



## Brevi riflessioni sull'identità dei minori cittadini europei

DI GRETA BONINI\*

Sommario: 1. Introduzione – 2. I minori nella giurisprudenza *Zambrano* – 3. La giurisprudenza *Zambrano* e l'identità dei minori nelle relazioni familiari – 4. L'esercizio delle competenze esclusive degli Stati membri nel bilanciamento con gli interessi dei minori cittadini europei – 5. Alcune riflessioni in tema di identità nazionale e libertà di circolazione – 6. Conclusioni

### 1. Introduzione

L'identità personale viene comunemente considerata come il diritto di ciascuno ad affermare la propria individualità quale proiezione sociale della personalità, unica e diversa da quella di tutti gli altri<sup>1</sup>. Si tratta in pratica del diritto ad «essere se stessi»<sup>2</sup>, alla cui caratterizzazione concorrono elementi quali il nome, la nazionalità, l'orientamento sessuale, politico e religioso, i legami familiari ed affettivi.

Con riguardo ai minori la tutela dell'identità individuale diviene particolarmente delicata a causa della situazione di vulnerabilità in cui essi versano<sup>3</sup>, alla quale il legislatore ha spesso

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona.

<sup>1</sup> Nella difficoltà di fornire una definizione di identità personale v., *ex multis*, C. HONORATI, *Il diritto al nome e all'identità personale*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, 2019, p. 185 s., reperibile al sito Internet [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org); M. TAMPIERI, *L'identità personale: il nostro documento esistenziale*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 1195. In generale cfr. G. ROSSOLILLO, *Identità personale e diritto internazionale privato*, Padova, 2009; G. PINO, *Il diritto all'identità personale. Interpretazione costituzionale e creatività giurisprudenziale*, Bologna, 2003; G. ALPA, M. BESSONE, L. BONESCHI (a cura di), *Il diritto alla identità personale*, Padova, 1981.

<sup>2</sup> Utilizza tale espressione C. HONORATI, *Il diritto al nome*, cit., p. 181.

<sup>3</sup> Versa in una condizione di vulnerabilità chi è particolarmente esposto a pericoli fisici od emotivi o non è capace di difendersi per natura o per condizione sociale. Sul punto v. M. MARCHEGIANI, *The Best Interests Principle's Impact on Decisions Concerning Asylum-Seeking and Refugee Children*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights and Best Interests of the Child in Transnational Families*, Cambridge-Antwerp-Chicago,

dovuto far fronte con norme *ad hoc*, poste a salvaguardia delle loro prerogative. A livello internazionale l'esempio più significativo si rinviene nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989<sup>4</sup>. Ad essa, che rappresenta uno degli strumenti più diffusi in materia di protezione dei minori, va attribuito il merito di saper adattare disposizioni già contenute in altri Trattati alle specifiche esigenze dei destinatari cui si rivolge, fornendo loro un catalogo organico di diritti<sup>5</sup>. Tra questi compare espressamente l'identità personale; all'art. 8 infatti la Convenzione delle Nazioni Unite sancisce che gli Stati sono obbligati a tutelare e preservare l'identità del bambino (par. 1) e, nel caso in cui questa venga violata, a ristabilirla nel più breve tempo possibile (par. 2). Secondo la stessa Convenzione, tre sono gli ambiti in cui si manifesta l'identità del minore: il nome, la cittadinanza e le relazioni familiari<sup>6</sup>.

Nell'ordinamento giuridico europeo invece non è possibile rinvenire analoghe disposizioni, non avendo l'Unione specifiche competenze in materia e, anzi, in tale area la sua azione risulta essere fortemente condizionata dai Trattati<sup>7</sup>. Nell'ambito del diritto di famiglia

---

2019, p. 40 ss.; I. NIFOSI-SUTTON, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, New York, 2017, p. 4 s.

<sup>4</sup> Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, reperibile al sito Internet [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), ove è possibile consultare anche lo stato delle ratifiche. In Italia la Convenzione è entrata in vigore il 12 giugno 1991, dopo il deposito della legge n. 176 del 27 maggio 1991. Cfr. Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre, in *GU Serie generale* n. 135 del 11 giugno 1991 – Supplemento ordinario n. 35. Con riguardo all'Unione europea, nel novembre 2018 il Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione a «esplorare soluzioni e mezzi che consentano all'UE di aderire unilateralmente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo [...] dato che tutti gli Stati membri dell'Unione l'hanno ratificata e che il diritto primario e derivato dell'UE reca disposizioni sostanziali sulla tutela dei diritti del fanciullo»; cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2018 sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2017 e sulla politica dell'Unione europea in materia (2018/2098/INI), reperibile al sito Internet [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Nel novembre 2019 la Commissione non ha dato seguito alla sollecitazione, nonostante l'invito reiterato nella proposta di Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2019 sui diritti del bambino in occasione del 30° anniversario della Convenzione sui diritti del fanciullo (2019/2876(RSP)), reperibile anch'essa al sito Internet [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Sulle modifiche da apportare per consentire l'adesione di un'organizzazione internazionale, posto che l'art. 46 della Convenzione stabilisce che essa è aperta solamente agli Stati, v. A. ADINOLFI, *La rilevanza della CRC nell'ordinamento dell'Unione europea*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit., p. 76.

<sup>5</sup> Sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si vedano, su tutti, i contributi apparsi in M. DISTEFANO, *Convenzione delle Nazioni Unite 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo*, in A. ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve al diritto della famiglia*, Padova, 2020, IV ed., p. 3323 ss.; AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit.; E. BERGAMINI, *Human Rights of Children in the EU Context*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 5 ss.; U. KILKELLY, T. LIEFAARD (a cura di), *International Human Rights of Children*, Singapore, 2019; P. RODRIGUES, *Human Rights and the Best Interests of the Child in European Family Reunification Law*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 58 ss.; W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children's Rights. A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols*, Cheltenham-Northampton, 2019; T. LIEFAARD, J. SLOTH-NIELSEN (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Leiden-Boston, 2017; M. C. MAFFEI, *La tutela internazionale dei diritti del bambino*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2015, p. 247; E. VERHELLEN, *The Convention on the Rights of the Child. Reflections from a historical, social policy and educational perspective*, in W. VANDENHOLE, E. DESMET, D. REYNAERT, S. LEMBRECHTS (a cura di), *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*, New York, 2015, p. 43 ss.

<sup>6</sup> C. HONORATI, *Il diritto al nome*, cit., p. 185 s. e Y. RONEN, *Redefining the child's right to identity*, in *Int. Journ. Law Pol. Fam.*, 2004, p. 159.

<sup>7</sup> Cfr. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AND COUNCIL OF EUROPE, *Handbook on European law relating to the rights of the child*, 2015, reperibile al sito Internet [www.op.europa.eu](http://www.op.europa.eu), p. 64; F. DEANA, *Protecting EU Citizen Minors Right to Identity in the Transnational Family Context*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 24.

infatti, la cui disciplina è rinvenibile nel titolo dedicato alla creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» e al quale si possono ricondurre anche la protezione degli *status* personali e la tutela dei diritti spettanti ai minori, essa è soggetta a diverse limitazioni, dettate sia dall'art. 81 TFUE sia dall'art. 67, par. 1 TFUE, che sancisce per l'Unione l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri<sup>8</sup>.

La Convenzione delle Nazioni Unite, tuttavia, non è priva di significato all'interno dello spazio giuridico europeo, in quanto, in generale, si può affermare che i vincoli derivanti dalla stessa sono rilevanti quando coincidano con gli obiettivi perseguiti dall'Unione<sup>9</sup>. A tal proposito, l'art. 3, par. 3 e 5 TUE promuove il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli dei minori. Anche l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>10</sup> rafforza il peso della Convenzione delle Nazioni Unite all'interno del sistema giuridico europeo<sup>11</sup>. Il legame tra le due norme è confermato dalle Spiegazioni alla Carta dei diritti fondamentali, ove si legge che l'art. 24 «si basa sulla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo [...] e in particolare sugli articoli 3, 9, 12 e 13 di detta convenzione<sup>12</sup>». L'art. 24 della Carta, inoltre, sottolinea la rilevanza del principio dei *best interests of the child*, stabilendo che esso deve permeare tutte le decisioni che riguardano i minori<sup>13</sup>. Anche sotto questo profilo essa richiama direttamente la Convenzione delle Nazioni Unite, che all'art. 3 sancisce l'importanza di attribuire massima considerazione all'interesse del minore. Il rispetto dei *best interests of the child* è centrale pure nel sistema dei diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui però l'Unione non ha mai formalmente aderito<sup>14</sup>. Tuttavia, ciò non esclude che le disposizioni in essa contenute vincolino

---

<sup>8</sup> Cfr. L. CARPANETO, F. PESCE, I. QUEIROLO, *La "famiglia in movimento" nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Torino, 2019, p. 11 ss.. Per un commento generale sugli articoli 81 e 67 TFUE si vedano rispettivamente R. CLERICI, *Art. 81 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 500 ss.; A. ADINOLFI, *Art. 67 TFUE*, *ivi*, p. 455 ss.

