

Unione europea

‘Ravvicinamento’ dello status di immigrato regolare e di cittadino europeo nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea

Sommario: 1. Brevi considerazioni introduttive: il ‘ravvicinamento’ dello status di immigrato regolare e di cittadino europeo nella normativa e nella giurisprudenza dell’Unione europea. – 2. Il problema delle ‘risorse economiche’ dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nella sentenza *Mimoun Khachab* del 21 aprile 2016. – 3. L’interpretazione restrittiva adottata dalla Corte di giustizia e gli influssi della giurisprudenza relativa ai cittadini europei economicamente non attivi. – 4. Rilievi conclusivi sulla relativa marginalizzazione dei diritti fondamentali.

1. Fin dal Consiglio europeo di Tampere, che per primo ha definito gli orientamenti della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo (relativamente al periodo 1999-2003), l’Unione europea (UE) si è posta l’obiettivo politico di garantire l’equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Tale obiettivo è

stato posto in correlazione con una più incisiva politica di integrazione fondata sulla garanzia, per gli stranieri, di diritti e obblighi analoghi a quelli riconosciuti ai cittadini dell’UE e, dunque, sul ‘ravvicinamento’ dei due rispettivi status giuridici (Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, punto 18). Si tratta di una garanzia che, invero, non ha mai trovato riconoscimento all’interno di nessuna norma dei Trattati, i quali si esprimono, in senso più restrittivo, in termini di «equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri» (nella sua attuale formulazione, si veda l’art. 79, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea). Ciò nonostante, a partire dal Trattato di Amsterdam, il ‘ravvicinamento’ tra i due status ha trovato parziale concretizzazione nell’adozione di una serie di atti di diritto derivato che conferiscono ad alcune specifiche categorie di cittadini di Paesi terzi una serie di diritti progressivamente simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell’Unione (tra i più significativi, la direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al ricongiungimento familiare; la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, e la direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati).

Le forti pressioni migratorie e le ben note criticità legate ad esse hanno nettamente spostato il fulcro dell’attenzione sui settori del contrasto all’immigrazione irregolare, alla tratta e al traffico di migranti e del potenziamento della sicurezza delle frontiere esterne dell’Unione. (Sui più recenti profili di sviluppo della politica di immigrazione dell’UE, v. G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, 2016². In relazione alla politica di asilo, v. C. Favilli, “Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circo-



Corte di giustizia dell’Unione europea, *Mimoun Khachab c. Subdelegación del Gobierno en Álava*, causa C-558/14, sentenza del 21 aprile 2016 (www.curia.europa.eu.)

lazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale”, in *Rivista di diritto internazionale* 2015, p. 701 ss.)

Purtuttavia, l’obiettivo del ‘ravvicinamento’ dello *status* dei cittadini di Paesi terzi con quello dei cittadini europei ha continuato a trovare latente sviluppo nella costruzione di una politica ‘comune’ in materia di asilo e immigrazione «fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi» (art. 67, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea) nonché nell’obiettivo di dare vita ad una «nuova politica di migrazione legale», secondo le linee fissate dall’Agenda europea sulla migrazione (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.5.2015, COM(2015) 240 *final*, p. 16. In dottrina, v. B. Nascimbenne, “La cittadinanza europea e la cittadinanza di residenza. Quali prospettive per uno statuto del cittadino di Paese terzo”, in *I cittadini e l’Europa. Principio democratico e libertà economiche*, P. De Pasquale, C. Pesce (a cura di), Napoli, 2015, p. 149 ss.).

