diritto, il possesso di risorse sufficienti diviene requisito da verificare unicamente dopo aver permesso al cittadino di paese terzo di svolgere un'attività lavorativa. Cfr. *Zambrano*, C-34/09, cit., p.to 44; Conclusioni Avv. Gen. P. Mengozzi, *Alopa*, C-86/12, cit., p.ti 24 e 25.

⁵⁷ Cfr. art. 7, par. 1, lett. c), Direttiva 2003/86, cit.

⁵⁸ Cfr. art. 2, par. 2, lett. a), Direttiva 2004/38, cit.

⁵⁹ Nonostante l'Avvocato generale nelle sue conclusioni relative alla causa *Alopa* abbia affermato con forza l'operare della dottrina dell'effetto privativo quando la fattispecie ricalchi il caso *Zambrano*, vale a dire che uno Stato membro non potrà negare a un cittadino di paese terzo il diritto di soggiornare nel territorio nazionale quando costui sia il genitore di cittadini dell'Unione in tenera età dei quali ha cura e di cui ha l'affidamento effettivo. Cfr. Conclusioni Avv. Gen. P. Mengozzi, *Alopa*, C-86/12, cit., p.ti 50, 52 e 55; v. anche *Alopa*, C-86/12, cit., p.ti 34 e 35.

⁶⁰ Si veda, in particolare, l'argomentazione della Corte nel caso *Alopa*, C-86/12, cit., p.to 32.

⁶¹ «[L]elemento comune che caratterizza le suesposte situazioni è che, sebbene siano disciplinate da normative che rientrano a priori nella competenza degli Stati membri, vale a dire le normative sul diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi al di fuori del campo di applicazione delle direttive 2003/109 o 2004/38, esse

Corte, però, ha avuto cura di precisare che «la prospettiva puramente ipotetica dell'esercizio del diritto alla libera circolazione non presenta un nesso sufficiente con il diritto dell'Unione tale da giustificare l'applicazione delle sue disposizioni [...]»⁶². Lo stesso vale per quanto riguarda prospettive puramente ipotetiche di ostacolo a tale diritto»⁶³.

Per quanto riguarda il ruolo dell'elemento territoriale all'interno della dottrina dell'effetto privativo – oggetto sul quale si esercita il diritto di circolazione e soggiorno, e da cui tutti gli altri diritti connessi a questo *status* derivano⁶⁴ – lo stesso assume rilievo in relazione all'Unione nel suo complesso⁶⁵. Questo è quanto sembra emergere⁶⁶ ove si consi-

hanno tuttavia un rapporto intrinseco con la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione, che osta a che il diritto di ingresso e di soggiorno sia negato ai suddetti cittadini di paesi terzi nello Stato membro in cui risiede il cittadino dell'Unione, al fine di non pregiudicare tale libertà», cfr. *Yoshikazu Iida contro Stadt Ulm*, C-40/11, sentenza dell'8 novembre 2012, non ancora pubblicata, p.to 72.

⁶² V. *Kremzow*, C-299/95, sentenza 29 maggio 1997, Racc. 1997, I-2629, p.to 16.

⁶³ Cfr. *Iida* C-40/11, cit., p.to 77.

⁶⁴ Ci si permette di dissentire su questo punto da quanti ritengono che a partire dalla decisione *Zambrano* si sia inaugurata una stagione che vede la progressiva perdita di rilievo del diritto alla libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione. Nonostante si prescinda dall'esercizio previo dello stesso per stabilire la competenza della Corte a statuire sul caso, la tutela che viene accordata, però, sembrerebbe proprio avere lo scopo di consentirne l'esercizio attuale e futuro: attuale nella forma in cui si permette il soggiorno sul territorio dello Stato di cui si è anche cittadini, futuro come conseguenza eventuale del possesso della cittadinanza e sulla possibilità di esercitare il medesimo diritto. La CGUE sembrerebbe prescindere proprio al fine di affermarne nuovamente l'importanza. Infatti, ne torna a sottolineare la centralità nel precisare che il diritto al soggiorno di cui godono i cittadini di paesi terzi sulla base dell'art. 20 TFUE non è un diritto originario, bensì deriva dall'esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno del cittadino dell'Unione di cui sono familiari. Cfr. *Aloka*, C-86/12, cit., p.to 35 e *Iida*, C-40/11, cit., p.ti 67 e 68. A supporto di questa interpretazione si veda anche quanto affermato dalla Corte nelle decisioni *McCarthy*, C-434/09, cit., p.to 49 e *Dereci e a.*, C-256/11, cit., p.to 50; cfr., a contrario, L. AZOULAI, *A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, EUDO Observatory on Citizenship, p. 2, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu/search-results/457-a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration>.