<sup>9</sup> Sul rapporto tra la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il diritto dell'Unione europea si vedano G. BIAGIONI, *The Convention on the Rights of the Child and the EU Judicial Cooperation in Civil Matters*, in *Dir. um. dir. int.*, 2020, p. 365 ss.; A. ADINOLFI, *La rilevanza della CRC*, *cit.*, p. 63 ss.

<sup>10</sup> Con il Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, ha assunto il medesimo valore giuridico dei Trattati ex art. 6, par. 1 TUE. Occorre tuttavia ricordare che ai sensi dell'art. 51, n. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea le disposizioni in essa contenute si applicano agli Stati membri esclusivamente in sede di attuazione del diritto europeo e al n. 2 si chiarisce che la Carta non intende estendere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea né introdurre competenze o compiti nuovi rispetto a quanto definito nei Trattati. A conferma di tale principio l'art. 6, par. 2 TUE stabilisce che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». Ne consegue che, se chiamata ad interpretare il diritto dell'Unione europea alla luce della Carta dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia deve rispettare i limiti dettati dall'ordinamento giuridico europeo. Cfr. per tutti P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, II ed., p. 319 s.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, p. 133 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, II ed., p. 148; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, VII ed., p. 132.

<sup>11</sup> L. RATTI, *Art. 24. Diritti del minore*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 476 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in *GUCE*, C 303 del 14 dicembre 2007.

<sup>13</sup> Come si vedrà al par. 3, il principio dei *best interests of the child* è il filo conduttore di tutte le disposizioni europee a tutela dei diritti dei minori.

<sup>14</sup> Non essendo possibile dare conto della bibliografia sul rapporto tra Unione europea e Convenzione dei diritti dell'uomo, ci si limita, con riferimento alla procedura di adesione dell'Unione europea alla CEDU, a I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, 2020, p. 140 ss., reperibile al sito Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. C. CARTA, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico*

l'ordinamento europeo sia per il tramite della Carta dei diritti fondamentali, che riprende diverse disposizioni della Convenzione dei diritti dell'uomo, sia per il richiamo ai principi generali di cui all'art. 6, par. 3 TUE<sup>15</sup>. Con riguardo alla tutela dei minori, la CEDU contempla poche disposizioni rivolte specificatamente alla loro protezione, anche se è innegabile che ad essi debba essere assicurato il godimento di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di Strasburgo. Nel fare ciò la Corte europea dei diritti dell'uomo ricorre alla Convenzione delle Nazioni Unite<sup>16</sup> applicando soprattutto il principio dei *best interests of the child*, che rileva principalmente nell'ambito dell'art. 8 CEDU posto a tutela della vita privata e familiare dei minori e delle loro famiglie<sup>17</sup>.

È in tale contesto che i giudici europei hanno affrontato il problema dell'identità personale del minore. Della questione essi si sono occupati in modo indiretto, interpretando le disposizioni dei Trattati in tema di cittadinanza europea e libertà di circolazione<sup>18</sup>. In particolare, il presente scritto prende in esame la sentenza *Zambrano*<sup>19</sup>, con la quale la Corte di giustizia, pronunciandosi sul permesso di soggiorno di un cittadino di un Paese terzo, genitore di un minore cittadino dell'Unione che non aveva mai circolato liberamente tra gli Stati membri, ha stabilito che non può esservi pregiudizio per il godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dallo *status* di cittadinanza europea. Con tale pronuncia i giudici del Lussemburgo hanno inaugurato una prassi giurisprudenziale che sembra aver aperto la strada ad una possibile applicazione del diritto dell'Unione europea anche in assenza di circolazione tra gli Stati membri, ampliando in questo modo l'ambito di operatività del diritto

---

*europeo: i limiti del "dialogo" tra le Corti*, in *Studi integr. eur.*, 2019, p. 181 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, op. cit., p. 151 ss.; B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 336 ss.; F. CHERUBINI, *Qualche riflessione in merito alle prospettive di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *Studi integr. eur.*, 2015, p. 243 ss.; C. ZANGHÌ, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi integr. eur.*, 2015, p. 33 ss.; P. GIANNITI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti*, Bologna, 2015, p. 549 ss.; M. PEDRAZZI, *Art. 6 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati*, cit., p. 39 ss.; C. SANNA, *Art 6 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 65 ss.

<sup>15</sup> Cfr. in merito M. PEDRAZZI, *Art. 6 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati*, cit., p. 40.

<sup>16</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stata ratificata da quasi tutti gli Stati del mondo, inclusi quelli aderenti alla CEDU. Per questo motivo alcune delle disposizioni in essa contenute corrispondono ormai al diritto internazionale consuetudinario: così A. ANNONI, *La CRC e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit., p. 24.

<sup>17</sup> Nella vastissima bibliografia sull'art. 8 CEDU e i diritti dei minori, si vedano, su tutti, V. COLUCCI, *Il diritto di visita del minore nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 8 Cedu)*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano*, Milano, 2020, II ed., p. 591 ss.; V. PICCONE, *Tutela familiare e interesse alla conservazione dei rapporti di affettività (art. 8 Cedu)*, *ivi*, p. 561 ss.; E. BERGAMINI, *Human Rights*, cit.

<sup>18</sup> Le sentenze della Corte di giustizia che hanno affrontato il problema dell'identità personale dei minori hanno preso in considerazione due aspetti principali: il diritto al nome e il diritto alle relazioni familiari. Sulla prima questione si vedano Corte giust., 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, ECLI:EU:C:2003:539; 14 ottobre 2008, causa C-353/06, *Stefan Grunkin e Dorothee Regina Paul*, ECLI:EU:C:2008:559. Relativamente alle relazioni familiari cfr. Corte giust., 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2004:639.

<sup>19</sup> Corte giust., 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2011:124.

europeo e privando gli stessi Stati della libertà di disciplinare in maniera autonoma le materie affidate alla loro esclusiva competenza<sup>20</sup>.

La sentenza ha suscitato un ampio dibattito in dottrina con riguardo alle situazioni puramente interne agli Stati membri<sup>21</sup> e le conclusioni alle quali si è pervenuti non sono univoche<sup>22</sup>.

Alla luce di ciò, il presente contributo si propone lo scopo, in primo luogo, di esaminare i diritti fondamentali dei minori cittadini europei, in particolare l'identità personale, al fine di sottolineare il ruolo riservato dalla Corte di giustizia al principio dei *best interests of the child* nel bilanciamento con le prerogative degli Stati membri. In secondo luogo, prendendo le mosse

---

<sup>20</sup> Si possono ricondurre alla giurisprudenza *Zambrano* Corte giust., 5 maggio 2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2011:277; grande sezione, 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres*, ECLI:EU:C:2011:734; 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, *O. e S. c. Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto c. L.*, ECLI:EU:C:2012:776; grande sezione, 13 settembre 2016, causa C-165/14, *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:675; grande sezione, 13 settembre 2016, causa C-304/14, *Secretary of State for the Home Department c. CS*, ECLI:EU:C:2016:674; grande sezione, 10 maggio 2017, causa C-133/15, *H.C. Chavez-Vilchez e a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e a.*, ECLI:EU:C:2017:354; grande sezione, 8 maggio 2018, *K.A. e a. c. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:308.

<sup>21</sup> Una situazione si può definire puramente interna quando in essa è del tutto assente l'esercizio della libera circolazione fra gli Stati. Ciò significa che in concreto non vi sono elementi di estraneità che permettono di esaminare la fattispecie alla luce del diritto dell'Unione. Il caso di specie è dunque riconducibile ad un unico Stato, che è il solo competente a disciplinarlo. In merito v. A. ARENA, op. cit.; D. DIVERIO, *Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Atti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 15 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 20 ss.; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, p. 7 ss.; H. POHTO, *Bringing clarity to the purely internal situation rule? Case commentary on the judgment C-268/15 Ullens de Schooten*, in *Hels. Law Rev.*, 2018, p. 46 ss.; E. FAUSTINELLI, *Purely Internal Situations and the Freedom of Establishment Within the Context of the Services Directive*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2017, p. 77 ss.; A. JAKAB, *Application of the EU CFR by National Courts in Purely Domestic Cases*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (a cura di), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 252 ss.; J. KROMMENDIJK, *Wide Open and Unguarded Stand our Gates: the CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations*, in *Germ. Law. Journ.*, 2017, p. 1359 ss.; V. VERBIST, *Reverse Discrimination in the European Union. A Recurring Balancing Act*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2017, p. 21 ss.

