

BlogDUE

Di addii e benvenuti: l'applicazione della giurisprudenza *Ruiz Zambrano* alla residenza del familiare non UE di un cittadino UE che non ha mai vissuto nell'Unione

Fulvia Ristuccia (Assistant Professor in EU Law, Maastricht University) –
3 ottobre 2023

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto fattuale. – 3. Conclusioni dell'AG de la Tour. – 4. Sentenza della Corte. – 5. Commento.

1. Può la giurisprudenza [Ruiz Zambrano](#) applicarsi anche in situazioni in cui il cittadino dell'Unione è un minore che non ha mai vissuto nel territorio dell'Unione europea? Questa essenzialmente la questione al vaglio della prima camera della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso [C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais\)](#) (22 giugno 2023).

Come noto, la dottrina *Ruiz Zambrano* fonda un diritto di residenza nello Stato membro di nazionalità del cittadino UE per il familiare proveniente da un Paese terzo, nel caso in cui il cittadino UE dipenda dal familiare e l'espulsione di quest'ultimo provochi di fatto anche l'allontanamento del cittadino dal territorio dell'Unione, con conseguente negazione della possibilità di godere della sostanza dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea (sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, punti 40-42). Le particolarità della dottrina *Ruiz Zambrano* sono essenzialmente due: in primo luogo si applica a situazioni che prima della sentenza sarebbero state definite “puramente interne” e quindi irrilevanti per il diritto dell'Unione data l'assenza di elementi transfrontalieri (K. HAILBRONNER, D. THYM, *Case C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l'emploi (ONEm), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1255-1258). In secondo luogo, è la dipendenza del cittadino dell'Unione sul familiare non UE a determinare il rischio di perdere “il godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal[lo] status di cittadini dell'Unione” (sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punto 42) poiché il cittadino sarebbe costretto – per via di quel nesso di dipendenza – a seguire il familiare fuori dal territorio dell'Unione.

Rispetto alla giurisprudenza *Ruiz Zambrano*, consolidatasi negli ultimi dieci anni, il caso in commento presenta la particolarità che il cittadino dei cui diritti trattasi non ha mai vissuto nell'Unione europea e quindi non rischia di doversene allontanare in caso di espulsione del familiare non UE da cui il cittadino dipende e che sarebbe costretto a seguire, bensì rischia di non potervi fare ingresso. Anziché proteggere contro l'espulsione del familiare, la dottrina

Ruiz Zambrano è qui invocata per spostare per la prima volta la residenza del cittadino nel territorio dell'UE, cosa che ha suscitato il dubbio del giudice *a quo* (v. le conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour, del 16 giugno 2022, alla causa in commento, punti 15 e 16).

2. La causa in commento riguarda il diritto di residenza nei Paesi Bassi di una cittadina thailandese, madre di un cittadino olandese minore che, pur avendo padre olandese, è nato e cresciuto in Thailandia. Mentre il bambino ha vissuto sempre in Thailandia, accudito dalla famiglia materna, la madre invece ha continuato a vivere e lavorare nei Paesi Bassi dopo il divorzio dal padre. Nonostante il lavoro e un nuovo compagno cittadino olandese, le autorità olandesi hanno deciso nel 2019 di espellere la donna, priva di un diritto di soggiorno, rimpatriandola in Thailandia. Nel corso degli anni di lontananza, comunque intervallati da periodi di convivenza in Thailandia, la madre ha sempre supportato il bambino economicamente, senza contare che dal ritorno post-espulsione i due convivono e la madre è affidataria unica del minore che non intrattiene rapporti con il padre olandese. Il nodo interpretativo concerneva quindi la facoltà per la madre thailandese di invocare l'articolo 20 TFUE per ottenere un diritto di residenza nello Stato membro di nazionalità del minore. Infatti, solo l'accompagnamento della madre e affidataria consentirebbe al cittadino europeo dipendente di risiedere effettivamente nell'Unione e di esercitare i suoi diritti, anche se per la prima volta. In tale situazione non è dunque in gioco l'interesse alla continuità della residenza del minore cittadino nell'UE bensì la possibilità concreta di trasferirsi *ex novo* nell'Unione e godere dunque delle prerogative associate alla cittadinanza europea. Naturalmente il problema non è se il cittadino può risiedere nello Stato di nazionalità, un diritto che uno Stato non può negare ai propri cittadini. La questione è quali sono gli obblighi che il diritto Europeo impone agli Stati membri nella protezione dell'effettività di quel diritto.

3. Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale (AG) de la Tour sottolinea come da una parte l'art. 20 TFUE sia in astratto in grado di fondare il diritto di residenza in questione per la madre del cittadino minore (punti 25-26). Dall'altra tuttavia, secondo l'AG, bisogna accertare che tale diritto di ingresso e residenza sia espressione genuina della volontà e interesse del cittadino a vivere nell'Unione ed esercitare i propri diritti e non un'iniziativa del genitore cittadino di uno stato terzo per ottenere la residenza nell'Unione. L'AG, dunque, analizza due possibili scenari: prima il caso in cui la madre utilizzi strumentalmente la cittadinanza del figlio per ottenere un diritto di ingresso nell'Unione che altrimenti non avrebbe (punti 21 e 30-36); in seconda battuta, il caso in cui l'ingresso nell'Unione sia nell'interesse del figlio che abbia intenzione di esercitare i diritti inerenti allo status di cittadino (punti 22 e 37 e ss.).

Dopo aver evidenziato che la cittadina thailandese non vanta alcun diritto autonomo in base all'art. 20 TFUE, e che il suo diritto deriva esclusivamente dalla tutela dell'effettività dei diritti connessi alla cittadinanza europea del

minore cittadino UE (punti 32-35), l'AG constata che il bambino non ha mai vissuto nell'Unione, che la domanda è stata introdotta in maniera autonoma dalla madre, che per lunghi anni ha vissuto separata dal figlio (mettendo quindi in dubbio il legame di dipendenza tra i due e l'esistenza di una effettiva vita familiare) e che non consta agli atti alcun progetto di vita concreto della madre col bambino nei Paesi Bassi (punti 32-35). In tali circostanze, a parere dell'AG, il diniego di un diritto di residenza per la madre *ex art. 20 TFUE* non rischierebbe di compromettere l'effettività dei diritti del bambino, il quale non sarebbe coinvolto nella decisione della madre, i cui obiettivi sarebbero indipendenti e legati al proprio interesse a risiedere nell'Unione.

Analizzando il secondo scenario, l'AG sottolinea innanzitutto che il trasferimento *ex novo* nell'Unione – e il correlato diritto di residenza della madre *ex art. 20 TFUE* – devono riflettere l'interesse superiore del minore (punti 43 e 44). Le autorità nazionali sono tenute a considerare il contesto sociale e familiare in cui il bambino è cresciuto e l'impatto che una eventuale separazione da quel contesto, anche linguistico, in vista di un trasferimento nell'Unione europea, può avere sullo sviluppo del bambino ponderando tale impatto nel quadro di un'analisi del rapporto con la madre (punti 49-51). Tale indagine è volta a verificare, tramite anche una valutazione circa l'esistenza di un progetto di vita credibile della madre col bambino nell'Unione (punto 57), che il trasferimento del minore nel suo paese di nazionalità non sia solo strumentale alle necessità della madre. Nonostante l'evidente tono sospettoso dell'AG in questi brevi passaggi (punto 55), le Conclusioni esortano le autorità nazionali a non presumere una strumentalità della richiesta di residenza *ex art. 20 TFUE* per il solo fatto che madre e figlio hanno vissuto separatamente per vari anni (punti 52-59). Anzi, il rapporto tra madre e figlio e le intenzioni di quest'ultimo devono essere specificamente saggiati soprattutto attraverso il diritto del minore ad essere sentito (art. 24 della Carta), tenendo conto della sua età e sviluppo (punto 59).