⁶⁵ Cfr. L. AZOULAI, *A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, EUDO, 1, cit.; v. anche P. GARGIULO, *La cittadinanza europea alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in A. CICCARELLI,

deri che l'allontanamento da uno Stato membro di un cittadino di paese terzo tale da, in potenza, costringere anche i cittadini dell'Unione in tenera età a lasciare il territorio dell'UE, non è contrario al diritto dell'Unione quando sia possibile per loro soggiornare nel territorio di altro Stato membro, di cui peraltro possiedono anche la cittadinanza nazionale, e pertanto non si profili il rischio di dover abbandonare il territorio dell'Unione, ma solo quello dello Stato membro in cui sono nati e vissuti fino a quel momento⁶⁷.

Da ultimo, è necessario portare all'attenzione un ulteriore elemento comune tra alcuni dei casi qui considerati, ossia la particolare condizione dei cittadini dell'Unione coinvolti: minorenni a carico dei propri genitori, cittadini di paesi terzi⁶⁸. Il profilo è rilevante in quanto nelle argomentazioni della Corte ricopre un ruolo importante, sebbene non sempre risolutivo, l'obbligo per gli Stati membri di rispettare diritti fondamentali quali la tutela della vita familiare e l'interesse superiore del minore quando si trovino ad interpretare le proprie norme nazionali che traspongono, in questo caso, direttive dell'Unione. Infatti, nei casi *McCarthy* e *Dereci*⁶⁹ – i quali vedevano coinvolte persone adulte e non in rapporto di dipendenza con i cittadini dell'Unione dal cui *status* chiedevano di poter derivare un diritto di soggiorno – la Corte non ha ravvisato l'effetto privativo⁷⁰ e, pertanto, ha negato che il diritto del-

P. GARGIULO (a cura di), *La dimensione sociale dell'Unione europea alla prova della crisi globale*, Roma, 2012, 105.

⁶⁶ Cfr. *Dereci*, C-256/11, cit., p.to 66; *O., S. contro Maahanmuuttovirasto, e Maahanmuuttovirasto contro L.*, cit., p.to 47; *Iida*, C-40/11, cit., p.to 71; Conclusioni Avv. Gen. P. Mengozzi, *Alopka*, cit., p.to 52.

⁶⁷ Cfr. Conclusioni Avv. Gen. P. Mengozzi, *Alopka*, cit., p.ti 52-58.

⁶⁸ Cfr. L. AZOULAI, *A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, cit., 2.

⁶⁹ Vedi *supra* nota 52.

⁷⁰ Cfr. *Dereci*, C-256/11, cit., p.to 68: «Di conseguenza, la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso».

l'Unione fosse contrario al rifiuto da parte delle autorità nazionali del rilascio del permesso di poter soggiornare nel territorio dello Stato membro.

In conclusione, occorre soffermarsi sul ruolo che ricopre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia nella costruzione delle questioni pregiudiziali da parte dei giudici del rinvio sia, poi, nelle argomentazioni della CGUE. Il punto è rilevante in quanto la Corte ritorna ad utilizzare con forza l'argomento della situazione puramente interna allorché i giudici del rinvio chiedono che le norme nazionali vengano vagliate alla luce dei diritti affermati dalla Carta. In più di un'occasione, la Corte fa perno su quanto stabilito dall'articolo 51, c. 1 e 2 sull'ambito di applicazione della stessa, per escludere l'esame delle norme nazionali alla luce di quanto previsto agli articoli 7 e 24 della Carta relativi al rispetto della vita familiare e all'interesse del minore.