<sup>22</sup> Sulla questione delle situazioni puramente interne agli Stati membri v. limitatamente al diritto di famiglia, G. GRATTAROLA, *Diritto al ricongiungimento familiare e nozione di situazione puramente interna nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. um. dir. int.*, 2020, p. 33 ss.; A. ARENA, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019, p. 111 ss.; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, III ed., p. 49 ss.; ID., *Un nuovo diritto di soggiorno per il cittadino europeo*, in M. C. BARUFFI, I. QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012, p. 1 ss.; F. BILTGEN, *Citizenship of the Union and Purely Internal Situations. Discrimination of One's Own Citizens?*, in *New Journ. Eur. Crim. Law*, 2016, p. 151 ss.; G. F. AIELLO, S. LAMONACA, *Diritto di soggiorno dei familiari del cittadino europeo: erosione del limite delle situazioni puramente interne e delimitazione del nucleo essenziale del diritto di cittadinanza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2012, p. 321 ss.; con riguardo al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini europei v., per tutti, C. BERNERI, *Family Reunification in the EU. The Movement and Residence Rights of Third Country National Family Members of EU Citizens*, Oxford-Portland, 2017, p. 88 ss.; E. PAGANO, *Ricongiungimento familiare, cittadinanza e residenza: dal caso Zambrano al caso Dereci*, in *Dir. com. scambi int.*, 2012, p. 467 ss.; R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012, p. 97 ss.; limitatamente ai diritti fondamentali dei minori nelle fattispecie puramente interne v., *ex multis*, P. RODRIGUES, *Human Rights and the Best Interests of the Child in European Family Reunification Law*, cit., p. 55 ss.; M. KLAASSEN, P. RODRIGUES, *The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter*, in *Eur. Journ. Migr. Law*, 2017, p. 207 ss.; S. AMEDEO, *I diritti fondamentali dei cittadini europei fra garanzie della famiglia e garanzie della libera circolazione*, in A. ANNONI, P. MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela delle diversità*, Torino, 2015, p. 69 ss.

dalla sentenza *Coman*<sup>23</sup>, con cui i giudici europei sono stati chiamati a pronunciarsi in tema di stato civile e cittadinanza europea, lo scritto si propone di offrire alcune brevi riflessioni su di una prassi cui la Corte di giustizia sta ricorrendo per espandere indirettamente l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea nei settori di competenza esclusiva degli Stati membri in cui è rilevante anche la libera circolazione delle persone.

## 2. I minori nella giurisprudenza *Zambrano*

La sentenza *Zambrano* trae origine da un rinvio pregiudiziale promosso nell'ambito di una controversia tra l'Ufficio nazionale dell'impiego belga e il sig. *Ruiz Zambrano*, di nazionalità colombiana, familiare di un cittadino dell'Unione europea<sup>24</sup>. Nel caso di specie il ricorrente aveva chiesto alle autorità nazionali competenti di poter soggiornare regolarmente in Belgio in qualità di genitore di un minore, cittadino europeo, economicamente non autosufficiente e che non si era mai spostato dal proprio Stato membro di origine. Secondo alcuni Stati intervenienti la situazione risultava essere puramente interna al Belgio<sup>25</sup> e, per questo, non avrebbe potuto rientrare fra le competenze dell'Unione<sup>26</sup>, con la conseguenza che al permesso di soggiorno del sig. *Zambrano* si sarebbero dovute applicare le regole nazionali in tema di immigrazione e ricongiungimento familiare. La Corte di giustizia ha invece ritenuto che la questione avesse rilevanza per il diritto dell'Unione europea, stabilendo che l'art. 20 TFUE è contrario ai provvedimenti statali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti loro dallo *status* di cittadinanza europea<sup>27</sup>. Simile conclusione trova giustificazione nel fatto che, in caso di mancata concessione del permesso di soggiorno al genitore proveniente da un Paese terzo, i figli, cittadini europei, sarebbero costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per seguire il familiare nel paese

---

<sup>23</sup> Corte giust., 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman e a. c. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>24</sup> Tra i numerosi contributi sulla decisione *Zambrano* cfr. C. O'BRIEN, *Acte cryptique? Zambrano, welfare rights, and underclass citizenship in the tale of the missing preliminary reference*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2019, p. 1697 ss.; J. LANGER, *EU citizenship from the cross-border link to the genuine enjoyment test: understanding the 'stone-by-stone' approach of the Court of Justice*, in J. VAN DER HARST, G. HOOGERS, G. VOERMAN (a cura di), *European Citizenship in Perspective. History, Politics and Law*, Cheltenham-Northampton, 2018, p. 82 ss.; F. STRUMIA, *Ruiz Zambrano's Quiet Revolution*, in F. NICOLA, B. DAVIES (a cura di), *EU Law Stories*, Cambridge, 2017, p. 224 ss.; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 39 ss.; A. TRYFONIDOU, *Redefining the outer boundaries of EU Law: the Zambrano, McCarthy and Dereci trilogy*, in *Eur. Publ. Law*, 2012, p. 493 ss.; M. E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, p. 652 ss.; D. DITTERT, *Les droits des citoyens de l'Union: vers un statut détaché de tout élément transfrontalier?*, in *Rev. aff. eur.*, 2011, p. 223 ss.; 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 *Comm. Mark. Law Rev.*, 2011, p. 1253 ss.; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi integr. eur.*, 2011, p. 417 ss.; I. OTTAVIANO, *La Corte di giustizia riconosce all'art. 20 un'autonomia portata attributiva di diritti al cittadino europeo*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, p. 797 ss.; R. PALLADINO, *Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea?*, in *Studi integr. eur.*, 2011, p. 331 ss.

<sup>25</sup> All'udienza il Belgio, la Danimarca e l'Irlanda hanno sostenuto che le condizioni di soggiorno dei cittadini provenienti da Paesi terzi rientrano fra le competenze degli Stati membri. Cfr. conclusioni dell'avv. gen. Sharpston, 30 settembre 2010, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, ECLI:EU:C:2010:560.

<sup>26</sup> Corte giust., *Zambrano*, cit., punto 37.

<sup>27</sup> *Ibid.*, punto 42.

d'origine<sup>28</sup>. Si tratta di una conseguenza inaccettabile per i giudici del Lussemburgo, in quanto ciò impedirebbe al minore di godere in modo pieno ed effettivo dei diritti derivanti dal suo *status* di cittadinanza<sup>29</sup>.

La sentenza in esame è breve e priva di una reale motivazione. Ciò ha comportato il sorgere di una serie di problemi, fra i quali quello dell'applicazione del diritto dell'Unione europea alle situazioni puramente interne agli Stati membri. In particolare, nel caso *Zambrano* non emergeva con chiarezza quale fosse il significato da attribuire al criterio del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dallo *status* di cittadinanza europea né quali fossero i diritti da prendere in considerazione. Soprattutto destava preoccupazione il potenziale espansivo della formula utilizzata dalla Corte di giustizia, la quale avrebbe potuto trasformare il concetto di cittadinanza europea in un rilevante elemento di collegamento con il diritto dell'Unione anche in caso di assenza di circolazione tra gli Stati membri<sup>30</sup>. Il dubbio viene sciolto nelle successive sentenze *McCarthy*<sup>31</sup> e *Dereci*<sup>32</sup>, con le quali i giudici europei hanno precisato la portata del precedente, chiarendo che il paradigma del godimento reale ed effettivo assume rilevanza soltanto nei casi di pregiudizio al nucleo essenziale dei diritti connessi allo stato di cittadinanza. Ad avviso della Corte, tale ipotesi sussisterebbe soltanto nel caso in cui un cittadino europeo sia nei fatti costretto ad abbandonare completamente il territorio dell'Unione<sup>33</sup>. Secondo i giudici ciò è inammissibile, in quanto la mancata concessione di un permesso di soggiorno al familiare proveniente da un Paese terzo, costringendo di fatto il cittadino europeo a seguirlo fuori dall'Unione, comprometterebbe fortemente il diritto di quest'ultimo a soggiornare e circolare liberamente negli e tra gli Stati membri<sup>34</sup>. Il criterio del godimento reale ed effettivo assume, quindi, carattere del tutto eccezionale, poiché ad esso si può ricorrere soltanto in determinate particolari ipotesi<sup>35</sup>. Il riferimento pare essere alle fattispecie che coinvolgono i minori, i quali, vista la situazione di particolare vulnerabilità in cui versano<sup>36</sup>, sarebbero certamente costretti a seguire i genitori fuori dall'Unione europea nel caso di mancata concessione di un permesso di soggiorno. Tramite il ricorso all'art. 20 TFUE e alla cittadinanza europea, dunque, la Corte di giustizia sembra aver tutelato gli interessi dei minori anche nelle fattispecie in cui è assente l'esercizio della libera circolazione fra gli Stati membri, sviluppando così una specifica prassi da dedicare alle loro esigenze e necessità. Alla luce di tali considerazioni, la sentenza *Zambrano* pare essere pioniera di una nuova tendenza che potrebbe

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, punto 43.