Infine, le conclusioni si soffermano sulla questione del legame di dipendenza, elemento centrale per attivare la dottrina *Ruiz Zambrano*. Dopo una disamina di quel legame, che verrà ripresa essenzialmente dalla Corte, l'AG sottolinea che per evitare “qualsiasi manovra abusiva” (punto 71) volta ad usare un rapporto di dipendenza non genuino per ottenere surrettiziamente il diritto di residenza nell'Unione (punti 68, 69 e 71), le autorità possono tenere in conto il fatto che per anni la madre non ha assunto la cura quotidiana del figlio.

4. La sentenza della Corte da un lato avalla la posizione dell'AG sulla possibilità che l'art. 20 TFUE fondi un diritto di residenza per la madre non UE di un minore cittadino dell'Unione. Dall'altro lato, si discosta dalle Conclusioni per quanto concerne l'interazione tra l'interesse superiore del minore *ex art. 24(2)* della Carta e il diritto derivato di residenza della madre.

Sulla questione della residenza *ex art. 20 TFUE*, la Corte è cristallina nell'affermare, contrariamente alla posizione delle autorità nazionali nelle loro argomentazioni dinanzi al giudice *a quo* ([Sintesi della domanda di](#)

[pronuncia pregiudiziale](#)), che la giurisprudenza *Ruiz Zambrano* non protegge esclusivamente il diritto a non essere costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione, ma più ampiamente il diritto di residenza – anche futura – nell'UE, insito nella cittadinanza europea. Infatti, come sottolineato nella sentenza, i diritti derivanti dall'art. 20 TFUE non discendono dal previo esercizio della libera circolazione, bensì dalla cittadinanza stessa indipendentemente dall'aver vissuto nell'Unione, nello Stato di nazionalità o altro Stato membro (punti 29-33). L'art. 20 TFUE, dunque, fonda un diritto di residenza derivato in capo al familiare da cui il cittadino dipende, dacché negare la residenza al familiare equivarrebbe a tutti gli effetti a negare la possibilità per il cittadino di entrare e risiedere nell'Unione, non potendo un minore vivere autonomamente dalla persona alle cui cure è affidato.

La Corte risponde poi al secondo quesito riguardante il peso dell'interesse superiore del minore in relazione alla residenza *ex art. 20 TFUE*. In altre parole, se le autorità competenti debbano valutare la possibilità che il trasferimento per la prima volta nel territorio dell'Unione entri in conflitto con l'interesse del minore a coltivare una relazione con il contesto familiare e sociale in cui è cresciuto. Contrariamente all'AG, la Corte sottolinea un punto fondamentale: i diritti derivanti dall'articolo 20 TFUE non sono soggetti ad una condizione che il loro esercizio risponda ad un interesse concreto dell'avente diritto. Tali diritti discendono direttamente e semplicemente dalla cittadinanza europea (punti 40-42): una statuizione in linea con la tradizionale giurisprudenza sulla libera circolazione per cui i motivi soggettivi che spingono il cittadino europeo a muoversi ed esercitare i diritti inerenti al suo status sono irrilevanti ai fini dell'esercizio di quei diritti (sentenza del 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin*, punto 22). Nel solco di queste considerazioni, la Corte sottolinea anche come non spetti alle autorità nazionali rivalutare l'interesse del minore, dato che la persona meglio situata per poter soppesare tale interesse è in primo luogo la madre e affidataria del bambino (punto 44).

L'interesse del minore viene tuttavia in rilievo per vagliare il legame di dipendenza tra il cittadino e il suo familiare. Occorre ricordare che la sentenza *Chavez-Vilchez* impone alle autorità nazionali di prendere in considerazione, nell'analisi del rapporto di dipendenza, il diritto all'unità familiare letto alla luce dell'interesse superiore del minore *ex art. 24* della Carta (sentenza del 10 maggio 2017, causa C-133/15, punto 70). Nel caso qui in commento, la Corte chiarisce che tale interesse non costituisce la condizione per il diritto di residenza dell'articolo 20 TFUE, bensì la lente attraverso la quale leggere le relazioni che il minore coltiva con chi se ne prende cura. Uno strumento quindi per accertare la necessità per il minore di sviluppare e mantenere tali relazioni senza dover essere costretto a rescindere il suo legame con il territorio dell'Unione.