Tale sviluppo è, in particolare, imputabile all’attività interpretativa della Corte di giustizia dell’Unione europea, seppure attraverso un ventaglio di pronunce decisamente non ampio e non sempre del tutto coerente (in tal ultimo senso, v. le criticità sollevate dalla sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-540/03, sentenza del 27 giugno 2006, per le quali sia consentito rinviare a R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell’ordinamento europeo*, Bari, 2012, p. 158 ss.). Ve ne è riprova, ad esempio, nella sentenza resa dalla Corte di giustizia il 4 marzo 2010 (causa C-578/08, *Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*) in cui si è posta la questione dell’interpretazione di alcune disposizioni della direttiva 2003/86/CE citata. In particolare, con riferimento all’art. 2, lett. d) della direttiva, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che la disposizione non consente di effettuare una distinzione, al fine di riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare, a seconda del momento del matrimonio dei coniugi, considerato che il ricongiungimento deve essere inteso come il caso dell’ingresso o del soggiorno nello Stato membro ospitante di un familiare al fine di conservare l’unità familiare, «indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore» (par. 59). Si tratta di un’interpretazione della norma sulla quale incidono due ordini di fattori che meritano di essere evidenziati. Da una parte, traspare l’incidenza della tutela dei diritti fondamentali ed, in particolare, del diritto al rispetto della vita familiare previsto dall’art. 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) e dall’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Dall’altra parte, emerge con evidenza il *favor* per la garanzia delle posizioni giuridiche dei cittadini di Paesi terzi, attraverso una applicazione ‘analogica’ dei principi ermeneutici derivanti dalla parallela giurisprudenza formatasi in relazione ai cittadini dell’Unione europea (nel caso di specie di quelli elaborati nel caso *Metock e altri c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, causa C-127/08, sentenza del 25 luglio 2008, che è, peraltro, espressamente richiamato dalla Corte nella sentenza *Chakroun*).

Ancora, l’azione meritoria della Corte di giustizia è significativamente riscontrabile in alcuni casi inerenti ai soggiornanti di lungo periodo (per una più compiuta analisi, v. da ultimo A. Di Stasi, “La “sfida” dell’integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane”, in *Le sfide dell’Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, L. Panella (a cura di), Napoli, 2016, p. 291 ss.) categoria di immigrati regolari che più di ogni altra beneficia a livello normativo di un ravvicinamento con lo *status* di cittadino europeo e che è oggetto anche della più recente sentenza del 21 aprile 2016 *Mimoun Khachab* che sarà analizzata *infra* nei paragrafi che seguono. Si intende fare riferimento, in particolare, alla pronuncia *Kam-*

beraj (*Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*, causa C-571/10, sentenza del 24 aprile 2012) scaturita da una questione relativa alla concessione di sussidi per l'alloggio (c.d. 'sussidio casa') e ai meccanismi di distribuzione dei fondi adottati dalla Provincia autonoma di Bolzano che, di fatto, creavano una sperequazione tra cittadini dell'Unione europea e cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti. In particolare, l'acclarata disparità di trattamento tra la categoria dei cittadini dell'Unione europea e quella dei soggiornanti di lungo periodo è stata sottoposta a giudizio di compatibilità da parte della Corte di giustizia rispetto al dettato dell'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, il quale accorda a quest'ultima categoria il beneficio della parità di trattamento nei settori della previdenza sociale, dell'assistenza sociale e della protezione sociale. Si tratta di una disposizione che, al fine di salvaguardare le prerogative nazionali, rimette la definizione delle nozioni di previdenza, assistenza e protezione sociale alle legislazioni degli Stati membri che restano, in conclusione, liberi di decidere quali misure vi rientrano e quali, invece, restano escluse dal novero. Ciononostante, attraverso il richiamo al principio dell'effetto utile della direttiva (nonché dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, su cui si veda *infra* al par. 4) che mira alla garanzia della parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini europei, la Corte fornisce un'interpretazione estensiva che indirizza nettamente il giudice *a quo* nell'interpretare il 'sussidio casa' quale rientrante nelle nozioni poc'anzi dette, pure in assenza di una definizione autonoma ed uniforme ai sensi del diritto dell'Unione europea.