<sup>29</sup> *Ibid.*, punto 44.

<sup>30</sup> Cfr. A. ARENA, op. cit., p. 159. Sulla cittadinanza dell'Unione europea come collegamento sufficiente per attribuire rilevanza europea ad una situazione puramente interna v. D. DANIELI, *Nuove frontiere nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo: il ruolo della cittadinanza europea*, in *Papers dir. eur.*, 2020, p. 14 s., reperibile al sito Internet [www.cde.univr.it](http://www.cde.univr.it).

<sup>31</sup> Corte giust., *McCarthy*, cit.

<sup>32</sup> Corte giust., *Dereci*, cit.

<sup>33</sup> *Ibid.*, punto 66.

<sup>34</sup> Secondo A. ARENA, op. cit., p. 118, le prime pronunce riconducibili alla giurisprudenza *Zambrano* rientrano nel c.d. "orientamento espansivo" della Corte di giustizia in tema di situazioni puramente interne agli Stati membri, in forza del quale i giudici applicano il diritto dell'Unione europea al caso di specie senza tenere conto di un previo attraversamento dei confini nazionali, considerando la mera idoneità della misura statale contestata di ostacolare un potenziale attraversamento transfrontaliero. Sono riconducibili a tale orientamento anche le sentenze *Garcia Avello*, cit.; *Zhu e Chen*, cit.; 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

<sup>35</sup> Corte giust., *Dereci*, cit., punto 67.

<sup>36</sup> I. NIFOSI-SUTTON, op. cit., p. 4 s.

riassumersi nella creazione di un diritto giurisprudenziale nuovo, opponibile anche nei confronti dello Stato membro di cui si è cittadini e da cui non ci si è mai spostati. Si tratta del diritto a non dover essere «costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione europea»<sup>37</sup>, di cui ad oggi sembrano poter godere soltanto i minori.

### 3. La giurisprudenza *Zambrano* e l'identità dei minori nelle relazioni familiari

L'identità personale è un diritto che sorge al momento della nascita. In seguito esso si forma e riceve protezione grazie alla trascrizione del legame di filiazione coi genitori, l'attribuzione di un nome e della cittadinanza di uno Stato<sup>38</sup>. Con riguardo ai minori lo sviluppo di una propria identità è un fatto particolarmente delicato, soprattutto nei primi anni di età<sup>39</sup>. Esso viene tutelato sotto diversi profili. Il primo è quello relativo al nome, che l'art. 7 della Convenzione delle Nazioni Unite riconosce come diritto in sé, diversamente da quanto accade nella CEDU, ove non è possibile rinvenire una norma posta direttamente a tutela del nome e ove tale protezione è assicurata nell'ambito dell'art. 8 CEDU, nonché dall'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>40</sup>. Anche la Corte di giustizia ha affrontato la questione, in particolare sancendo il diritto al nome, e dunque all'identità personale dei minori, quale strumento necessario all'esercizio della libera circolazione<sup>41</sup>.

Il secondo profilo di cui è necessario tenere conto riguarda il diritto del minore d'età ad intrattenere sani rapporti familiari con genitori e parenti. L'instaurazione di solidi rapporti affettivi infatti è per i minori un aspetto estremamente importante, in quanto all'interno di uno specifico contesto familiare che possa offrire loro protezione e a cui sentono di appartenere essi formano più facilmente la propria identità<sup>42</sup>. Nel contesto sovranazionale non esiste un esplicito riferimento alla famiglia come diritto del minore in sé<sup>43</sup>. Tuttavia nel diritto internazionale pattizio sono diverse le disposizioni dalle quali è possibile ricavare la tutela delle relazioni familiari del minore. Anzitutto nel preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite la famiglia viene definita come l'ambiente naturale ove far crescere i minori affinché gli stessi possano sviluppare in modo armonioso e completo la loro personalità<sup>44</sup>. Vi è poi l'art. 7, par. 1 della medesima Convenzione, che prevede per il minore il diritto a conoscere i propri genitori e ad essere allevato dagli stessi. Inoltre, il già ricordato art. 8, par. 1 stabilisce che le relazioni

<sup>37</sup> M. E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano*, cit., p. 654.

<sup>38</sup> F. DEANA, op. cit., p. 22.

<sup>39</sup> Per un'ampia riflessione sull'identità dei minori e il loro sviluppo v. F. GIARDINA, *Interesse del minore: gli aspetti identitari*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, p. 159 ss.; Y. RONEN, *Re-understanding the Child's Right to Identity*, Leiden-Boston, 2016; Y. RONEN, *On the Child's Need to be One's Self*, in *BYU Journ. Publ. Law*, 2011, p. 233 ss.; Y. RONEN, *Redefining the Child's Right*, cit., p. 147 ss.

<sup>40</sup> Sul diritto al nome, quale elemento dell'identità personale dei minori, v. Corte EDU, 28 giugno 2007, *Wagner c. Lussemburgo*, ric. n. 76240/01; 3 maggio 2011, *Negropontis-Giannisis c. Grecia*, ric. n. 56759/08; 7 gennaio 2014, *Cusan e Fazzo c. Italia*, ric. n. 77/07; 20 gennaio 2015, *Gözüm c. Turchia*, ric. n. 4789/2010.

<sup>41</sup> Cfr. Corte giust., *Garcia Avello*, cit.; *Grunkin e Paul*, cit. In dottrina v. S. MARINO, *L'identità personale alla prova della libera circolazione*, in *Eurojus*, 2020, p. 179 s., reperibile al sito Internet [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it).

<sup>42</sup> Y. RONEN, *Re-understanding the Child's Right*, cit., p. 9.

<sup>43</sup> Secondo M. BIANCA, *Il diritto alla famiglia*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit., p. 241, tale diritto comprende due aspetti speculari: il diritto ad avere una famiglia e quello crescere all'interno della stessa.

<sup>44</sup> Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, reperibile al sito Internet [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), nel cui preambolo si legge che il minore, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare ed in un clima di felicità, di amore e di comprensione.



familiari concorrono a formare l'identità individuale del bambino. Significativi sono poi l'art. 9, par. 1 e l'art. 10, che stabiliscono, rispettivamente, che il minore non deve essere separato dai genitori contro la sua volontà, a patto che ciò non sia nel suo interesse, e che ad esso deve essere garantito il ricongiungimento familiare. Tali disposizioni, che sembrano riferirsi alla sola famiglia d'origine, vanno lette congiuntamente agli artt. 20 e 21 della Convenzione, i quali sanciscono che il minore deve poter godere di cure e protezione sostitutive, a ciò concorrendo istituti quali l'affidamento familiare, l'adozione, la *kafalah* di diritto islamico o il collocamento presso un istituto per l'infanzia. In tali ipotesi le autorità statali preposte devono vigilare affinché l'interesse superiore del minore rimanga la considerazione preminente.

Il diritto alle relazioni familiari è tutelato altresì nell'ambito dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 8 CEDU. In particolare l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo assume un ruolo fondamentale nella creazione di un vero e proprio diritto del minore a godere di un ambiente familiare equilibrato, nel quale sviluppare sane relazioni affettive<sup>45</sup> non solo con entrambi i genitori<sup>46</sup>, ma anche con fratelli, zii e nonni<sup>47</sup>.

Il nome e le relazioni familiari contribuiscono allo sviluppo dell'autonomia del minore, al quale tuttavia concorrono anche altri elementi, quali il diritto a conoscere le proprie origini<sup>48</sup>, a identificarsi in una determinata comunità etnica<sup>49</sup> o in un genere<sup>50</sup>, a scegliere il proprio

---

<sup>45</sup> Corte EDU, 21 gennaio 2014, *Zhou c. Italia*, ric. n. 33773/11. In dottrina cfr. V. PICCONE, op. cit.

<sup>46</sup> Si tratta del diritto alla bigenitorialità, tutelato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo attraverso l'art. 8 CEDU. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il riferimento alla bigenitorialità è contenuto nell'art. 24, par. 3. Il diritto alla bigenitorialità viene spesso in rilievo nei casi di dissoluzione del vincolo matrimoniale, ove è necessario discutere della responsabilità genitoriale e dell'affidamento dei figli. Alla luce del superiore interesse del minore, al quale anche in questa sede deve essere riservata preminente considerazione, il diritto alla bigenitorialità viene tutelato, ad esempio, tramite l'istituto dell'affidamento condiviso o il diritto di visita. Il rispetto dell'interesse del minore costituisce un limite per l'adozione di misure standardizzate o per l'esecuzione di provvedimenti giudiziali in contrasto con i diritti del bambino. Cfr. V. COLUCCI, op. cit.; V. PICCONE, op. cit.; M. RENNA, *Affidamento del minore, bigenitorialità e alienazione parentale*, in *Famiglia*, 2020, p. 439 ss.; E. BARONI, *Principio di bigenitorialità e giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Minori giust.*, 2018, p. 229 ss.