La sentenza conclude rispondendo al terzo quesito posto dal giudice a quo, quello relativo alla valutazione del rapporto di dipendenza. Qui l'incertezza riguardava soprattutto il peso da attribuire alla peculiarità della fattispecie consistente nel fatto che madre e figlio avevano per lungo tempo vissuto separati in continenti diversi. Coerentemente con la giurisprudenza sul

concetto di dipendenza nell'ambito della libera circolazione (sentenza del 9 gennaio 2007, causa C-1/05, *Jia*, punto 37), la CGUE conclude – confermando l'opinione dell'AG – che la relazione di dipendenza debba essere valutata al tempo della domanda di residenza (punti 52 e 53), senza tenere in considerazione pregressi periodi di vita separata. Ciò significa che quello che conta è la situazione di dipendenza attuale, indipendentemente dalla possibilità che questa si sia creata a seguito dell'espulsione del familiare non cittadino UE che voglia tornare nel Paese dove ha risieduto e di cui il figlio è cittadino.

Infine, sempre sul legame di dipendenza e in linea con la citata giurisprudenza *Chavez-Vilchez*, la Corte ribadisce che da una parte la presenza di un genitore cittadino UE non esclude la dipendenza effettiva dall'altro genitore non cittadino, dacché la possibilità che il padre (o più generalmente l'altro genitore cittadino europeo) sia in grado di prendersi cura del figlio minore non è da solo elemento in grado di escludere la dipendenza del bambino dal genitore non cittadino UE. Tale circostanza va vagliata alla luce della situazione specifica e – appunto – dei rapporti che il minore coltiva con il familiare che chiede la residenza *ex art. 20 TFUE* (punti 55 e 56, nonché conclusioni dell'AG de la Tour, punti 64-66, v. anche la sentenza *Chavez-Vilchez*, cit., punto 71). Dall'altra parte, tuttavia, l'essere affidatario del minore non è sufficiente a fondare il legame di dipendenza tra figlio e madre che deve invece essere vagliato alla luce di elementi diversi che vanno dalla dipendenza materiale (ovvero chi si prende cura delle esigenze di vita del minore a livello economico) alla dipendenza emotiva alla luce dell'età e dello sviluppo della personalità del minore in relazione al suo interesse superiore.

Infine, la sentenza riprende la questione della volontà autonoma del cittadino non UE di risiedere nell'Unione indipendentemente dalla volontà del cittadino UE. Su questo punto la valutazione della Corte considera brevemente che al cittadino di uno Stato terzo non spetta un diritto autonomo *ex art. 20 TFUE* se la sua intenzione è di risiedere nell'Unione senza il cittadino UE.

5. La giurisprudenza *Ruiz Zambrano* ha molteplici implicazioni, ampiamente studiate in letteratura. In termini di rapporti federali tra Stati e Unione essa rappresenta l'estensione dell'ambito di applicazione del diritto europeo e della cittadinanza al di fuori del suo tradizionale limite dettato dall'esclusione delle situazioni puramente interne. Sotto un aspetto più pragmatico, il diritto di residenza *ex art. 20 TFUE* consente a famiglie di nazionalità miste di avvalersi di un certo grado di protezione derivante dal diritto europeo, contro il dettato del diritto nazionale e con il beneficio della primazia, anche senza aver esercitato la libera circolazione. Dal punto di vista della natura della cittadinanza europea la dottrina *Ruiz Zambrano* aggiunge un tassello a un mosaico ancora in fase di costruzione e stringe il legame tra cittadino e territorio dell'UE (S. COUTTS, *The Shifting Geometry of Union Citizenship: A Supranational Status from Transnational Rights*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, pp. 337-338), legame essenziale per il concetto di cittadinanza statale e che invece è diluito quando si tratta

della cittadinanza europea (N. WALKER, *The Place of Territory in Citizenship* in A. SHACHAR ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, p. 565 ss.). La cittadinanza europea, infatti, parte da presupposti opposti, essendosi costruita proprio intorno al superamento dei confini territoriali, data l'importanza primaria della libera circolazione tra i diritti afferenti allo status di cittadino europeo.

