



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



QUO VADIS?:
LA LIBERA CIRCOLAZIONE
COME CHIAVE DI VOLTA
DEL GODIMENTO REALE ED EFFETTIVO
DEI DIRITTI DEL CITTADINO DELL'UNIONE

Chiara Raucea

Marzo 2014

n. 62

Chiara Raucea

Quo vadis?: la libera circolazione come chiave di volta del godimento reale ed effettivo dei diritti del cittadino dell'Unione

Università di Catania - *Online Working Paper* 2014/n. 62

URL: http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/62_2014.pdf

© 2014 Chiara Raucea

Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Periodico mensile registrato al Tribunale di Catania il 22 ottobre 2013 con il numero 15

Chiara Raucea, PhD Candidate presso Tilburg University

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, energia, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell’integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell’Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.cde.unict.it/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato Scientifico: Fulvio Attinà - Vincenzo di Cataldo - Enrico Iachello - Bruno Montanari - Nicoletta Parisi - Roberto Pennisi - Giacomo Pignataro - Guido Raimondi – Pippo Ranci - Ilde Rizzo - Franco Romerio - Giuseppe Tesauro - Antonio Tizzano - Bert Van Roermund - John Vervaele - Joseph Weiler

Comitato di redazione: Annamaria Cutrona - Antonio Di Marco - Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia - Chiara Raucea – Laura Rizza

Edito dall’Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea d’Ateneo.

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802 - 3

fax ++39.095.8737856

www.cde.unict.it

Chiara Raucea

Abstract:

Il presente articolo ripercorre i recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti di cittadinanza europea, al fine di proporre una lettura critica del nuovo *test* giurisdizionale creato dalla Corte di giustizia nella decisione *Zambrano* (Causa C-34/09). La portata innovativa di tale *test* consiste nella possibilità di creare, grazie al riferimento ai diritti di cittadinanza europea, un nesso diretto tra un caso concreto e il diritto dell'Unione, pur in mancanza di un elemento transfrontaliero. Tale nesso, secondo la Corte, è esistente ogni qualvolta una misura nazionale rischi di interferire con il reale ed effettivo godimento dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione. Tuttavia, la nuova formula *Zambrano* risulta ellittica, dal momento che non specifica quali diritti debbano ritenersi parte costitutiva della cittadinanza europea, né quando il loro godimento possa considerarsi effettivo e reale. Scopo del presente articolo è precisare quale sia il ruolo dei diritti fondamentali e dei diritti di libera circolazione nella definizione dell'ambito applicativo del nuovo *test* giurisdizionale.

This paper provides a critical account of a recent line of Court of Justice's cases concerning European citizenship rights. It focuses on an innovative jurisdictional test introduced by the Court in the *Zambrano* case (Case C-34/09). This innovative test enables to bring cases within the scope of EU law, even when a cross-border element is missing. In fact, the new formula states that securing the genuine enjoyment of the substance of rights attaching to the European citizen *status* is a sufficient condition to consider a case as falling within the scope of EU law. However, the formula is elliptic since the Court does not explain which are the rights that shall be considered part of the substance of EU citizenship, neither the formula describes under which conditions their enjoyment is genuine. The scope of this paper is clarifying the role played by fundamental rights and by free movement rights in setting the limits of applicability of the new jurisdictional test.

Keywords

Cittadinanza dell'Unione - Godimento reale ed effettivo dei diritti di cittadinanza europea – Sentenza *Zambrano* – Sentenza *Dereci* – Diritti Fondamentali – Diritti di libera circolazione.

European citizenship- Genuine enjoyment of European citizenship rights- *Ruiz Zambrano* Case- *Dereci* Case- Fundamental rights- Free movement rights.

QUO VADIS?:
LA LIBERA CIRCOLAZIONE COME CHIAVE DI VOLTA
DEL GODIMENTO REALE ED EFFETTIVO DEI DIRITTI DEL CITTADINO DELL'UNIONE

di Chiara Raucea

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Cittadinanza europea: uno *status* transnazionale per acquisire diritti?. - 3. La formula *Zambrano* e il 'nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell'Unione'. - 4. *Dereci*: l'immutata centralità dei diritti di libera circolazione. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nella sentenza *Zambrano*¹, la Corte di giustizia ha dichiarato che l'articolo 20 TFUE² (Cittadinanza dell'Unione) osta a provvedimenti nazionali che possono privare i cittadini dell'Unione del «godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione»³. La Corte ha, poi, ripresentato tale formula in successive decisioni riguardanti i diritti di cittadinanza europea di cittadini che non avevano in precedenza esercitato i diritti di libera circolazione⁴. È stato così introdotto e consolidato un innovativo *test* giurisdizionale che ha permesso alla Corte di riconoscere la propria competenza in casi che, tradizionalmente, sarebbero stati considerati come meramente 'interni' per mancanza di elementi transfrontalieri e, quindi, destinati ad esser decisi soltanto alla luce dei differenti diritti nazionali.

La portata innovativa della formula inaugurata nella sentenza *Zambrano* consiste proprio nel riconoscere l'esistenza di un nesso diretto tra il diritto dell'Unione e situazioni concrete in cui i cittadini europei sono in una posizione di particolare vulnerabilità rispetto all'accesso alla tutela giurisdizionale di diritti che non rientrano nell'esercizio delle classiche libertà economiche europee. Più specificatamente, i recenti casi dove la formula è stata applicata riguardano le possibili interferenze di provvedimenti nazionali con il godimento del diritto al rispetto della vita familiare dei cittadini dell'Unione.