<sup>47</sup> Sia la Corte europea dei diritti dell'uomo che la Corte di giustizia si sono pronunciate sul rapporto nonni-nipoti. Per la prima si vedano le sentenze del 2 novembre 2010, *Nistor c. Romania*, n. ric. 14565/05; 25 novembre 2014, *Kruškić c. Croazia*, ric. n. 10140/13; 20 gennaio 2015, *Manuello e Nevi c. Italia*, ric. n. 107/10; 9 febbraio 2017, *Solarino c. Italia*, ric. n. 76171/13; 7 dicembre 2017, *Beccarini e Ridolfi c. Italia*, ric. n. 63190/16; 14 gennaio 2021, *Terna c. Italia*, ric. n. 21052/18; in dottrina cfr. A. SCARCELLA, *Non assicurare il diritto di visita tra nonna e nipote viola la CEDU*, in *Quot. Giuridico*, 20 gennaio 2021, reperibile al sito Internet [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it); V. PICCONE, op. cit., p. 584 ss. Per la seconda, cfr. le decisioni del 31 maggio 2018, causa C-335/17, *Neli Valcheva c. Georgios Babanarakis*, ECLI:EU:C:2018:359; per un commento E. BERGAMINI, *La Corte di giustizia e il diritto di visita dei nonni: sentenza Valcheva c. Babanarakis*, in *Eurojus*, 2 luglio 2018, reperibile al sito Internet [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it). Anche la Corte di Cassazione italiana si è pronunciata sul rapporto affettivo dei minori con i nonni nelle sentenze del 30 luglio 2020 n. 16410; del 19 maggio 2020 n. 9144; del 25 luglio 2018 n. 19780, reperibili al sito Internet [www.dejure.it](http://www.dejure.it); in dottrina, fra i molti, si vedano A. THIENE, *La Cassazione difende con fermezza il diritto dei bambini di crescere nella propria famiglia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, p. 636 ss.; A. NOCERA, *Il ruolo dei nonni nella crisi familiare: la recente giurisprudenza*, in *Quot. Giuridico*, 11 febbraio 2020, reperibile al sito Internet [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it); S. CAPPUCCIO, *La rilevanza del rapporto affettivo con il nonno sociale: la lettura evolutiva dell'art. 317 bis c.c.*, in *Fam. dir.*, 2019, p. 378 ss.

<sup>48</sup> Corte EDU, 13 febbraio 2003, *Odièvre c. Francia*, ric. n. 42326/98; 7 luglio 1989 *Gaskin c. Regno Unito*, ric. n. 10454/83.

<sup>49</sup> Corte EDU, 27 aprile 2010, *Ciubotaru c. Moldavia*, ric. n. 27138/04.

<sup>50</sup> Corte EDU, 11 aprile 2001, *Goodwin c. Regno Unito*, ric. n. 289957/95.

orientamento sessuale<sup>51</sup>. Al minore d'età sono inoltre riconosciuti ulteriori diritti, tra i quali la riservatezza, l'immagine e l'onore<sup>52</sup>, oltre all'ascolto, diffusamente riconosciuto nello spazio giuridico europeo<sup>53</sup>. Tutti questi profili offrono al minore la possibilità di orientarsi nella società e di esprimere liberamente le proprie scelte, così che egli possa scoprire senza costrizioni la persona che è o che intende diventare. Ne consegue che è possibile individuare un'ulteriore dimensione dell'identità personale del minore, che si può provare a definire come diritto alla personalità. Si tratta di un ultimo aspetto essenziale, al quale, assieme alla tutela del nome e dei rapporti familiari, l'ordinamento giuridico europeo ha dedicato particolare attenzione.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, e soprattutto con riguardo alla necessità per il minore di coltivare sane relazioni familiari, la giurisprudenza *Zambrano* pare offrire numerosi spunti di riflessione. Nello specifico, nelle pronunce esaminate la Corte di giustizia ha considerato il rapporto di dipendenza che i figli instaurano coi propri genitori, in particolare quando il minore si trovi costretto a lasciare lo Stato membro d'origine per seguire il familiare fuori dal territorio dell'Unione e, dunque, per stabilire quando è possibile applicare il criterio del godimento reale dei diritti legati allo *status* di cittadinanza europea<sup>54</sup>. I giudici del Lussemburgo, nel chiarire i requisiti essenziali di tale rapporto, ritengono che la relazione non deve necessariamente basarsi sull'esistenza di un legame di tipo biologico<sup>55</sup>, che non può considerarsi indice sufficiente a dimostrare l'esistenza di una relazione affettiva vincolante per il minore. Non è inoltre indispensabile che quest'ultimo, cittadino europeo, ed il familiare proveniente da un Paese terzo convivano, poiché simile circostanza, pur potendo essere presa in considerazione, non prova l'esistenza di un legame tale da forzare il minore ad abbandonare il territorio dell'Unione<sup>56</sup>. Per i giudici europei è opportuno piuttosto individuare quale sia il rapporto effettivo che nei fatti unisce il figlio ai propri genitori, attraverso un esame in concreto di tutte le circostanze fattuali che caratterizzano il caso di specie<sup>57</sup>, quali l'età e lo sviluppo fisico ed emotivo del minore, la sua situazione familiare ed economica, nonché l'intensità della relazione con entrambi i genitori e il rischio che la separazione da uno di essi comprometta il

---

<sup>51</sup> Corte EDU, 22 ottobre 1981, *Dudgeon c. Regno Unito*, ric. n. 7525/76, 26 ottobre 1988, *Norris c. Irlanda*, ric. n. 10581/83.

<sup>52</sup> F. BARRA CARRACCILO, *I diritti della personalità nella famiglia (e della famiglia?)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2006, p. 437; A. SCALISI, *Famiglia e diritti del minore*, in *Fam. pers. e succ.*, 2006, p. 817 s.

<sup>53</sup> Nella vastissima bibliografia sul diritto di ascolto del minore cfr., per tutti, E. ITALIA (a cura di), *L'ascolto del minore*, in *Itinerari della giurisprudenza*, in *Fam. dir.*, 2020, p. 713 ss.; R. CLERICI, *Il diritto all'ascolto e i diritti di partecipazione*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit., p. 203 ss.

<sup>54</sup> Sul rapporto di dipendenza, quale elemento decisivo ai fini dell'applicazione del criterio del godimento effettivo dei diritti di cittadinanza, cfr. Corte giust., 6 dicembre 2012, *O. e S.*, cit., punto 56. Per M. BENLOLO CARABOT, *La «jouissance effective de l'essentiel des droits» attachés au statut de citoyen. Une nouvelle substance pour la citoyenneté de l'Union?*, in *Rev. Aff. Eur.*, 2011, p. 449, con la giurisprudenza *Zambrano* la Corte di giustizia ha creato una sorta di gerarchia dei legami familiari, privilegiando il rapporto genitori-figli.

<sup>55</sup> Corte giust., *O. e S.*, cit., punto 55.

<sup>56</sup> Corte giust., *K.A.*, cit., punto 75.

<sup>57</sup> Corte giust., *Chavez-Vilchez*, cit., punto 71. In dottrina v. H. VAN HEIJKEM, P. PHOA, *The Scope of Article 20 TFEU Clarified in Chavez-Vilchez: Are the Fundamental Rights of Minor EU Citizens Coming of Age?*, in *Eur. Law Rev.*, 2018, p. 949 ss.; F. STAIANO, *Derivative Residence Rights for Parents of Union Citizen Children under Art. 20 TFEU: Chavez-Vilchez*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2018, p. 225 ss.; V. DI COMITE, *Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros estados e interes superior del niño «europeo»*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, 2017, p. 1041 ss.

suo equilibrio. In tale contesto è altresì rilevante considerare quale genitore sia realmente capace e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minore<sup>58</sup>.

La Corte di giustizia ha interpretato i casi sottoposti nel rispetto del superiore interesse del minore, che riveste un'importanza fondamentale anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Ai sensi dell'art. 3, par. 3 e 5 TUE e dell'art. 24, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali, infatti, l'Unione tutela il minore e i suoi interessi. Ciò comporta un generale obbligo sia per le istituzioni che per gli Stati membri di interpretare ed applicare il diritto europeo in funzione dei *best interests of the child*, anche limitando le libertà fondamentali garantite dai Trattati<sup>59</sup>. Negli atti adottati da Consiglio e Parlamento europeo nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile l'interesse superiore del minore ha acquisito una crescente importanza. Il riferimento più significativo si rinviene con riguardo al Regolamento (CE) n. 2201/2003 (c.d. *Bruxelles II bis*)<sup>60</sup>, «pietra angolare delle norme europee relative al diritto della famiglia<sup>61</sup>», dove il principio dei *best interests of the child* non va considerato come una mera formula astratta, quanto piuttosto come un mezzo capace di introdurre elementi di flessibilità, cui l'interprete deve ricorrere nella ricerca della migliore soluzione nel caso concreto<sup>62</sup>.