Eppure, la giurisprudenza *Ruiz Zambrano* manifesta proprio l'esistenza di uno spazio europeo con il quale il cittadino ha diritto di intrattenere un rapporto, perché il territorio dell'Unione è la materializzazione geografica del diritto alla libera circolazione e di ciò che esso comporta per l'integrazione europea (vedasi, per come tale diritto è stato invece negato ai cittadini britannici *post-Brexit*: E. SPAVENTA, *Mice or Horses?: British Citizens in the EU 27 after Brexit as "Former EU Citizens"*, in *European Law Review*, 2019, p. 589).

Sebbene la chiave di volta del ragionamento nella sentenza *Ruiz Zambrano* fosse già il "godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal[lo] status di cittadini dell'Unione" (sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., punto 42) (o con un'espressione più significativa in inglese: "the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by virtue of their status as citizens of the Union"), non è sempre stato chiaro di quali diritti si stesse esattamente parlando (V. per un'analisi di quali siano questi diritti, K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge, 2017; cfr. S. REYNOLDS, *Exploring the "Intrinsic Connection" between Free Movement and the Genuine Enjoyment Test: Reflections on EU Citizenship after Iida*, in *European Law Review*, 2013, p. 376). E invece sta diventando via via più chiaro che la sostanza dei diritti connessi alla cittadinanza europea ha due aspetti: da una parte il legame con il diritto alla libera circolazione (Causa C-40/11, *Iida*, EU:C:2012:691, punto 72) che rimane centrale nello status di cittadino europeo nonostante l'estraneità delle situazioni *Ruiz Zambrano* rispetto alla presenza di elementi transnazionali. Dall'altra, il rischio di essere lontani dal territorio dell'Unione, che come sostenuto da Azoulai, ha una dimensione fisica e una immateriale, come spazio di diritti e valori condivisi legati alla cittadinanza europea (L. AZOULAI, *Transfiguring European Citizenship: From Member State Territory to Union Territory*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge, 2017, pp. 196 e 197).

La sentenza in commento rafforza proprio quest'ultimo aspetto. Nell'affermare un diritto di residenza derivato per il familiare non UE di un minore cittadino che non ha mai vissuto nell'Unione, la Corte stabilisce una *ratio* chiara per la giurisprudenza *Ruiz Zambrano*: non si tratta (solo) di proteggere il luogo di residenza e la continuità dei rapporti sociali e familiari del cittadino UE – specialmente se minorenne – nello Stato di nazionalità. Si tratta (anche) di salvaguardare o costruire il nesso tra la cittadinanza e il territorio dell'Unione e di consentire a chi è cittadino di sviluppare tale rapporto sia pure nel futuro (e potenziale) esercizio dei diritti afferenti. La

Corte stabilisce dunque il ruolo essenziale della costruzione di una connessione tra il cittadino e il territorio dell'UE come espressione spaziale della cittadinanza europea.

Forse paradossalmente, è proprio per chi nel territorio dell'Unione non ha mai vissuto che tale esigenza diventa ancora più fondamentale. Tale impianto tra l'altro è in linea con la giurisprudenza che sulla perdita della cittadinanza europea e in particolare la sentenza *Tjebbes*, in cui la Corte ha affermato l'importanza di mantenere la possibilità, specialmente per i minorenni che non hanno strumenti per intervenire autonomamente per tutelare il proprio interesse a mantenere la nazionalità di uno Stato membro, di coltivare le proprie relazioni personali nel territorio dell'Unione ed esercitare i diritti inerenti alla cittadinanza senza dover sottostare ad una perdita automatica di nazionalità per non aver vissuto nel territorio dello Stato membro di nazionalità (sentenza del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, punti 46 e 47).