2. Una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (*Mimoun Khachab c. Subdelegación del Gobierno en Álava*, causa C-558/14, sentenza del 21 aprile 2016) solleva alcuni interrogativi circa la tenuta di quella linea interpretativa di *favor* nei confronti delle posizioni dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'UE che è stata seguita dalla Corte di giustizia quale contributo al 'ravvicinamento' con lo *status* giuridico dei cittadini europei. La questione riguarda, in particolare, l'interpretazione e l'applicazione di alcune disposizioni della direttiva 2003/86/CE già citata la quale, pur configurando un vero e proprio diritto soggettivo al ricongiungimento familiare – come depone la giurisprudenza della Corte di giustizia (v. *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit.) – condiziona il diritto al ricongiungimento alla sussistenza di requisiti che sono suscettibili di rendere di fatto estremamente difficoltoso il suo esercizio. Si tratta di un diritto riconosciuto, ai sensi dell'art. 1 e dell'art. 3, par. 1, della direttiva, ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro per un periodo di validità pari o superiore a un anno e che abbiano una «fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile», se i membri della famiglia sono cittadini di Paesi terzi, indipendentemente dal loro *status* giuridico. Il suo esercizio può essere condizionato dalla prova di disporre di un alloggio, di un'assicurazione malattia, nonché di «risorse stabili, regolari e sufficienti per sopperire ai propri bisogni e a quelli dei suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato» (art. 7, par. 1, lettere a, b e c). Di conseguenza, le autorità nazionali possono respingere una domanda di ricongiungimento familiare o, eventualmente, ritirare o non rinnovare il permesso di soggiorno di un familiare, qualora le condizioni fissate dalla direttiva non siano, o non siano più, soddisfatte (art. 16, par. 1). Proprio in virtù della possibilità di apporre le condizioni di cui all'art. 7, par. 1, lettera c), l'ordinamento spagnolo ha introdotto una previsione che specifica che il permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento dei familiari che non siano cittadini dell'UE non vada concesso qualora sia accertata senza dubbio la non sussistenza di una prospettiva di mantenimento delle risorse nel corso

dell'anno successivo alla data di presentazione della domanda. Tale prospettiva è poi valutata tenendo conto dell'evoluzione delle risorse che il soggiornante ha percepito nel corso dei sei mesi precedenti alla data di presentazione della domanda. In applicazione della normativa spagnola appena richiamata, un cittadino di un paese terzo, regolarmente soggiornante in Spagna in quanto titolare di un permesso di soggiorno di lunga durata, si è visto respingere la propria domanda di ricongiungimento familiare riguardante la propria coniuge, per non aver dimostrato che avrebbe potuto disporre di risorse sufficienti durante l'anno successivo alla presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Dai fatti indicati ha origine la questione pregiudiziale di interpretazione sollevata dinanzi alla Corte di giustizia, volta a sapere se l'art. 7, par. 1, lettera c), osti a una siffatta previsione da parte dell'ordinamento nazionale. In effetti, la direttiva 2003/86/CE non prevede espressamente quanto stabilito dalla normativa spagnola, il che non dissuade la Corte dal ritenere la disposizione comunque compatibile col tenore letterale dell'art. 7, par. 1, lettera c). Infatti, quest'ultimo, nel prevedere che le risorse del soggiornante devono essere non soltanto «sufficienti», ma anche «stabili e regolari», implica la possibilità di un esame in prospettiva di tali risorse da parte dell'autorità nazionale competente. Peraltro, siffatta interpretazione si ritiene corroborata dall'art. 3, par. 1, della direttiva 2003/86/CE che ne circoscrive l'ambito d'applicazione *ratione personae* al soggiornante che abbia ottenuto un permesso di soggiorno minimo di un anno e che abbia una fondata prospettiva di ottenere un permesso di soggiorno permanente. In altre parole, nel ragionamento della Corte, la valutazione dell'esistenza di tale prospettiva richiede necessariamente che l'autorità competente dello Stato membro interessato compia un esame della futura evoluzione della situazione del soggiornante rispetto all'ottenimento del permesso di soggiorno in parola.