Al medesimo risultato paiono giungere i giudici europei nella giurisprudenza *Zambrano*, ove con riguardo alla tutela delle relazioni familiari del minore, e indirettamente della sua identità individuale, essi hanno chiarito che nel valutare la situazione concreta di ciascun

---

<sup>58</sup> Corte giust., *Chavez-Vilchez*, cit., punto 71.

<sup>59</sup> Corte giust., 14 febbraio 2008, causa C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c. Avides Media AG*, ECLI:EU:C:2008:85. Sul punto v. E. BERGAMINI, *Human Rights*, cit., p. 11.

<sup>60</sup> Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, in *GUCE*, L 338 del 23 dicembre 2003. A partire dal 1° agosto 2022 esso sarà sostituito dal Regolamento di rifusione (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori, in *GUUE*, L 178 del 2 luglio 2019 (c.d. *Bruxelles II ter*) che sostituirà il Regolamento (CE) n. 2201/2003. Per un commento v. G. BIAGIONI, *Il nuovo regolamento (UE) 2019/1111 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 2019, p. 1169 ss.; L. CARPANETO, *Impact of the Best Interests of the Child on the Brussels II ter Regulation*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 265 ss; A. DAVI, A. ZANOBETTI, *Il nuovo regolamento UE e la circolazione di separazioni e divorzi nello spazio giudiziario europeo*, in *Studi integr. eur.*, 2019, p. 749 ss.; L. CARPANETO, *La ricerca di una (nuova) sintesi tra interesse superiore del minore «in astratto» e «in concreto» nella riforma del Regolamento Bruxelles II-bis*, in *Riv. dir. priv. proc.*, 2018, p. 944 ss.; M. C. BARUFFI, *La riforma del regolamento Bruxelles II bis e la tutela dell'interesse superiore del minore*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di) *Dialoghi con Ugo Villani*, 2, Bari, 2017, p. 1087 ss; C. HONORATI, *La proposta di revisione del regolamento Bruxelles II-bis: più tutela per i minori e più efficacia nell'esecuzione delle decisioni*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2017, p. 247 ss.

<sup>61</sup> Così C. E. TUO, *Superiore interesse del minore e regolamenti UE di diritto internazionale privato della famiglia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, p. 677.

<sup>62</sup> Sulla ricerca dell'equilibrio tra interesse superiore del minore in astratto e in concreto cfr. L. CARPANETO, *La ricerca di una (nuova) sintesi*, cit.; O. LOPES PEGNA, *Tecniche internazionalprivatistiche a tutela del superiore interesse del minore: flessibilità alla ricerca del miglior risultato concreto*, in AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, op. cit., p. 368 ss. In generale sul principio dell'interesse superiore del minore nei regolamenti di diritto internazionale privato della famiglia si vedano per tutti M. C. BARUFFI, *Il principio dei best interests of the child negli strumenti di cooperazione giudiziaria civile europea*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 233 ss.; C. E. TUO, *Superiore interesse del minore*, cit.; P. FRANZINA, *The place of Human Rights in the Private International Law of the Union in Family Matters*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 141 ss.

bambino è necessario tenere conto soprattutto dei suoi interessi. Nel fare ciò la Corte di giustizia ha sottolineato l'importanza del rispetto della vita privata e familiare del minore, così come previsto dalla Carta UE dei diritti fondamentali e dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, in cui, ancora una volta, il principio dei *best interests of the child* è centrale<sup>63</sup>. Soltanto nelle sentenze *Rendón Marín*, *CS* e *Chavez-Vilchez* i giudici del Lussemburgo hanno richiesto espressamente il rispetto dell'interesse superiore del minore<sup>64</sup>. Sembra possibile dunque affermare che nel panorama delle pronunce in tema di ricongiungimento familiare e situazioni puramente interne essi abbiano spinto per una vera e propria evoluzione. Nei suoi precedenti infatti la Corte di giustizia non aveva mai evidenziato la necessità di ricorrere al principio dei *best interests of the child* per vagliare la liceità di un provvedimento nazionale di diniego del permesso di soggiorno. Con le pronunce citate invece il rispetto degli interessi e dei diritti fondamentali del bambino diviene parte essenziale dell'esame volto a verificare la sussistenza del rapporto di dipendenza genitore-figlio<sup>65</sup>, necessario per individuare in quali situazioni la mancata concessione di un permesso di soggiorno costringerebbe il minore, cittadino europeo, a lasciare il territorio dell'Unione. Nella giurisprudenza in esame il ricorso al principio dei *best interests of the child* dimostra in definitiva come anche con riguardo alla cittadinanza europea il rispetto dei diritti dei soggetti più vulnerabili guidi i giudici nelle decisioni riguardanti i minori d'età<sup>66</sup>. In siffatto contesto non si può negare che la giurisprudenza *Zambrano* riservi un ruolo centrale alla famiglia, la quale rappresenta per il minore una prima comunità di affetti ove poter sviluppare identità e personalità<sup>67</sup>, un luogo dove costruire legami significativi soprattutto di tipo psicologico<sup>68</sup>. In questo modo, grazie al ricorso ai diritti connessi alla cittadinanza, le sentenze della Corte di giustizia in tema di ricongiungimento familiare hanno posto l'accento sull'identità individuale dei minori di età cittadini europei.

#### **4. L'esercizio delle competenze esclusive degli Stati membri nel bilanciamento con gli interessi dei minori cittadini europei**

Nella giurisprudenza analizzata il tema dell'identità dei minori si intreccia con quello delle competenze esclusive degli Stati membri. A seguito della sentenza *Zambrano* gli Stati hanno rivendicato la loro sovranità in materia di immigrazione, tutela dell'ordine pubblico e pubblica sicurezza. Le pronunce gemelle relative alle cause *Rendón Marín*<sup>69</sup> e *CS*<sup>70</sup> riguardano

---

<sup>63</sup> Corte giust., *Rendón Marín*, cit., punto 85; *CS*, cit., punto 41; *Chavez-Vilchez*, cit., punto 70. Cfr. A. ANNONI, op. cit., p. 28.

<sup>64</sup> Cfr. Corte giust., *Rendón Marín*, cit.; *CS*, cit.; *Chavez-Vilchez*, cit.

<sup>65</sup> V. H. VAN HEIJKEM, P. PHOA, op. cit., p. 956 ss.

<sup>66</sup> La Corte di giustizia tuttavia ha rimesso alle autorità giurisdizionali nazionali l'indagare della sussistenza concreta di una relazione di dipendenza, e dunque sul mancato rispetto del principio del superiore interesse del minore da parte di un provvedimento nazionale di diniego del permesso di soggiorno, con il rischio di inibire lo sviluppo di tale orientamento da parte di future pronunce della Corte di giustizia. Cfr. Corte giust., *Dereci*, cit., punto 74. La scelta di affidare alle autorità giurisdizionali nazionali l'applicazione concreta della giurisprudenza *Zambrano* è stata criticata da D. KOCHENOV, R. PLENDER, *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text*, in *Eur. Law Rev.*, 2012, p. 392 s.

<sup>67</sup> M. TAMPIERI, op. cit., p. 1207.

<sup>68</sup> Y. RONEN, *Re-understanding the Child's Right*, cit., p. 9.

<sup>69</sup> Corte giust., *Rendón Marín*, cit.

<sup>70</sup> Corte giust., *CS*, cit.

la conformità alla giurisprudenza *Zambrano* di una normativa statale che prevedeva il diniego automatico del permesso di soggiorno o l'espulsione dal territorio dell'Unione di un cittadino di un Paese terzo genitore di un minore cittadino europeo, a causa dei suoi precedenti penali<sup>71</sup>. I giudici del Lussemburgo, pur riconoscendo che è di competenza degli Stati far valere un'eccezione fondata sul mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, hanno ritenuto di dover esaminare l'incidenza concreta dei precedenti penali sul diritto di soggiorno dei cittadini provenienti da Paesi terzi. Dal canto suo, la Corte di giustizia ha stabilito che è necessario procedere ad un bilanciamento degli interessi rilevanti, valutando i provvedimenti statali di diniego alla luce dei principi di proporzionalità e del superiore interesse del minore, nonché del rispetto della sua vita privata e familiare<sup>72</sup>. Per i giudici europei non è possibile applicare al genitore di un minore una misura di allontanamento sulla sola base dei reati precedentemente commessi, poiché tale provvedimento potrebbe limitare il diritto di circolazione e soggiorno di un cittadino europeo, libertà fondamentale che può essere limitata soltanto alla luce dei principi e dei valori su cui si fonda l'Unione<sup>73</sup>. In sostanza la Corte di giustizia sembra affermare che gli Stati membri, pur rimanendo liberi di dettare regole in materia di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, non sono del tutto esenti da un controllo da parte delle istituzioni europee<sup>74</sup>. Ciò trova una giustificazione nel fatto che in alcuni settori, tra cui appunto quello della sicurezza e dell'ordine pubblico, un intervento degli Stati potrebbe incidere fortemente sulla libertà di circolazione delle persone, essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno e, in generale, del sistema giuridico europeo. Pertanto, nell'esercizio delle loro competenze esclusive gli Stati membri sono tenuti a rispettare i vincoli

---

<sup>71</sup> Per un commento si vedano P. J. NEUVONEN, *EU citizenship and its "very specific" essence*: Rendón Marín and CS, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2017, p. 1201 ss.; A. L. SCIACOVELLI, *Gli effetti della giurisprudenza Zambrano sulle politiche statali di immigrazione e di tutela dell'ordine pubblico e pubblica sicurezza: in margine alle sentenze Rendón Marín e CS*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., p. 487 ss.