La Corte di giustizia è stata chiamata, infatti, a giudicare sugli effetti che il diniego del diritto di soggiorno a cittadini di uno Stato terzo, familiari di cittadini europei, potrebbe avere sulla posizione giuridica di questi ultimi. A tal proposito, la Corte ha spiegato che il diritto dell'Unione e, in particolare le previsioni sulla cittadinanza, possono essere invocate da cittadini di uno Stato terzo per rivendicare diritti di soggiorno 'derivati' dalla cittadinanza europea dei loro familiari. La condizione, però, che deve essere rispettata è che il diniego di tale diritto derivato di soggiorno abbia come contestuale effetto quello di privare i familiari cittadini europei del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell'Unione.

Se, da una parte, è vero che con la nuova formula la Corte di giustizia ha riconosciuto che il previo esercizio di un diritto di libera circolazione non è l'unico modo per stabilire un legame tra il caso concreto e il diritto dell'Unione; dall'altra parte, è vero anche che la nuova formula crea più interrogativi di quanti, in realtà, ne riesca a risolvere. Nelle pur numerose decisioni in cui il nuovo *test* giurisdizionale è stato applicato, la Corte, infatti, non chiarisce quali siano i criteri di riferimento per stabilire quando il

¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, in *Raccolta*, 2011, p. I-01177.

² Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2012), in *GUUE* C 326, 26 ottobre 2012 (disponibile *online* al sito: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/new-2-47.htm>).

³ V. nota 1, par. 41, p. 44-45.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *McCarthy*, in *Raccolta*, 2011, p. I-03375; sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e a.*, in *Raccolta*, 2011, p. I-11315; sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, *O e S.*, non ancora pubblicato in *Raccolta*; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, Causa C-87/12, *Ymeraga e a.*, non ancora pubblicata in *Raccolta*; sentenza della Corte di giustizia del 10 ottobre 2013, causa C-86/12, *Aloépa e a.*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

godimento dei diritti di cittadinanza europea possa definirsi come ‘effettivo e reale’. Né la Corte specifica quali diritti debbano ritenersi parte di quel ‘nucleo essenziale’, a cui peraltro è affidato un valore determinante nello stabilire l’applicabilità del nuovo *test* giurisdizionale.

Scopo del presente articolo è ripercorrere i recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti di cittadinanza, al fine di proporre una lettura critica della formula *Zambrano* e di mettere in evidenza i passi avanti e le occasioni mancate nell’evoluzione della tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza europea. Le seguenti sezioni esploreranno due possibili opzioni interpretative della formula riguardante il godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell’Unione:

- a) il nuovo *test* giurisdizionale determina una svolta interpretativa che estende la capacità degli individui di ottenere tutela giurisdizionale in caso di violazione di diritti fondamentali (quali, ad esempio, il diritto al rispetto della vita familiare), anche attraverso il diritto dell’Unione. Tale svolta è possibile a condizione che i diritti fondamentali siano considerati come parte integrante di quel nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell’Unione e che il loro esercizio possa essere autonomamente valutato come reale ed effettivo a prescindere dall’esercizio, avvenuto o futuro, dei diritti di libera circolazione.
- b) il *test* giurisdizionale inaugurato dalla Corte di giustizia in *Zambrano* rafforza la protezione, già concessa dal diritto dell’Unione, alle libertà di circolazione. L’innovazione della formula consisterebbe, pertanto, in un’interpretazione non strettamente economica dei diritti di circolazione e soggiorno e nella loro protezione ‘rafforzata’, accordata cioè anche alla prospettiva di un loro futuro esercizio, senza necessariamente richiedere come condizione un elemento transfrontaliero già presente nel caso concreto.

Sebbene, la prima opzione sarebbe la più adatta a descrivere normativamente i diritti di cittadinanza e il loro rapporto con uno *status* transnazionale, l’analisi dell’attuale giurisprudenza suggerisce che la seconda opzione interpretativa è quella che meglio rappresenta lo stato dell’arte in tema di tutela di diritti di cittadinanza europea.

2. Cittadinanza europea: uno *status* transnazionale per acquisire diritti?

L’articolo 9 TUE⁵ stabilisce che è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Lo stesso articolo specifica, poi, che la cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale, senza sostituirla. Nonostante sia chiaro che il possesso delle cittadinanze nazionali degli Stati membri è il requisito necessario per vantare il possesso dello *status* di cittadino europeo, definire cosa lo *status* europeo aggiunga alle cittadinanze nazionali è, invece, meno lineare di quanto l’asciuttezza della disposizione dei Trattati lasci, a prima lettura, intendere.

Da un lato, il possesso dello *status* di cittadino europeo è in grado di stabilire un collegamento più stretto tra gli individui e il diritto dell’Unione: infatti, proprio in virtù del loro *status*, i cittadini degli Stati membri rientrano, per definizione, nella sfera di applicazione *ratione personae* del diritto europeo.

Dall’altro lato, però lo *status* di cittadino europeo non è una condizione sufficiente per godere pienamente della protezione giurisdizionale dei diritti di cittadinanza europea. Infatti, affinché la Corte di giustizia possa ritenersi competente a giudicare su un caso di possibile violazione di diritti di cittadinanza europea è necessario che sia soddisfatta anche un’ulteriore condizione: il caso deve ricadere nella sfera di applicazione del diritto dell’Unione anche *ratione materiae*. In altre parole, deve esistere un collegamento tra la controversia e una competenza attribuita all’Unione europea. Questa seconda condizione è una conseguenza inevitabile dell’equilibrio creato dalla divisione di competenze tra Unione europea e Stati membri su cui si fonda il diritto dell’Unione. Pertanto il rispetto di tale condizione assicura la realizzazione, sul piano giurisdizionale, di uno dei principi cardine dell’ordinamento dell’Unione europea, qual è appunto il ‘principio di attribuzione’ (art. 5 TUE).

⁵ Trattato sull’Unione europea (versione consolidata 2012), in *GUUE* n. C 326, 26 ottobre 2012 (disponibile *online* al sito: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/new-2-48.htm>).