3. Letta alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia, la decisione del 21 aprile 2016 sembra segnare un passo indietro in quel processo di rafforzamento dello *status* dei migranti regolarmente soggiornanti nell'UE. Sul piano interpretativo, quest'ultimo è stato basato su una lettura 'estensiva' delle norme che conferiscono diritti ai cittadini di Paesi terzi, in quanto rappresentanti la 'regola generale', e su una complementare interpretazione 'restrittiva' delle condizioni apponibili da parte degli Stati membri, considerate quali 'deroghe'. Tale approccio era stato utilizzato, ad esempio, nella citata sentenza *Chakroun* (par. 43); qui la Corte ha ritenuto che, dato che l'autorizzazione del ricongiungimento familiare costituisce la regola generale, la facoltà di chiedere di dimostrare che il soggiornante dispone di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato, deve essere interpretata restrittivamente. In questo modo, si era posto un limite alla discrezionalità riconosciuta agli Stati membri, ravvisabile nell'obbligo di non impiegare la suddetta facoltà in modo da pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile.

Proprio alla luce di tale pronuncia (i cui principi sono stati ribaditi anche in *O. e S.c. Maabanmuuttovirasto e Maabanmuuttovirasto c. L.*, cause riunite C-356/11 e C-357/11, sentenza del 6 dicembre 2012, par. 74) possono esprimersi perplessità sulla più recente decisione della Corte relativa al caso *Mimoun Khachab*. Queste perplessità riguardano non tanto la valutazione prospettica che le autorità nazionali sono autorizzate a operare circa la sufficienza delle risorse del cittadino di un Paese terzo, quanto piuttosto la circostanza che siffatta valutazione possa essere agganciata ad una situazione pregressa (risorse che il soggiornante ha percepito nel corso dei sei mesi precedenti alla data di presentazione della domanda). Sul punto specifico, la Corte di giustizia, dopo aver constatato che

la direttiva non contiene alcuna precisazione, si esprime seccamente sulla inidoneità della previsione a pregiudicare l'obiettivo della direttiva. Ad avviso di chi scrive, la disponibilità delle risorse nei sei mesi che precedono la domanda potrebbe più correttamente rappresentare uno degli elementi di prova circa la sussistenza della condizione prevista dall'art. 7, par. 1, lettera c) della direttiva 2003/86/CE, laddove la sua imposizione, quale requisito necessario al fine di ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento familiare, introduce una condizione aggiuntiva particolarmente gravosa, specialmente per coloro che hanno appena intrapreso un'attività lavorativa. Tale prospettiva è corroborata anche dagli orientamenti della Commissione europea, che ha invitato gli Stati a «tener conto delle realtà del mercato del lavoro, in cui i contratti di lavoro a tempo indeterminato possono essere sempre più inusuali, soprattutto all'inizio di un rapporto di lavoro» (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 *final*, p. 14).

