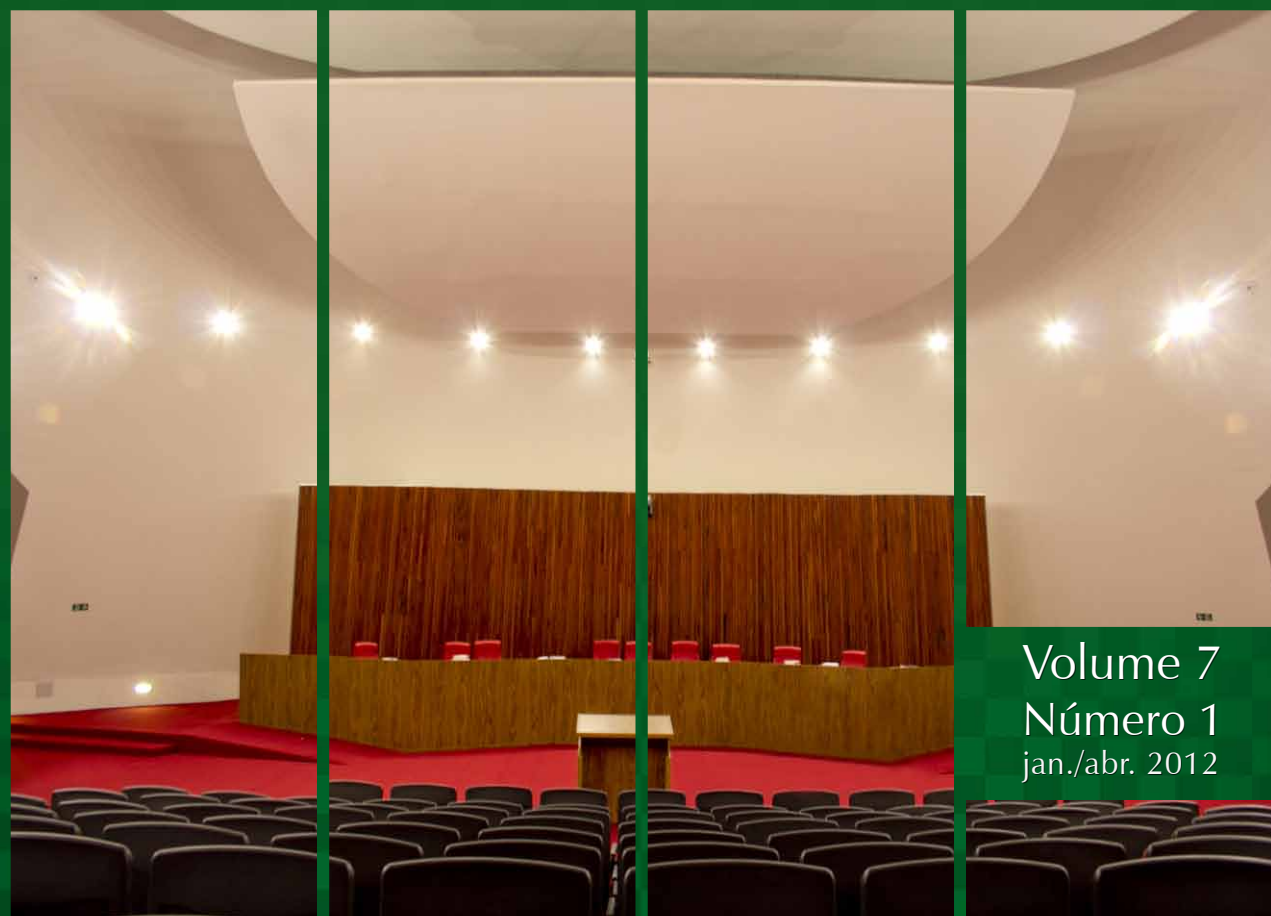




Tribunal Superior Eleitoral

# Estudos Eleitorais



Volume 7  
Número 1  
jan./abr. 2012

---

# IL CASO RUIZ ZAMBRANO TRA CITTADINANZA EUROPEA, DISCRIMINAZIONI A ROVESCIO E NUOVE POSSIBILITÀ DI APPLICAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE

Fausto Vecchio<sup>1</sup>

Con la sentenza C – 34/09 del 8 marzo 2011 la Grande sezione della Corte di giustizia è intervenuta per statuire su alcune questioni pregiudiziali che implicavano chiarimenti relativi all'estensione dei diritti connessi alla cittadinanza europea, alle possibilità di intervento del giudice europeo in materia di discriminazioni a rovescio e alle relazioni intercorrenti tra diritti fondamentali ed esercizio delle libertà economiche.