Dal momento che l'essere cittadino europeo non è una condizione sufficiente a creare un nesso diretto tra l'individuo e il diritto dell'Unione, occorre individuare quali siano allora le condizioni che permettono ai cittadini di far ricorso al diritto dell'Unione per ottenere tutela giurisdizionale del fascio di diritti che si 'aggiunge' alla posizione giuridica già da essi vantata in quanto cittadini nazionali degli Stati membri.

In realtà, la posizione degli individui e la protezione dei loro interessi nel diritto dell'Unione era stata già affermata, per la prima volta, con la sentenza *Van Gend en Loos*⁶ e, quindi, ben prima dell'introduzione ufficiale della cittadinanza europea, che avvenne con il Trattato del 1992⁷. Il principio che il diritto europeo poteva essere invocato dagli individui per rivendicare una tutela giuridica rafforzata dei loro interessi individuali, già protetti all'interno dei diversi sistemi costituzionali nazionali, era perciò una possibilità già contemplata dal diritto dell'Unione a prescindere dalla creazione di uno *status* di cittadinanza transnazionale. Anche per questa ragione, inizialmente, lo *status* di cittadino europeo non fu unanimemente accolto come un passo rivoluzionario nel processo di integrazione.

Anzi, la cittadinanza europea fu salutata dalla dottrina con un certo scetticismo e col dichiarato sospetto che si trattasse di nuova etichetta priva di un effettivo significato giuridico, volta solo ad arricchire retoricamente il lessico simbolico dell'Unione⁸.

È stata, poi, la giurisprudenza della Corte di giustizia ad essere decisiva nel far sì che le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza non restassero lettera morta. Infatti, il riferimento dei giudici di Lussemburgo all'esistenza di uno *status* di cittadinanza europea ha conferito un valore aggiunto alla tutela giurisdizionale dei singoli interessi individuali. È servito a qualificare il modo in cui il diritto dell'Unione attribuisce ai «singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare»⁹ l'attribuzione dei diritti si accompagna all'attribuzione di uno *status* di cittadinanza. Il fatto che il diritto dell'Unione riconosca certi interessi individuali meritevoli di una tutela particolare, definendoli come diritti di cittadinanza europea, fa sì che la tutela giurisdizionale di tali diritti sia la condizione minima da soddisfare per conferire un effettivo contenuto giuridico allo *status* di cittadinanza europea e, allo stesso tempo, fa sì anche che un'interferenza di misure nazionali con il godimento di tali diritti sia in grado di creare un nesso sufficiente con il diritto dell'Unione.

L'esistenza di uno *status* di cittadino europeo e la tutela di diritti di cittadinanza europea diventa, quindi, un binomio indissolubile. Ed è proprio questo che accomuna l'innovativo modello di cittadinanza transnazionale, qual è appunto la cittadinanza europea, ai modelli tradizionali di cittadinanza nazionale: lo *status* di cittadino non può essere concettualmente scorporato da un fascio di diritti che, protetti nel loro insieme, definiscono l'essenza della cittadinanza.

Rimane, però, una sostanziale differenza tra il modello di cittadinanza transnazionale dell'Unione e i modelli tradizionali di cittadinanza nazionale. Tale differenza concerne la relazione tra il possesso dello *status* di cittadino e l'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza e consiste nella già ricordata necessità di stabilire un nesso tra il caso concreto e lo scopo materiale del diritto dell'Unione per ottenere un'effettiva tutela dei diritti di cittadinanza europea. Una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia ha riconosciuto tale nesso esistente ogni qualvolta che una misura nazionale ha l'effetto di ostacolare o rendere meno interessante l'esercizio di un diritto di libera circolazione all'interno dell'Unione¹⁰.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa C- 26/62, *Van Gend en Loos*, in *Raccolta*, 1963, p. 00003.

⁷ Trattato sull'Unione europea (92/c 191/01), in *GUCE* C 191, 29 luglio 1992. (disponibile online al sito: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1992_191_R_0001_01&from=EN).

⁸ Lo scetticismo con cui inizialmente venne accolta la cittadinanza europea è testimoniato anche dagli ironici epiteti conosciuti dalla dottrina per riferirsi al neonato *status* di cittadino europeo: pia illusione (*pie in the sky*), simbolico giocattolino senza sostanza (*symbolic plaything without substantive content*); cinico esercizio di pubbliche relazioni da parte delle Alte Parti Contraenti (*cynical exercise in public relations on the part of the High Contracting Parties*). Cfr. H. U. J. D'OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in *A citizens' Europe: in search of a new order*, in A. ROSAS, A. & ANTOLA, E. (eds.) *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*, London, p.65; J. H. H. WEILER, *Citizenship and Human Rights*, in *Reforming the Treaty on European Union—the legal debate*, in J. A. WINTER ET AL.(eds.), *Reforming the Treaty on European Union - The Legal Debate*, Boston, London, 1996.

⁹ *Van Gend en Loos*, supra n. 6.

¹⁰ Cfr. tra le altre sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*, in *Raccolta*, 1995, p. I-04165, par. 37; sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, causa C-285/01, *Burbaud*, in *Raccolta*, 2003, p. I-08219, par. 95; sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, causa C-389/05, *Commissione/Francia*, in *Raccolta*, 2008, p. I-05337, par. 56.

Infatti, nonostante in numerose decisioni, lo *status* di cittadino europeo sia stato definito come destinato ad essere «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»¹¹, in prima battuta, il riferimento all'esistenza dello *status* di cittadino europeo è stato usato dalla Corte di giustizia in maniera sussidiaria rispetto alle previsioni dei Trattati riguardanti l'esercizio delle classiche libertà economiche europee¹². Tuttavia, gradualmente, l'esistenza di uno *status* transnazionale ha permesso che la libera circolazione si svincolasse gradualmente da un esercizio delle libertà di soggiorno e circolazione finalizzato soltanto alla realizzazione di finalità strettamente economiche. La Corte ha, infatti, ribadito che le disposizioni dei Trattati non esigono che i cittadini dell'Unione svolgano un'attività lavorativa, subordinata o autonoma, per poter godere dei diritti di cittadinanza¹³ e, in particolare, di quello che rappresenta il «diritto centrale», ossia il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri¹⁴.