Al contrario, la Corte di giustizia adotta un'interpretazione restrittiva che riflette un analogo approccio ermeneutico seguito in relazione alla questione del soddisfacimento di condizioni economiche, da parte di cittadini europei non economicamente attivi, soggiornanti in un altro Stato membro dell'UE, al fine di poter godere della parità di trattamento rispetto ai cittadini di tali Stati. Si tratta di quell'approccio che, a partire dalla sentenza *Dano* (causa C-333/13, sentenza dell'11 novembre 2014) fino alla sentenza *Commissione c. Regno Unito* (causa C-299/14, sentenza del 14 giugno 2016), ha segnato un netto distacco rispetto alla 'tradizionale' giurisprudenza della Corte, improntata ad un'accentuata valorizzazione dei diritti connessi alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, nonché alla tutela della parità di trattamento. La necessità di rispondere al possesso delle 'condizioni' previste nell'art. 7 della direttiva 2004/38 – in applicazione delle quali, in particolare, il diritto di soggiorno e la parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante, sono subordinati alla disponibilità di «risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante» – risulta strettamente correlata all'obiettivo di protezione delle finanze degli Stati; obiettivo che lentamente ha assunto un ruolo preponderante nelle argomentazioni della Corte di giustizia. Esso ha determinato la corrispondente progressione, scandita dagli *iter* interpretativi adottati dalla Corte, verso l'abbandono di qualsivoglia giudizio di 'bilanciamento' degli interessi in gioco. In passato, nell'ottica del rifiuto di qualunque tipo di automatismo, la Corte aveva affermato la necessità di una valutazione rispettosa dei principi generali che informano l'ordinamento europeo, *in primis* del principio di proporzionalità. In tale ottica essa aveva anche richiesto che le autorità nazionali effettuassero una 'valutazione globale dell'onere' che si pone a carico del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante che tenga conto della 'sufficienza' delle risorse economiche del cittadino inattivo in correlazione all'eccessività dell'onere stesso (*Pensionsversicherungsanstalt c. Brey*, causa C-140/12, sentenza del 9 settembre 2013). Nelle più recenti sentenze (oltre a quelle già citate, v. *Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic e altri*, causa C-67/14, sentenza del 15 settembre 2015; *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. García-Nieto e altri*, causa C-299/14, sentenza del 25 febbraio 2016; *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, causa C-233/14, sentenza del 2 giugno 2016), il rispetto delle condizioni economiche sembra assumere una preponderanza tale da farle assurgere ad elemento 'costitutivo' delle libertà fondamentali connesse alla cittadinanza europea, determinando, in altri termini, un 'assorbimento' delle norme di diritto primario da parte di quelle di diritto derivato (per ulteriori approfondimenti, sia consentito rinvia-

re a R. Palladino, “Protezione delle finanze degli Stati membri e ridefinizione delle condizioni di esercizio delle libertà fondamentali”, in *Studi sull'integrazione europea* 2-3/2016, p. 533 ss., e alla dottrina *ivi* citata).

4. Nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle condizioni di esercizio del diritto alla libera circolazione e del soggiorno dei cittadini europei economicamente non attivi, la sentenza del 21 aprile 2016 fa emergere – anche in relazione ai cittadini di Paesi terzi – l'abbandono della necessità di una valutazione rispettosa di tutti gli interessi in gioco, da parte delle autorità nazionali. È significativo che nella sentenza *Mimoun Khachab* si ometta di richiamare il giudice *a quo* nel valutare il rigetto della domanda di ricongiungimento sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità (che è di per sé ritenuto salvo in considerazione dalla normativa spagnola che stabilisce che il diniego del permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare vada fondato sull'accertamento del fatto che «senza dubbio» il soggiornante non potrà conservare sufficienti risorse nel corso dell'anno successivo alla data di presentazione della domanda) e del rispetto dei diritti fondamentali, alla luce delle circostanze del caso concreto. Eppure siffatta valutazione appare necessitata dalla stessa direttiva 2003/86/CE, le cui disposizioni andrebbero applicate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare. Ve ne è riprova nel considerando n. 4 della direttiva che ricollega l'istituto del ricongiungimento familiare agli strumenti necessari «per permettere la vita familiare» ed nel considerando n. 2 che richiama la conformità all'«obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale» ed il rispetto, in particolare, dei diritti riconosciuti nell'art. 8 della CEDU e nell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

D'altro canto, la stessa Corte di giustizia, nella sua precedente giurisprudenza, aveva affermato la necessità di procedere ad una valutazione che tenesse conto di siffatti elementi. Nelle già citate sentenze *Chakroun* e *O. e S.* (rispettivamente par. 43 e par. 74), la Corte di Lussemburgo ha non solo affermato che, considerata l'autorizzazione del ricongiungimento familiare quale regola generale, la facoltà di esigere la dimostrazione del fatto che il soggiornante dispone di risorse stabili e regolari, sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato, deve essere interpretata restrittivamente. Essa ha anche precisato che la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri deve essere esercitata alla luce degli art. 7 e art. 24, par. 2 e 3, della Carta, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento nell'interesse dei minori e nell'ottica di favorire la vita familiare (in particolare, sentenza *O. e S.*, par. 82, che è peraltro richiamata nella pronuncia in commento, ai par. 27 e 28).