<sup>72</sup> Corte giust., *Rendón Marín*, cit., punto 85; CS, cit., punti 41 e 48. Quanto affermato in *Rendón Marín* verrebbe confermato *mutatis mutandis* dall'avv. gen. Kokott nelle conclusioni del caso *Commissione c. Repubblica d'Austria*. Cfr. conclusioni dell'avv. gen. Kokott, 20 luglio 2017, causa C-187/16, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, ECLI:EU:C:2017:578. In dottrina v. R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in A. DI STASI, *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, p. 218 s. Sui limiti delle competenze esclusive degli Stati membri nel bilanciamento con i principi e le libertà fondamentali dell'Unione europea v. P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 5 ss.; ID., *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 5 ss.; M. E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, p. 339 ss. Sulle competenze esclusive degli Stati membri in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza v. F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 27 ss.; S. MONTALDO, *We (don't) want you: protezione contro l'allontanamento del cittadino UE o del suo familiare e periodi di detenzione*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 575 ss.

<sup>73</sup> Corte giust., CS, cit., punto 31.

<sup>74</sup> F. FERRARO, op. cit., p. 31; R. CAFARI PANICO, op. cit., p. 220; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea, Natura e portata dell'art. 4, par. 2 TUE*, Napoli, 2017, p. 57 ss. Con riguardo al limite dell'ordine pubblico si segnala tra l'altro quanto affermato dalla Corte di cassazione nell'ordinanza interlocutoria n. 4382/2018 del 22 febbraio 2018. In essa il giudice *a quo* ha descritto l'ordine pubblico come l'insieme dei «soli principi comuni o fondamentali e vincolanti della Corte costituzionale», specificando che fra questi rientra anche l'interesse superiore del minore. Per un commento in dottrina v. M. C. BARUFFI, *Diritto internazionale privato e tutela degli status acquisiti all'estero. Le incertezze della Corte di Cassazione con riguardo alla maternità surrogata*, in A. DI STASI, *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status*, cit., p. 161 ss.; e R. CAFARI PANICO, op. cit., p. 217 s.

derivanti dall'appartenenza all'Unione. In particolare, essi non devono derogare gli obblighi giuridici assunti con l'adesione ai Trattati, né dettare norme arbitrarie che rispondano esclusivamente ai loro interessi nazionali<sup>75</sup>.

Anche in materia di immigrazione la giurisprudenza *Zambrano* non è esente da simili riflessioni. Il diritto di soggiorno di un soggetto proveniente da un Paese terzo, familiare di un cittadino europeo che non si sia mai mosso dal proprio Stato d'origine, dovrebbe essere regolato dalle leggi di tale Stato, in quanto la fattispecie risulterebbe essere puramente interna. Tuttavia, nei casi esaminati, poiché la competenza statale in materia migratoria presenta una stretta connessione con le disposizioni del Trattato poste a tutela della libera circolazione delle persone, gli Stati membri sono tenuti ad osservare i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, dunque, a non ostacolare il godimento delle libertà e dei diritti fondamentali garantiti ai suoi cittadini<sup>76</sup>, specie se si tratta di minori.

Ne deriva che né le disposizioni statali in materia di sicurezza nazionale né quelle in materia di migrazione possono essere applicate dagli Stati membri senza un preventivo controllo da parte dell'Unione. Siffatta verifica si rende ancor più necessaria nel caso di rifiuto di rilascio di un permesso di soggiorno al genitore di un minore cittadino europeo, le cui libertà fondamentali rischierebbero di essere fortemente compromesse in presenza di un provvedimento contrario ai principi dettati dal diritto dell'Unione. Ciò permette ancora una volta di riflettere sulla posizione assunta dall'interesse superiore del minore all'interno dell'ordinamento giuridico europeo. A tal fine il commento generale n. 14 del Comitato sui diritti dei minori può offrire alcune importanti chiarificazioni in merito al bilanciamento del principio dei *best interests of the child* con gli interessi fondamentali degli Stati<sup>77</sup>, i quali devono promuovere la tutela dei diritti umani, soprattutto quelli posti a tutela del minore, tenendo conto delle implicazioni che da essi derivano per l'ordinamento giuridico europeo.

Nelle sentenze esaminate il godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti legati alla cittadinanza europea si inserisce in un contesto che pone la tutela del minore in una posizione privilegiata rispetto agli altri interessi in gioco. In tal modo, la Corte di giustizia pare proteggere i diritti e le libertà fondamentali dei minori d'età anche quando ciò si traduca in un conflitto con le prerogative degli Stati membri, fino al punto di far prevalere gli interessi di quest'ultimi su quelli nazionali. Ne deriva che nei casi di situazioni puramente interne implicanti il ricongiungimento familiare con un minore, i giudici europei hanno conciliato il contrasto fra i diritti riservati ai minori d'età e le competenze esclusive degli Stati membri attraverso il restringimento dell'ambito di intervento di questi ultimi. Ciò tuttavia pare essere possibile solo in ipotesi eccezionali, nelle quali deve prevalere l'interesse del minore a ricevere

---

<sup>75</sup> P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi*, cit., p. 8.

<sup>76</sup> Sulla competenza riservata agli Stati membri in materia di immigrazione v. M. E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali*, cit., p. 355 s. Per un'analisi critica della mobilità del confine tra le competenze degli Stati membri e quelle dell'Unione europea nell'ambito delle politiche migratorie v. A. L. SCIACOVELLI, *Gli effetti della giurisprudenza Zambrano*, cit., p. 494.

<sup>77</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN, *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para 1), 2013, UN Doc. CRC/C/GC/14. A questo riguardo P. RODRIGUES, op. cit., p. 59. ha rilevato come il criterio dell'interesse superiore del minore svolga tre diverse funzioni: fungere da strumento interpretativo per i diritti sostanziali, servire da ponte tra due di essi e mediare il conflitto che dovesse eventualmente nascere tra loro.

dalla famiglia la protezione e il supporto necessari a sviluppare una propria identità familiare e personale<sup>78</sup>.

## 5. Alcune riflessioni in tema di identità nazionale e libertà di circolazione

Il principio esaminato nella sentenza *Zambrano* sembra trovare conferma anche nella sentenza *Coman*<sup>79</sup>, ove in materia di stato civile, settore riservato all'esclusiva competenza degli Stati membri<sup>80</sup>, la Corte di giustizia pare aver ampliato, seppur indirettamente, lo spazio del diritto dell'Unione europea, facendo prevalere l'esercizio dei diritti connessi alle libertà fondamentali sul margine di apprezzamento riservato agli Stati nelle materie di loro esclusivo appannaggio<sup>81</sup>. I giudici europei, chiamati a valutare il rifiuto opposto dalle autorità nazionali competenti di concedere un permesso di soggiorno al coniuge *same-sex*, proveniente da un Paese terzo, di un cittadino dell'Unione europea, si sono pronunciati includendo nella nozione di cui all'art. 2, par. 2 lett. a) della direttiva 2004/38/CE<sup>82</sup> anche le nozze fra persone dello stesso sesso<sup>83</sup>. Seppur ai soli fini della concessione del diritto di soggiorno, gli Stati membri sono dunque obbligati a riconoscere il matrimonio *same-sex* contratto *secundum legem* in un altro Stato membro dell'Unione senza pregiudizio per l'istituto matrimoniale in sé, la cui definizione rimane ancora di esclusivo appannaggio statale<sup>84</sup>. In questo modo non si verifica alcun pregiudizio per l'identità nazionale degli Stati membri, i quali rimarrebbero liberi di tutelare o meno all'interno dei loro ordinamenti le nozze tra persone dello stesso sesso<sup>85</sup>. Nella sentenza tale passaggio assume rilevanza centrale<sup>86</sup>. Da un lato la Corte di giustizia conferma

---

<sup>78</sup> Secondo A. L. SCIACOVELLI, *Gli effetti della giurisprudenza Zambrano*, cit., p. 494, la Corte di giustizia ha utilizzato il criterio del nucleo essenziale dei diritti legati alla cittadinanza come un «vaso di Pandora», grazie al quale far ricadere nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ogni limitazione del diritto di circolazione e soggiorno.