Se da un lato, la giurisprudenza europea ha ripetutamente riaffermato la stretta connessione tra la cittadinanza dell'Unione e i diritti di libera circolazione¹⁵, molti sono i nodi interpretativi che rimangono ancora da sciogliere riguardo ai diritti di cittadinanza europea, specialmente per quel che riguarda il ruolo da assegnare alla tutela dei diritti fondamentali nel godimento dello *status* di cittadino europeo. In altre parole, si tratta di chiarire quali diritti siano da considerare parte costitutiva della cittadinanza europea cosicché, ogni qual volta vi sia il rischio di un'interferenza tra misure nazionali e godimento di tali diritti, i cittadini possano invocare un nesso di collegamento con il diritto dell'Unione per ottenere tutela giurisdizionale dei loro interessi.

Le difficoltà interpretative sono generate dal fatto che le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza non definiscono in maniera univoca quali diritti debbano considerarsi parte costitutiva della cittadinanza europea. Infatti, l'articolo 20 TFUE contiene soltanto una lista aperta di quelli che, «tra gli altri», sono i diritti conferiti dai Trattati ai cittadini dell'Unione. Tra questi diritti, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri è elencato in cima alla lista del secondo comma dell'articolo 20 TFUE ed è, poi, ripreso specificamente dall'articolo 21, la prima delle disposizioni dedicate ai diritti di cittadinanza europea. Non è un caso che la posizione apicale occupata dai diritti di libera circolazione nei testi legislativi corrisponda anche alla posizione centrale che le libertà di soggiorno e circolazione hanno assunto per la giurisprudenza della Corte di giustizia nell'evoluzione della tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza.

È questa la cornice in cui si inserisce il recente filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza *Zambrano*. La Corte è stata chiamata a giudicare sui casi riguardanti cittadini europei 'statici', cioè cittadini che non avevano esercitato in precedenza le libertà di circolazione. L'analisi di questi recenti casi sarà occasione di riflessione sulle attuali questioni aperte in merito alla tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza europea. Si tratta, appunto, di chiarire se sia necessario l'esercizio di un diritto di libera circolazione per invocare le disposizioni dei Trattati in materia di cittadinanza e render possibile, così, il ricorso al diritto dell'Unione per contrastare quelle disposizioni nazionali che interferiscono con i diritti fondamentali dei cittadini europei. O se, invece, i diritti fondamentali possono essere invocati come autonomi diritti costitutivi della cittadinanza europea, la cui tutela non deve necessariamente dipendere da un altro classico diritto dell'Unione, quale appunto la libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri.

¹¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, in *Raccolta*, 2001, p. I-06193, par. 31.

¹² TITOLO IV TFUE: libera circolazione dei lavoratori (art 45); libertà di stabilimento (art 49); libera prestazione di servizi (art 56); libera circolazione di capitali (art. 63).

¹³ Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, in *Raccolta*, 2002, p. I-07091, par. 83.

¹⁴ Come definiti dall'art 20, n. 2, lett. a), TFUE (in precedenza art. 17 CE); e dall'art. 21, n. 1, TFUE (in precedenza art. 18, n. 1, CE).

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, in *Raccolta*, 1998, p. I-07637, par. 15-16; *Grzelczyk*, *supra* n. 11, par. 34; sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2002, Causa C- 224/98, *D'Hoop*, in *Raccolta*, 2002, p. I-06191, par. 29-31.

3. La formula *Zambrano* e il ‘nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell’Unione’

La relazione esistente tra i classici diritti di libera circolazione e la possibilità dei cittadini europei di invocare l’applicazione del diritto dell’Unione a tutela dei loro diritti fondamentali è proprio la questione principale affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Zambrano*. L’innovativo approccio adottato dalla Corte europea in materia di tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza europea dipende in gran parte anche dalle peculiarità del caso concreto.

Nel caso *Zambrano*, infatti, i cittadini europei che invocano l’applicazione del diritto dell’Unione sono minori nati e residenti in Belgio, che non hanno in precedenza esercitato i diritti di libera circolazione. La situazione concreta, quindi, non presenta alcun elemento transfrontaliero. Il diritto dell’Unione è invocato per far sì che i genitori di questi minori cittadini europei ‘statici’ possano far valere un loro diritto di soggiorno nel territorio dell’Unione derivato dalla cittadinanza europea dei figli, ottenendo così un permesso di soggiorno e lavoro in Belgio. La permanenza dei genitori nello Stato membro di nazionalità e residenza dei minori garantirebbe, infatti, il rispetto del miglior interesse dei minori e la stabilità della loro vita familiare nel Paese dove sono nati e cresciuti.

I fatti all’origine della controversia riguardano il signor Ruiz Zambrano e la moglie, entrambi cittadini colombiani, arrivati in Belgio nel 1999. Al tempo del loro ingresso in Belgio i signori Zambrano avevano presentato all’autorità competente richiesta per ottenere lo *status* di rifugiato. Tale richiesta, tuttavia, non era stata accettata. Ciononostante, i coniugi Zambrano hanno continuato a mantenere legalmente la loro residenza in Belgio, proprio perché il diniego alla loro richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato era stato accompagnato da una clausola di divieto di rimpatrio in rispetto al principio di *non-refoulement*. Durante la loro permanenza in Belgio, i coniugi Zambrano hanno avuto due figli che, sin dalla nascita, godono della cittadinanza belga e, di conseguenza, anche di quella dell’Unione. Nonostante il signor Zambrano non sia stato mai in possesso di un regolare permesso di lavoro, è stato comunque assunto da un’azienda a tempo indeterminato e, grazie alla sua attività lavorativa, è stato sempre in grado di garantire alla famiglia i sufficienti mezzi di mantenimento.