La pronuncia in commento poi, nel consolidare la giurisprudenza *Ruiz Zambrano*, ancora una volta ribadisce che ciò che attrae una situazione altrimenti puramente interna nell'ambito del diritto dell'Unione è il nesso di dipendenza, la cui valutazione è l'unico strumento per verificare il rischio di compromettere l'effettivo godimento dei diritti di cittadinanza. La Corte si premura infatti di difendere in concreto la possibilità di risiedere o entrare nell'Unione, che non potrebbe esservi per chi dipende legalmente, materialmente o emotivamente da qualcuno che non può legittimamente risiedere o entrare nello Stato membro di nazionalità. Questo rapporto di dipendenza non può essere però per la Corte determinato indipendentemente dai diritti fondamentali del minore sia perché, essendo la dipendenza il collegamento essenziale con il diritto dell'Unione, essa deve essere valutata alla stregua della CDFUE, sia perché il rapporto di dipendenza stesso coinvolge interessi cruciali della sfera personale del cittadino la cui protezione è appunto affidata ai diritti fondamentali (F. RISTUCCIA, *Ties That Bind and Ties That Compel: Dependency and the Ruiz Zambrano Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1249). Questo è il motivo per cui, anche in presenza di un genitore che potrebbe astrattamente divenire il custode del figlio minore, le autorità devono valutare il legame emotivo con chi effettivamente si prende cura del bambino e tale esame non può prescindere dall'interesse superiore del minore alla luce del quale deve essere letto il diritto fondamentale all'unità familiare.

Pur avendo la prima camera essenzialmente confermato quanto già affermato in *Chavez-Vilchez*, è importante sottolineare l'approccio oggettivo alla relazione tra familiare e cittadino: a fronte di un effettivo legame di dipendenza, le autorità nazionali non possono insinuare una strumentalità della richiesta di residenza da parte del cittadino di uno Stato terzo né nascondersi dietro ad una rivalutazione dell'interesse superiore del minore per impedire al cittadino di esercitare effettivamente i diritti che gli spettano. Oltretutto la Corte rimarca che, nelle relazioni familiari, salvo casi in cui ciò sia in palese contrasto con il benessere del bambino, il *caregiver* (nonché

affidatario) è il miglior giudice dell'interesse del minore e non può esservi una rivalutazione intrusiva della credibilità del progetto di vita familiare, come invece suggerito dall'AG. Al lettore non sfuggirà la differenza di approccio tra le conclusioni dell'AG, caratterizzate da un tono nel complesso esitante, probabilmente determinato anche dalla descrizione che della fattispecie concreta aveva fatto il giudice rimettente, e la sentenza della Corte, che si distingue per un'impostazione oggettiva più coerente con una tutela effettiva dei diritti del cittadino, della sua autonomia (anche se mediata dall'affidataria), indipendentemente dalle elaborazioni delle autorità nazionali sulle possibili intenzioni degli individui.

Questa sentenza dunque rafforza l'importanza del legame di dipendenza (materiale e morale) tra familiari quale anello di collegamento con il diritto dell'Unione – e quindi concetto di diritto europeo – da valutarsi alla stregua dei diritti fondamentali, e quale chiave d'accesso a un territorio che non è solo vasto geograficamente ma che è anche strumento di sviluppo della propria sfera giuridica e della personalità grazie alla possibilità di esercitare la libera circolazione e i diritti ad essa connessi. Certamente, l'altro lato della medaglia, rispetto alla protezione notevole che la giurisprudenza *Ruiz Zambrano* offre, è che i diritti di chi non è cittadino restano inerentemente accessori rispetto alla tutela del cittadino UE e per questa ragione, salva la possibilità di accedere alla residenza di lungo periodo come nel caso *E.K.* (sentenza del 7 settembre 2022, causa C-624/20, *E.K. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE)), essenzialmente precari. Così mentre la cittadinanza europea, a livello pragmatico è un utile mezzo di protezione dei familiari non UE, a livello concettuale rafforza la strumentalizzazione delle loro posizioni giuridiche.