<sup>79</sup> Corte giust., *Coman*, cit.

<sup>80</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, Corte giust., grande sezione, 1° aprile 2008, causa C-267/06, *Tadao Maruko c. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, ECLI:EU:C:2008:179, punto 59; 24 novembre 2016, causa C-443/15, *David L. Parris c. Trinity College Dublin e a.*, ECLI:EU:C:2016:897, punto 59. In dottrina P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi*, cit., p. 8; ID., *Competenze proprie degli Stati e principio*, cit., p. 7; A. TRYFONIDOU, *Rainbow Families and EU Free Movement Law*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (a cura di), *Fundamental Rights*, cit., p. 86; M. E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali*, cit., p. 341.

<sup>81</sup> Sempre in materia di stato civile, nella sentenza *Freitag* la Corte di giustizia ha affermato che nonostante il settore rientri fra le prerogative esclusive degli Stati membri, questi ultimi nell'esercizio delle loro competenze devono comunque rispettare il diritto dell'Unione europea e, in particolare, le disposizioni relative alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei. Cfr. Corte giust., 8 giugno 2017, causa C-541/15, *Mircea Florian Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432 e R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale*, cit., p. 223.

<sup>82</sup> L'art. 2, par. 2 lett. a) della direttiva 2004/38/CE stabilisce che il coniuge di un cittadino europeo sia incluso nella nozione di familiare di cui alla stessa direttiva. Ad esso dunque sono applicabili tutti i diritti elencati da tale atto. Cfr. Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le Direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in *GUCE*, L 158, del 30 aprile 2004.

<sup>83</sup> Secondo la Corte di giustizia, l'art. 2, par. 2 lett. a) della direttiva 2004/38/CE comprende anche il coniuge dello stesso sesso, in quanto la nozione contenuta in detta disposizione è neutra rispetto al genere.

<sup>84</sup> Corte giust., *Coman*, cit., punto 45.

<sup>85</sup> *Ibid.*, punto 46.

<sup>86</sup> In dottrina si soffermano in particolare sulla questione dell'identità nazionale di cui alla sentenza *Coman* A. TRYFONIDOU, *The ECJ Recognises the Right of Same-Sex Spouses to Move Freely Between EU Member States: The Coman Ruling*, in *Eur. Law Rev.*, 2019, p. 673 s.; P. FARAGUGNA, *L'amore vince (e l'identità nazionale perde?)*: *il caso Coman alla Corte di giustizia*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 711 ss.

che la disciplina del matrimonio continua ad essere di competenza degli Stati membri, che possono dunque decidere autonomamente se estendere alle coppie dello stesso sesso il regime matrimoniale. Dall'altro, i giudici del Lussemburgo chiariscono come tale libertà debba essere esercitata compatibilmente con l'ordinamento giuridico europeo e, in particolare, con la libera circolazione delle persone, in linea di continuità con la giurisprudenza *Zambrano*.

Con la sentenza *Coman* la Corte giunge ad una conclusione nettamente diversa rispetto a quelle adottate nei suoi precedenti in materia di *status* personale. In passato, infatti, l'identità nazionale tutelata all'art. 4, par. 2 TFUE era stata valorizzata per giustificare restrizioni alla libera circolazione delle persone e per salvare misure statali limitative dei diritti attribuiti dai Trattati ai cittadini europei. Nelle sentenze *Sayn-Wittgenstein*<sup>87</sup>, *Vardyn*<sup>88</sup> e *Bogendorff*<sup>89</sup>, ad esempio, nel bilanciamento tra libertà di circolazione e tutela dell'identità nazionale, gli interessi statali sono prevalsi su quelli individuali. In *Coman* invece la Corte di giustizia pare andare oltre, affermando che la clausola identitaria può fungere da limite alle libertà garantite dai Trattati solo se essa non conduca a sua volta ad una violazione delle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui è necessario il rispetto<sup>90</sup>. In tal modo i diritti umani tutelati a livello sovranazionale diventerebbero limite ancora più stringente rispetto alle restrizioni poste dagli ordinamenti costituzionali nazionali, che l'Unione europea intende invece salvaguardare proprio ricorrendo alla clausola di cui all'art. 4, par. 2 TFUE<sup>91</sup>.

Alla luce di tali considerazioni sembra potersi concludere che anche in materia di stato civile gli Stati membri sono tenuti a osservare i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e a rispettare sia le libertà di cui godono i suoi cittadini che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta UE, così come definiti anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

## 6. Conclusioni

Volendo trarre delle conclusioni, due sono gli effetti che la giurisprudenza *Zambrano* ha prodotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In primo luogo, essa ha stabilito che è possibile concedere un permesso di soggiorno al familiare di un cittadino europeo proveniente da un Paese terzo anche in assenza di esercizio della libera circolazione tra gli Stati membri. Attraverso il paradigma del «godimento reale ed effettivo» dei diritti legati allo *status* di cittadinanza, infatti, la Corte di giustizia ha tutelato il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini europei anche nelle ipotesi di situazioni puramente interne agli Stati membri. Ne consegue che un cittadino di un Paese terzo può raggiungere il proprio familiare, cittadino europeo, che non si sia mai mosso dallo Stato membro d'origine, nel caso di pregiudizio al nucleo essenziale dei diritti connessi alla cittadinanza, fra tutti quello alla libera circolazione. Simile condizione sembra tuttavia realizzarsi soltanto sulle ipotesi di ricongiungimento con un

---

<sup>87</sup> Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2010:806.

<sup>88</sup> Corte giust., 12 maggio 2011, causa C-391/11, *Malgożata Runevič-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e a.*, ECLI:EU:C:2011:291.

<sup>89</sup> Corte giust., 2 giugno 2016, causa C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe e Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, ECLI:EU:C:2016:401.

<sup>90</sup> Corte giust., *Coman*, cit., punto 47. Sulla questione cfr. P. FARAGUGNA, op. cit., p. 714 s.

<sup>91</sup> P. FARAGUGNA, op. cit., p. 711.



minore, la cui situazione di vulnerabilità subirebbe gravi pregiudizi in caso di mancata assistenza di un familiare in grado di sostenerlo sia economicamente che emotivamente.

In secondo luogo, a fronte delle preoccupazioni sollevate dagli Stati in merito alle loro prerogative in materia di immigrazione e di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i giudici del Lussemburgo hanno stabilito che è necessario procedere con una valutazione in concreto degli interessi rilevanti, che tenga conto soprattutto di quello superiore del minore. In questo modo, la Corte di giustizia ha contribuito a sviluppare il diritto all'identità individuale del minore d'età attraverso il restringimento dell'ambito di intervento degli Stati membri. Grazie al criterio del godimento reale ed effettivo dei diritti legati alla cittadinanza, infatti, i giudici dell'Unione hanno protetto gli interessi dei minori cittadini europei, riconoscendoli quali individui aventi specifici bisogni e necessità. Ciò significa, in sostanza, che gli Stati membri sono obbligati a non porre in essere comportamenti pregiudizievoli per le libertà e i diritti dei minori d'età, anche se ciò dovesse tradursi in una limitazione dell'esercizio delle loro competenze esclusive. Tuttavia la prassi giurisprudenziale in commento sembra potersi applicare soltanto in determinate eccezionali ipotesi, in cui l'interesse del minore a ricevere dalla famiglia la protezione e il supporto necessari a formare una propria identità familiare e personale non deve subire pregiudizi. Tra i meriti della sentenza *Zambrano* sembra potersi includere, pertanto, anche quello di aver sviluppato una giurisprudenza rivolta soprattutto ai minori cittadini europei. Essa dunque non avrebbe inteso superare il limite delle situazioni puramente interne agli Stati membri, ma tutelare i minori quale categoria di soggetti particolarmente vulnerabili, bisognosi di crescere e sviluppare identità e personalità in un ambiente familiare unito ed equilibrato<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> È innegabile che, in virtù dell'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di giustizia, l'ambito di operatività del diritto dell'Unione europea nei confronti delle situazioni puramente interne agli Stati membri si stia progressivamente ampliando, tanto che tali fattispecie vengono attratte sempre più spesso dall'ordinamento giuridico europeo. In dottrina tuttavia c'è chi ha sostenuto che tale soluzione, conveniente per il diritto dell'Unione europea, non sia in realtà del tutto rispettosa della clausola dell'identità nazionale di cui all'art. 4, par. 2 TFUE, perché non tutelerebbe le diversità dei singoli Stati membri. Cfr. R. CAFARI PANICO, op. cit., p. 227.