La vicenda giudiziaria in questione prende lo spunto dai due ricorsi presentati da un lavoratore colombiano avverso le decisioni con cui l'*Office national de l'emploi*, senza tenere in considerazione l'avvenuto versamento dei contributi previdenziali, gli ha negato il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione a causa della mancanza di un permesso di lavoro. Secondo il ragionamento giuridico che accomuna i due ricorsi, il signor Ruiz Zambrano, a prescindere dall'assenza di un regolare permesso di lavoro (sostanzialmente motivata sulla base dell'illegittimità della sua permanenza in territorio belga), tra l'ottobre 2000 e l'ottobre 2006 avrebbe comunque maturato i requisiti richiesti dal regio decreto 25 novembre 1991 per ottenere i sussidi statali. In particolare, l'attore, sulla base della circostanza per cui il suo secondogenito e la sua terzogenita hanno acquisito la cittadinanza belga e la correlativa cittadinanza comunitaria, si richiama alle previsioni del Trattato sulla Comunità europea (e alla giurisprudenza europea rilevante in materia) e ritiene che, malgrado il rispetto delle norme nazionali sull'immigrazione e sul lavoro sia considerato come condizione per l'ottenimento dell'indennità di disoccupazione, in virtù delle disposizioni sovranazionali gli spetti sia la

---

<sup>1</sup> Assistant professor presso l'Università di Enna.

regolarizzazione della sua situazione di soggiorno, sia il riconoscimento del sussidio negato.

A fronte di un cittadino extracomunitario che sostanzialmente fonda la sua richiesta di indennità sul fatto di essere l'ascendente responsabile di minori che godono della cittadinanza europea senza aver mai usufruito delle libertà economiche e senza aver mai esercitato il diritto alla libera circolazione, il *Tribunal du travail* di Bruxelles ritiene che per risolvere il caso sia indispensabile sospendere il giudizio e chiedere alla Corte di giustizia di risolvere tre questioni pregiudiziali. Con il primo quesito si chiede di verificare se, prescindendo dal preventivo esercizio del diritto di circolazione, gli art. 12, 17 e 18 TCE (oggi rispettivamente art. 18, 20 e 21 TFUE) conferiscano al cittadino europeo un diritto di soggiorno sul territorio dello stato membro di cui hanno la cittadinanza. Con il secondo di essi si chiede, invece, di acclarare se - per evitare il rischio di creare discriminazioni tra i cittadini europei che risiedono nel paese in cui hanno la cittadinanza e cittadini europei che risiedono in un altro paese membro - le stesse disposizioni, lette congiuntamente con gli art. 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali, non debbano essere interpretate nel senso che esse attribuiscono anche al genitore extracomunitario di un cittadino europeo che risiede nello stesso paese membro in cui ha la cittadinanza un diritto derivato di soggiorno. Infine, con la terza questione, si chiede alla Corte di precisare se gli art. 12, 17 e 18 TCE, letti ancora una volta in connessione con gli art. 21, 24 e 34 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che il diritto di soggiorno di un cittadino minore implichi la possibilità per cui il genitore extracomunitario che lo ha in carico usufruisca di una deroga alle regole nazionali in materia di permesso di lavoro. Insomma, come premesso, il giudice del rinvio investe la Corte di giustizia dell'arduo compito di definire l'esatta estensione del concetto di cittadinanza comunitaria e di accertare l'eventuale esistenza di discriminazioni "a rovescio". Per lo meno implicitamente inoltre, egli, richiamandosi ad alcune disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, chiede ai giudici lussemburghesi di pronunciarsi sull'ambito di applicazione relativo ad alcuni diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento comunitario (ad esempio il diritto alla riunificazione familiare).