La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi, quindi, sulla richiesta del signor Zambrano che mirava al riconoscimento di un diritto di soggiorno e lavoro in Belgio, derivato dalla cittadinanza europea dei figli minori da lui economicamente dipendenti. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia riguardavano tre questioni principali:

a) il rapporto tra l’applicazione delle disposizioni dei Trattati riguardanti la cittadinanza europea e il previo esercizio dei diritti di libera circolazione;

b) il rapporto tra l’applicazione delle disposizioni dei Trattati riguardanti la cittadinanza europea e le previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (nel caso di specie, l’articolo 7: il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare);

c) la possibilità di applicare le disposizioni dei Trattati in materia di cittadinanza europea in combinato disposto con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, al fine di riconoscere un diritto derivato di soggiorno e lavoro a un cittadino terzo che si trovi nelle condizioni del signor Zambrano¹⁶.

La Corte di giustizia si è pronunciata stabilendo che:

«(...)L’art. 20 TFUE dev’essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell’Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, dall’altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell’Unione»¹⁷.

Già da una prima lettura il dispositivo della Corte appare innovativo perché stabilisce che il caso in esame, pur mancando di un elemento transfrontaliero, rientra nella sfera di applicazione del diritto dell’Unione. Inoltre, la Corte di giustizia fornisce risposta positiva in merito alla terza questione

¹⁶ Cfr. *Zambrano*, *supra* n. 1, par. 34-35.

¹⁷ Cfr. *Zambrano*, *supra* n. 1, par. 45.

pregiudiziale, sopra riportata alla lettera c), riconoscendo al signor Zambrano, cittadino di un Paese terzo, un diritto di soggiorno nel territorio dell'Unione derivato proprio dallo *status* di cittadinanza europea dei figli minori a carico.

Tuttavia, la decisione della Corte non affronta in maniera esplicita le questioni pregiudiziali sopra riportate alle lettere a) e b), in quanto non chiarisce quale sia il rapporto tra l'esercizio dei diritti di libera circolazione e la possibilità di invocare le previsioni dei Trattati in materia di diritti di cittadinanza dell'Unione. Né chiarisce se e a quali condizioni i diritti fondamentali possano essere invocati come autonomi diritti di cittadinanza dell'Unione, senza la necessità di rintracciare un necessario collegamento tra il loro godimento e l'esercizio di una classica libertà di circolazione.

Evitando un diretto rimando sia ai diritti fondamentali che ai diritti di libera circolazione, la Corte sceglie invece di proporre un nuovo *test* giurisdizionale riferendosi genericamente ai diritti di cittadinanza dell'Unione. Più precisamente, la nuova formula proposta dalla Corte riconosce il nesso con il diritto dell'Unione in tutti quei casi in cui una misura nazionale interferisce con il godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione. La formula è difettiva, però, di un elemento essenziale: la Corte non chiarisce quali diritti siano da ritenersi elementi costitutivi della cittadinanza europea. Né i giudici di Lussemburgo si sono preoccupati di fissare i criteri per stabilire in quali casi il godimento effettivo e reale di tali diritti sia in pericolo. La nuova formula rimanda all'articolo 20 TFUE e, quindi, alla lista aperta dei diritti di cittadinanza. Tale riferimento potrebbe essere inteso come comprensivo sia dei diritti di libera circolazione espressamente indicati nella lista dell'articolo 20 TFUE, sia dei diritti fondamentali nel caso in cui l'espressione «tra gli altri» sia interpretata come richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima opzione interpretativa, tuttavia, appare poco aderente al ragionamento seguito dalla Corte nella decisione del caso *Zambrano*.

Infatti, nella breve spiegazione che la Corte dà della nuova formula¹⁸, il diritto al rispetto della vita familiare non è menzionato affatto. L'unica possibile conseguenza negativa del diniego del permesso di soggiorno al signor Zambrano che, invece, è stata espressamente presa in considerazione dalla Corte è il fatto che i figli cittadini europei, minori a carico, siano costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare il padre, nel caso in cui a quest'ultimo non sia riconosciuto il diritto di continuare a risiedere in Belgio e a godere lì di un permesso di lavoro che gli consenta di svolgere l'attività professionale necessaria al mantenimento della famiglia. Eppure, anche la possibilità che il signor Zambrano, una volta espulso, possa comunque continuare a sostenere economicamente i figli dall'estero, senza costringer questi a lasciare il territorio dell'Unione, potrebbe essere un'alternativa verosimile, che tuttavia la Corte sembra ignorare. Tale possibilità, peraltro, renderebbe evidente come la permanenza dei minori sul territorio dell'Unione possa essere garantita anche a costo dell'unità familiare. Purtroppo, però, la Corte non fornisce ulteriori elementi per affermare con certezza come il nuovo *test* giurisdizionale possa essere applicato a casi in cui la permanenza dei minori cittadini europei sul territorio dell'Unione non sia a rischio, mentre il mantenimento dell'unità familiare nel territorio dello Stato membro di nazionalità e origine sì. In altre parole, non è chiaro se la permanenza dei minori nel territorio dell'Unione possa considerarsi di per sé una situazione idonea ad integrare il godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, anche nel caso in cui alla permanenza geografica nel territorio dell'Unione non si accompagni un pieno godimento di altri diritti fondamentali, quale ad esempio quello al rispetto della vita familiare.

Peraltro, il nesso esistente tra i diritti fondamentali e i diritti di cittadinanza europea era stato uno snodo centrale delle Conclusioni che l'Avvocato generale Sharpston aveva presentato sul caso¹⁹.