Si potrebbe pertanto affermare, limitandosi ai casi qui esaminati, che l'utilizzo del parametro del rispetto dei diritti sanciti dalla Carta continui ad essere applicato dai giudici della Corte secondo una stretta interpretazione della c.d. clausola della situazione puramente interna, senza che in circostanze eccezionali si sia previsto un suo utilizzo più esteso, così come è accaduto, invece, per l'art. 20 TFUE e per lo *status* di cittadino dell'Unione. Una tale differenza potrebbe essere connessa, da un lato, alle circostanze del caso concreto, le quali non rendono necessario fare riferimento ai diritti sanciti dalla Carta come *ultima ratio* al fine fornire tutela alla parte, dal momento che è possibile applicare il meccanismo eccezionale *ex art. 20 TFUE*; oppure, non dandosi le circostanze eccezionali, il diritto dell'Unione non osta a quanto previsto dalla normativa nazionale⁷¹. Dall'altro lato, si richiamano i diritti sanciti dalla CEDU come ulteriore parametro alla luce del quale sarebbe possibile vagliare la normativa nazionale⁷². Stante la stretta interpretazione

⁷¹ Cfr. *Dereci*, C-256/11, cit., p.ti 70-72.

⁷² Cfr. *Dereci*, C-256/11, cit., p.to 72; *Ymeraga*, C-87/12, cit., p.ti 43 e 44. Non si possono, infine, non ricordare le ulteriori fonti sulla base delle quali la Corte potrebbe valutare le norme nazionali, vale a dire i principi fondamentali dell'ordinamento dell'UE e le tradizioni costituzionali comuni. Cfr. art. 6 TUE; v. anche G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 838.

di quanto previsto agli artt. 6 TUE e 51 c. 1 della CDFUE, il principio della situazione puramente interna pare quindi mantenere la propria completa operatività allorquando vengano in rilievo i diritti sanciti dalla Carta⁷³.

4. Conclusioni: solo un'eccezione?

A conclusione della disamina di alcuni casi rilevanti in materia di cittadinanza dell'Unione europea giunti all'esame della CGUE in questi ultimi quindici anni – i quali hanno portato gran parte della dottrina a individuare la cittadinanza dell'Unione come veicolo capace di spostare il baricentro dell'integrazione europea dal focus del mercato unico a quello dell'individuo che esercita le libertà fondamentali ed i diritti che le norme dell'Unione gli riconoscono⁷⁴ – occorre tornare alle domande poste in apertura: è possibile, per il tramite delle decisioni suesposte, affermare che stanno progressivamente emergendo, per via pretoria, elementi quali popolo, territorio, e sovranità, tali da identificare l'Unione come realtà statale di nuovo genere?

Si potrebbe sostenere, con la cautela che deve contraddistinguere le affermazioni che si pongono a cavallo tra il programmatico e il desiderabile, che nonostante emergano in più di un'occasione elementi a favore di un embrionale abbozzo da parte della Corte di quelli che, in futuro, potrebbero divenire gli elementi sui quali poggiare un'Unione dai caratteri statuali – che si affranchi dal suo carattere intergovernativo per avvicinarsi, o divenire, un'unione politica – ciò che di rilevante emerge dai casi suesposti non è di questo tenore. Si ritiene che le pronunce della CGUE, per quanto significative, mettono, per ora, in rilievo, sebbene in un modo sempre meno trascurabile, che gli elementi di cui sopra necessiterebbero un riconoscimento all'interno dei trattati.

⁷³ V. a contrario, G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, cit., 839.

⁷⁴ W. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, cit., 3.