Intervenendo per suggerire un'adeguata soluzione di questa intricata vicenda, l'Avvocato generale Sharpston mostra pochi dubbi sulle

ragioni del signor Ruiz Zambrano e individua alcuni iter argomentativi di grande interesse teorico. In primo luogo, dopo aver risolto alcuni problemi preliminari, il ragionamento proposto con il parere giuridico in questione si incentra sulla necessità di riconoscere la piena autonomia del diritto al soggiorno. Infatti, pur mostrando una chiara consapevolezza del legame che (generalmente) intercorre tra i diritti riconosciuti dal sistema europeo e la circolazione transfrontaliera e pur rinviando al giudice di merito il controllo sul test di proporzionalità, l'Avvocato generale porta a compimento alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali e riconosce che alcuni dei diritti di cittadinanza (ad esempio il ricorso al Mediatore) prescindono dall'effettivo attraversamento di una frontiera: se nei casi Carpenter e Zhu si è fatto ricorso ad un'accezione di spostamento talmente ampia da rendere quasi virtuale la dimensione del movimento transfrontaliero, in questo caso il parere preferisce fondare il riconoscimento del diritto (derivato) di permanenza del signor Ruiz Zambrano sul definitivo superamento del legame tra soggiorno e circolazione. In secondo luogo, come soluzione alternativa per riconoscere le ragioni del signor Ruiz Zambrano, l'Avvocato generale propone di superare il tradizionale atteggiamento di prudenza tenuto dai giudici europei in materia di discriminazione a rovescio e suggerisce di risolvere il caso adottando un'interpretazione fortemente innovativa (e assai estensiva) dell'art. 12 TCE. Secondo il ragionamento proposto, al fine di evitare che l'applicazione del diritto comunitario possa produrre effetti discriminatori tra i cittadini comunitari che risiedono nello stesso stato in cui sono cittadini e i cittadini comunitari che risiedono in uno stato diverso da quello di cui sono cittadini, occorre che la Corte di giustizia interpreti l'art. 12 TCE nel senso che, relativamente ai problemi connessi alla cittadinanza, esso «vieta la discriminazione alla rovescia provocata dall'interazione tra l'art. 21 TFUE e una legge nazionale che implica una violazione dei diritti fondamentali tutelati dal diritto dell'Unione, almeno quando non sia possibile una tutela equivalente in base al diritto nazionale». In terzo luogo – ed è questo il profilo delle conclusioni che sembra essere più gravido di conseguenze – l'Avvocato generale, pur individuando degli ostacoli cronologici (per la verità non insormontabili) per l'applicazione alla controversia in questione, approfitta delle peculiarità del caso concreto e offre una propria ricostruzione dei rapporti tra i diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione europea e norme giuridiche nazionali. Con un sofisticato ragionamento giuridico viene infatti proposto il superamento dell'interpretazione che subordina la

tutela comunitaria all'esistenza di un atto in qualche modo riconducibile al sistema europeo e, senza giri di parole, viene prospettata la necessità di estendere la tutela comunitaria a tutte le ipotesi in cui le istituzioni europee possano vantare una competenza materiale: motivando con la responsabilità di garantire un'applicazione certa dei diritti fondamentali, le conclusioni statuiscano una regola secondo cui «purché l'Unione abbia competenza (esclusiva o condivisa) in un particolare settore di diritto, i diritti fondamentali dell'Unione dovrebbero tutelare il cittadino dell'Unione anche se tale competenza non è stata ancora esercitata».

Di fronte ai suggerimenti di una vera e propria "fuga in avanti" che almeno potenzialmente avrebbe contribuito ad una straordinaria espansione del sistema europeo, i giudici del Lussemburgo, probabilmente preoccupati dalle conseguenze federaliste delle interpretazioni dell'Avvocato generale, assumono un atteggiamento minimalista. Così, pur riconoscendo le ragioni del signor Ruiz Zambrano, nel loro iter argomentativo essi scelgono di configurare il caso come una questione attinente alla cittadinanza e preferiscono non fare menzione, né alla possibile esistenza di discriminazioni a rovescio, né alla ventilata violazione della Carta dei diritti fondamentali: lo sganciamento del diritto di soggiorno dalla preventiva circolazione è la base su cui poggia sia la decisione della Corte di pronunciarsi sul caso (contro il parere della Commissione e di tutti i governi europei intervenuti), sia la statuizione che il diritto comunitario 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». Nonostante la prudenza abbia spinto la Corte di giustizia a privilegiare la soluzione meno 'invasiva', sembra difficile negare che il caso Ruiz Zambrano segni un avanzamento importante lungo il cammino costituzionale seguito dalla Corte di giustizia: al di là del fatto che le "rivoluzionarie" prese di posizione della signora Sharpston aprono la porta a future evoluzioni del sistema sovranazionale, il loro non integrale accoglimento non impedisce comunque di cogliere la portata delle implicazioni "costituzionali" connesse alla ridefinizione dell'istituto della cittadinanza europea.