Infatti, l'Avvocato generale aveva innanzitutto ricordato la consolidata giurisprudenza della Corte²⁰, secondo cui è possibile invocare i diritti fondamentali solo quando il provvedimento contestato ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Sulla base della giurisprudenza richiamata, l'Avvocato generale aveva poi suggerito di specificare cosa debba intendersi per situazione alla 'portata

¹⁸ Cfr. *Zambrano*, *supra* n. 1, par. 43-44.

¹⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston del 30 settembre 2010, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, par. 151-177.

²⁰ Tra le altre cfr. sentenza della Corte di giustizia del 28 ottobre 1975, causa C-36/75, *Rutili*, in *Raccolta*, 1975, p. 01219, par. 26.

del diritto dell'Unione²¹ e, in particolare, di ritenere soddisfatta tale condizione ogni qualvolta sia possibile rintracciare una competenza dell'Unione (esclusiva o condivisa) nel particolare settore di diritto coinvolto nel caso in questione.

Sebbene la proposta dell'Avvocato generale Sharpston appaia utile a portare chiarezza nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione in materia di diritti fondamentali, l'orientamento suggerito non risulta tuttavia decisivo per risolvere la spinosa questione della relazione tra diritti di cittadinanza europea e diritti fondamentali. Infatti, la caratteristica propria dello *status* di cittadinanza è quella di essere uno *status* trasversale, per cui risulta impossibile separare le diverse sfere di competenza.

Anzi, proprio lo *status* stesso dovrebbe garantire una tutela comprensiva di interessi multiformi (politici, economici, ma anche di quegli interessi che rientrano nella categoria di diritti fondamentali).

Perciò, una lettura interpretativa del nuovo *test* giurisdizionale introdotto dalla Corte con la formula *Zambrano* orientata a collocare i diritti fondamentali quali elementi costitutivi del nucleo essenziale della cittadinanza europea dovrebbe implicare anche un rovesciamento dell'interrogativo proposto dall'Avvocato generale Sharpston. Infatti, nel caso in cui i diritti fondamentali fossero considerati a tutti gli effetti diritti di cittadinanza europea, la Corte non dovrebbe interrogarsi se esista o meno una competenza dell'Unione per poter invocare un nesso di relazione tra il caso concreto e lo scopo del diritto dell'Unione. Al contrario, tale interpretazione dovrebbe generare un radicale rovesciamento del ragionamento suggerito dall'Avvocato generale Sharpston. Infatti, la Corte dovrebbe interrogarsi innanzitutto se, nel caso concreto, il cittadino europeo rischi una violazione dei suoi diritti fondamentali e, nel caso di risposta affermativa, riconoscere che il caso ricade nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, proprio in virtù delle disposizioni dei Trattati in materia di cittadinanza europea lette in combinato disposto con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nelle sezioni seguenti mi occuperò di dimostrare come in sentenze successive, riguardanti sempre diritti derivati di cittadini di Stati terzi familiari di cittadini europei che non avevano previamente esercitato i diritti di libera circolazione, la Corte abbia applicato nuovamente la formula creata nel caso *Zambrano*, specificandone però la ristretta portata innovativa. Infatti, la Corte ha chiaramente lasciato intendere che il nuovo *test* giurisdizionale non introduce una radicale rilettura del ruolo dei diritti fondamentali nell'architettura del diritto dell'Unione, come quella prospettata al paragrafo precedente, quanto piuttosto un rafforzamento della tutela dei diritti di libera circolazione dei cittadini europei di fronte al rischio di espulsione dal territorio dell'Unione.

4. *Dereci*: l'immutata centralità dei diritti di libera circolazione

La Corte di giustizia è ritornata a far uso del nuovo *test* giurisdizionale inaugurato con la sentenza *Zambrano* nella causa *Dereci e altri*²². I procedimenti riuniti in questa causa riguardano le domande di cinque ricorrenti che, come il signor *Zambrano*, sono cittadini di Paesi terzi e chiedono il riconoscimento di un loro diritto derivato a soggiornare nel territorio di uno Stato membro, in questo caso l'Austria, in cui i familiari sono residenti e di cui possiedono la nazionalità. L'elemento che accomuna tutti i procedimenti è, anche in questo caso, il fatto che i cittadini europei familiari dei ricorrenti principali non si sono mai avvalsi precedentemente dei diritti di libera circolazione.

Le domande pregiudiziali rivolte alla Corte di giustizia nel caso *Dereci e altri* sono state dirette soprattutto al chiarimento della portata della nuova formula *Zambrano* e della sua possibile applicazione al di fuori dei casi in cui il minore cittadino europeo non sia economicamente dipendente dal genitore che rischia l'espulsione²³. La Corte, quindi, è stata chiamata a dirimere la questione se i diritti di cittadinanza debbano essere interpretati in maniera minimalistica, puntando alla tutela del diritto di circolare e soggiornare liberamente in quanto declinazioni particolari del diritto principale a non essere

²¹ Conclusioni A.G. Sharpston, *supra* n 19, par. 163.

²² Cfr. *Dereci e al.*, *supra* n. 4.

²³ Cfr. *Dereci e al.*, *supra* n. 4, par. 35, 1, a): «Se l'art. 20 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso vieta ad uno Stato membro di negare al cittadino di un Paese terzo, il cui coniuge ed i cui figli minorenni siano cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza del coniuge e dei figli, Stato di cui essi sono cittadini, e ciò anche qualora questi cittadini dell'Unione non dipendano dal cittadino del Paese terzo per quanto riguarda il loro mantenimento (ricorrente *Dereci*)».

espulsi dal territorio dell'Unione; o se, invece, anche i diritti fondamentali debbono essere intesi come parte integrante del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza a completamento dei diritti di libera circolazione.