Ciò detto, altri sono i profili che si ritiene di dover mettere in evidenza a chiusura di questa panoramica sui filoni giurisprudenziali in materia di cittadinanza dell'Unione. Come in parte già affermato dalla dottrina, emerge, da un lato, il ruolo principe e trainante svolto dal diritto alla libera circolazione e soggiorno, diritto dal quale si fa, soprattutto, discendere la possibilità, sebbene anche solo ipotetica e futura, di esercitare tutti gli altri diritti connessi allo *status* di cittadino dell'UE. Dall'altro lato, ed è un aspetto oltremodo connesso al precedente, emerge la necessità sempre più prestante di coordinare tra loro le discipline degli Stati membri in materia di cittadinanza (nazionale) ed immigrazione⁷⁵. Se per la materia migratoria il coordinamento può già considerarsi essere in atto⁷⁶, per quanto riguarda i modi di acquisto e perdita delle cittadinanze nazionali degli Stati membri il coordinamento è ben al di là da venire, nonostante non si possa non evidenziare l'influenza che lo *status* di cittadino dell'Unione ha già avuto sulle modifiche di alcune delle norme nazionali che tale materia disciplinano⁷⁷.

Alla luce di quanto emerso dall'analisi poco sopra condotta, inoltre, il ruolo della cittadinanza dell'Unione si può dire rilevi sia come *status* autonomo nel momento in cui il cittadino dell'Unione esercita il diritto alla libera circolazione e soggiorno, sia come criterio di risoluzione delle antinomie tra norme nazionali che disciplinano i modi di acquisto e perdita della cittadinanza e quelle che regolano il diritto al soggiorno

⁷⁵ Cfr. *Iida*, C-40/11, cit., p.to 72.

⁷⁶ Compresa la dimensione esterna del fenomeno che comprende la lotta all'immigrazione irregolare e il controllo delle frontiere, nonché il sistema comune di asilo. Cfr. artt. 77-80, TFUE.

⁷⁷ Cfr. art. 9, c. 1, lett. d), legge n. 91 del 5 febbraio 1992, Nuove norme in materia di cittadinanza, GU n. 38 del 15.12.1992 e successive modifiche; v. anche art. 11a (4)2, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, Fassung vom 07.10.2013; cfr. anche Code de la nationalité belge, art. 10: «Est Belge, l'enfant né en Belgique et qui, à un moment quelconque avant l'âge de dix-huit ans ou l'émancipation antérieure à cet âge, serait apatride s'il n'avait cette nationalité. Toutefois, l'alinéa 1er ne s'appliquera pas si l'enfant peut obtenir une autre nationalité moyennant l'accomplissement par son ou ses représentants légaux d'une démarche administrative auprès des autorités diplomatiques ou consulaires du pays de ses auteurs ou de l'un de ceux-ci»; cfr. A. WIESBROCK, *Union Citizenship and the Redefinition of the "Internal Situations" Rule: The Implications of Zambrano*, cit., 2092-2093.

dei cittadini di paesi terzi. Il giudice nazionale, allora, di fronte all'eventualità che tale mancato coordinamento possa portare a violazioni dei diritti, a maggior ragione quando si tratti di tutelare propri cittadini in tenera età e che si trovano in situazioni particolarmente vulnerabili, potrà fare appello alla nozione di cittadinanza dell'Unione i cui contorni sono ancora sufficientemente vaghi e indeterminati da permetterle di operare come *ultima ratio* quando ogni altra opzione data dal diritto (secondario) dell'Unione non risulta praticabile ed applicabile.

Si può concludere, allora, dicendo che se non può parlarsi (più) di eccezione, viste le numerose e successive applicazioni che la dottrina qualificata inizialmente come eccezionale ha avuto, seppur con i necessari aggiustamenti dovuti alle circostanze diverse in cui ha trovato applicazione, non si può nemmeno (o, almeno, non ancora) tracciare, per il tramite delle pronunce aventi ad oggetto a vario titolo la cittadinanza dell'Unione, la strada verso la futura emersione di un paradigma statale di nuovo genere per l'Unione europea. Come si finiva poco sopra di dire, la giurisprudenza della Corte potrà (solo) dare quella spinta propulsiva affinché nelle sedi preposte si assuma una decisione sulla futura architettura istituzionale dell'Unione, tale poi da riflettersi nella lettera dei trattati o, chissà, in un nuovo tentativo di Costituzione per l'Europa. Per conoscere quale strada intraprendere però, si dovrebbe prima sapere dove si vuole andare.