Infatti, nel caso *Dereci e altri* la Corte è stata chiamata a giudicare se l'impossibilità di un cittadino europeo di poter pienamente godere del diritto alla vita familiare nello Stato membro di nazionalità e residenza, a causa dell'espulsione di familiari non cittadini europei, possa ritenersi di per sé interferenza con il reale ed effettivo godimento del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza, anche se non esiste un vincolo di dipendenza economica tra il familiare espulso e il cittadino europeo.

La decisione delle cause riunite nel procedimento *Dereci* era, peraltro, particolarmente attesa dopo la decisione *McCarthy*²⁴, caso in cui la Corte era stata chiamata a giudicare ancora una volta sul diritto di soggiorno di un cittadino di uno Stato terzo, coniuge di una cittadina europea che non aveva previamente esercitato i diritti di libera circolazione. Nel caso *McCarthy*, la Corte, pur ribadendo che la mancanza di un elemento transfrontaliero non esclude automaticamente l'esistenza di un nesso del caso concreto con il diritto dell'Unione, aveva deciso comunque che la formula *Zambrano* non fosse applicabile al caso concreto e che l'espulsione del marito non avrebbe messo a rischio l'effettivo e reale godimento del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza europea della signora McCarthy. I diversi risultati giurisprudenziali in due situazioni concrete simili, come quelle esaminate dalla Corte nel caso *Zambrano* e nel caso *McCarthy*, avevano, a ragione, suscitato in dottrina aspettative di chiarimento sul nuovo *test* giurisdizionale introdotto dalla Corte.

Aspettative che sono state in gran parte rimaste inattese, dal momento che la Corte ha lasciato aperta la soluzione dei cinque casi riuniti nel procedimento *Dereci*, mancando così l'occasione di chiarire quali sono le condizioni da soddisfare affinché la presenza fisica nel territorio dell'Unione si possa considerare soddisfacente anche in termini di accesso alla tutela giurisdizionale, per il tramite del diritto europeo, dei diritti fondamentali. La Corte non si è pronunciata sulle soluzioni dei cinque casi concreti che le erano stati sottoposti. Anzi, ha delegato ai giudici nazionali il compito di valutare, caso per caso, gli effetti che l'espulsione del familiare, non cittadino europeo, può avere sull'effettivo e reale godimento del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza dei cittadini europei coinvolti. Sulla base di tale valutazione, i giudici nazionali dovranno poi decidere in quali casi il diritto dell'Unione può essere invocato come applicabile²⁵.

Per quel che riguarda l'interferenza di misure nazionali con i diritti fondamentali e la relazione tra quest'interferenza e la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell'Unione, la Corte ha risolto la questione riferendosi ai diversi livelli di protezione disponibili all'interno dell'Unione. Tale lettura era stata già suggerita dall'Avvocato generale Mengozzi nella sua Opinione sul caso, il quale appunto aveva precisato che:

«(...)Il diritto al rispetto della vita familiare si rivela di per sé insufficiente per includere nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione la situazione di un cittadino dell'Unione che non abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione e/o, eventualmente, non sia privato del godimento effettivo di uno degli altri diritti enumerati all'art. 20, n. 2, lett. b)-d), TFUE.

Questa posizione non si spiega tanto con il rispetto del disposto dell'art. 20, n. 2, TFUE, la cui enumerazione dei diritti di cui dispongono i cittadini dell'Unione non è evidentemente tassativa, quanto con la cura che le competenze dell'Unione e delle sue istituzioni non sconfinino né in quelle degli Stati membri in materia di immigrazione né in quelle della Corte europea per i diritti dell'uomo nel settore della tutela dei diritti fondamentali, conformemente agli artt. 6, n. 1, TUE e 51, n. 2, della Carta dei diritti fondamentali.

Quanto, segnatamente, alla vita familiare, la tutela ad essa offerta da questi tre ordinamenti giuridici – nazionale, dell'Unione e di diritto internazionale – si rivela complementare. Dunque, nell'ipotesi di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato una delle libertà di cui al TFUE, allo stadio attuale il diritto al rispetto della vita familiare è tutelato a livello nazionale e a livello del diritto

²⁴ Cfr. *McCarthy*, *supra* n. 4,

²⁵ Cfr. *Dereci e al.*, *supra* n. 4, par. 74.

dell'Unione. Riguardo ad un cittadino dell'Unione che non si sia avvalso di una di dette libertà, tale tutela è garantita a livello nazionale e internazionale»²⁶.

Queste parole sembrano chiudere il cerchio aperto dalla formula *Zambrano*: il nuovo *test* giurisdizionale permette di riconoscere un nesso con il diritto dell'Unione anche nei casi in cui non sia stato ancora esercitato un diritto di libera circolazione. Tuttavia tale innovazione deve comunque essere inscritta nei limiti delle competenze attribuite all'Unione. Limiti che ancora oggi devono essere tracciati tenendo in considerazione la possibile interferenza delle misure nazionali con i diritti di libera circolazione, il cui godimento continua, quindi, a mantenere un ruolo preminente tra i diritti di cittadinanza. In tutti quei casi in cui, invece, si corre il rischio di un'interferenza con un diritto fondamentale di un cittadino europeo, a prescindere dalla presenza o meno di un elemento transfrontaliero, il diritto dell'Unione sarà invocabile solo nei casi in cui vi sia una possibile interferenza con il godimento del diritto di soggiornare e circolare liberamente nel territorio dell'Unione.

Tale lettura restrittiva dell'ambito d'applicazione del nuovo *test* giurisdizionale è stata ulteriormente confermata dalla Corte di giustizia nella più recente sentenza *Ymeraga*²⁷. Anche in questo caso la Corte è stata chiamata a decidere sulle condizioni in cui un cittadino europeo, che non ha in precedenza esercitato un diritto di libera circolazione, possa invocare le fonti di diritto primario europeo in materia di cittadinanza, ovvero l'art. 20 TFUE, al fine di ottenere il ricongiungimento con i familiari, cittadini di uno Stato terzo, nel proprio Stato di cittadinanza e residenza. Nel caso del signor Ymeraga, tuttavia, il ricongiungimento era stato richiesto da un cittadino europeo che a differenza dei precedenti (*Ruiž Zambrano*, *Dereci*) non era né un minore, né economicamente dipendente dai familiari a favore dei quali invocava il diritto derivato di residenza nel territorio dell'Unione. Proprio per tali ragioni, la Corte di giustizia ha deciso che la formula *Zambrano* non era applicabile al caso *Ymeraga*, precisando che:

«(...) La mera circostanza che possa apparire auspicabile a un 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 è di per sé sufficiente per far ritenere che il cittadino dell'Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso.

Nel procedimento principale, l'unico elemento che, secondo il giudice del rinvio, giustificerebbe la concessione di un diritto di soggiorno ai familiari del cittadino interessato è la volontà del sig. Kreshnik Ymeraga che venga effettuato, nello Stato membro di residenza di cui ha la cittadinanza, il ricongiungimento con i suddetti familiari, il che è insufficiente per considerare che il diniego di un simile diritto di soggiorno potrà produrre l'effetto di privare il sig. Kreshnik Ymeraga del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione»²⁸.

Pertanto, le scelte individuali del cittadino europeo in materia di vita familiare non sono da sole sufficienti ad attivare il nuovo *test* giurisdizionale.

5. Conclusioni

La decisione della Corte sui casi riuniti nella causa *Dereci* presenta i contorni di un'occasione mancata piuttosto che le precisazioni di un atteso chiarimento della formula *Zambrano*. Infatti, nonostante il fare chiarezza sull'ambito d'applicazione del nuovo *test* giurisdizionale in materia di genuino ed effettivo godimento del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza europea riguardi sicuramente una questione di interpretazione del diritto europeo e, perciò, spettante alla competenza della Corte di giustizia, la Corte non ha esitato a devolvere ai giudici nazionali il compito di tracciare i contorni della concreta portata applicativa della nuova formula. I giudici nazionali si troveranno così ad avere l'ultima parola nel definire una materia di interesse centrale nel processo di integrazione europea, qual è appunto la tutela giurisdizionale dei diritti di cittadinanza europea. Materia in cui ci si sarebbe

²⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi del 29 settembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e altri*, par. 38-40.

²⁷ Cfr. *Ymeraga e al.*, *supra* n. 4.

²⁸ Cfr. *Ymeraga e al.*, *supra* n. 4, par. 38-39.

auspicati, invece, un impegno più decisivo della Corte nello svolgere il compito nomofilattico assegnatole dai Trattati. Da un lato, la soluzione di devolvere ai giudici nazionali il compito di stabilire quali interferenze nazionali siano così gravi da implicare l'applicazione del nuovo *test* giurisdizionale potrebbe essere accolta positivamente quale sintomo di un'accresciuta capillarità nel sistema del rispetto dei diritti fondamentali. Infatti, i giudici nazionali avranno così la possibilità di interpretare il diritto dell'Unione e conferire direttamente protezione ai diritti dei cittadini europei nonostante l'inerzia o l'interferenza di norme nazionali in contrasto. Dall'altro lato, però, l'approccio casistico sviluppato a livello nazionale secondo l'incoraggiamento dalla Corte nella decisione *Dereci* rischia di trasformarsi in una lotteria dei diritti, pericolosa per la certezza del diritto e che sicuramente non incoraggia i cittadini europei a beneficiare dell'effetto utile dei diritti di cittadinanza dell'Unione anche all'interno delle loro giurisdizioni nazionali.

Tale rischio è accresciuto soprattutto dall'attuale mancanza di una solida regola generale che, suggerita dalla Corte di giustizia, guidi l'interpretazione uniforme della nuova formula e faccia luce sulle condizioni a cui i cittadini europei possono ottenere protezione giurisdizionale dei loro diritti fondamentali, quali diritti di cittadinanza europea, anche rispetto alle proprie autorità nazionali. Data l'attuale assenza di chiarezza, non è quindi un caso che la Corte di giustizia continui a essere sollecitata per definire in maniera più precisa a quali condizioni la nuova formula *Zambrano* è in grado di generare diritti derivati di residenza per cittadini di Stati terzi che abbiano un legame familiare con cittadini dell'Unione. Recentemente, ad esempio, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla variante fattuale in cui il possibile beneficiario del diritto derivato sia un cittadino di uno stato terzo che non abbia direttamente un legame, biologico o d'affidamento, con il minore cittadino europeo, ma esista tuttavia una situazione familiare per cui lo stesso sia coniuge di un altro cittadino di uno Stato terzo, genitore e affidatario di un minore cittadino europeo²⁹. Anche in questo caso la Corte ha declinato l'invito a pronunciarsi sul valore decisivo o meno del legame biologico tra il minore cittadino europeo e il familiare cittadino di stato terzo possibile beneficiario di un diritto derivato di residenza e, come nel caso *Dereci*, ha rimesso nuovamente nelle mani dei giudici nazionali il compito di valutare caso per caso quando il godimento dei diritti di cittadinanza europea sia a rischio³⁰.

Pertanto, allo stato attuale, gli unici criteri a cui le Corti nazionali possono far riferimento nell'interpretare la formula *Zambrano* e nel determinare quando il reale ed effettivo godimento del nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza europea sia da considerarsi rispettato o meno sono purtroppo minimi (il divieto di espulsione dal territorio dell'Unione) e generici (il divieto di interferenza delle misure nazionali con l'esercizio dei diritti di libera circolazione).

²⁹ Cfr. *O. e S.*, *supra* n. 4.

³⁰ Cfr. *O. e S.*, *supra* n. 4, par. 55-56.