Inoltre, nella citata pronuncia *Kamberaj*, un limite alla discrezionalità degli Stati membri è rappresentato proprio dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (peraltro richiamata dal 3° ‘considerando’ della direttiva 2003/109/CE), le cui disposizioni, come sancito dall'art. 51, par. 1, si rivolgono agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione europea (sulle problematiche inerenti ai criteri per l'individuazione dell'ambito di applicazione della Carta, si rinvia a L.S. Rossi, “Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le traité de Lisbonne”, in *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacquè*, Paris, 2010, pp. 609 ss.; A. Di Stasi, “L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'articolo 51 paragrafo 1”, in *Studi sull'integrazione eu-*

ropea 2014, pp. 445 ss.; A. Tizzano, “L’application de la Charte des droits fondamentaux

dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1”, in *Il Diritto dell’Unione europea* 2014, pp. 429 ss.; P. Mengozzi, “La rilevanza giuridica e l’ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia”, in *Studi sull’integrazione europea* 2015, pp. 23 ss.; B. Nascimbene, “Il principio di attribuzione e l’applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: l’orientamento della giurisprudenza”, in *Rivista di diritto internazionale* 2015, pp. 49 ss.). Nel caso di specie, è richiamato l’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, il cui rispetto deve essere garantito allorché gli Stati membri definiscono le misure di previdenza sociale, di assistenza sociale e di protezione sociale, soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito dall’art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva. In particolare, gli Stati membri, nel dare attuazione a tale ultima disposizione, sono tenuti a rispettare il par. 3 dell’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, secondo il quale, al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà, l’Unione «riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

La decisione relativa al caso *Mimoun Khachab* è aperta dal richiamo alla necessità di interpretare le deroghe al ricongiungimento familiare in maniera restrittiva, considerato anche che la discrezionalità degli Stati membri non può essere utilizzata in modo da pregiudicare l’obiettivo della direttiva ed il suo effetto utile (par. 25 della pronuncia). Cionondimeno, l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia determina un inasprimento delle condizioni che limitano l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, volto ad «assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare» (considerando n. 6 della direttiva). Inoltre, sorprende il mancato riferimento nel dispositivo della sentenza alla necessità di verificare che le decisioni di diniego dei permessi di soggiorno siano adottate dalle autorità nazionali nel rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali. La stessa direttiva prevede al suo art. 17 che «In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d’origine». Ciò, tanto più quando, come nel caso di specie, si tratti di un soggiornante di lungo periodo, ossia di un soggetto che per definizione ha instaurato – in virtù del decorso di un periodo di tempo di 5 anni – un collegamento con il Paese membro ospitante, tale da vedergli conferito uno *status* ‘rafforzato’.

Dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea emerge, allora, una relativa marginalizzazione dei diritti fondamentali quale strumento di garanzia delle posizioni giuridiche dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell’UE. Nel complesso, la posizione di tale categoria di soggetti, nell’attuale momento storico, appare ‘compressa’ da un duplice ordine di fattori. Da una parte, lo spostamento del baricentro dell’azione dell’UE su quei settori della politica di immigrazione maggiormente legati a profili ‘securitari’ (contrasto all’immigrazione irregolare, alla tratta e al traffico di migranti e del potenziamento della sicurezza delle frontiere esterne dell’Unione). Dall’altra – e questo è il profilo specificamente analizzato nelle pagine precedenti – dal ‘ravvicinamento’ giurisprudenziale del loro *status* giuridico con quello dei cittadini europei economicamente non attivi; soggetti, questi ultimi, che, a partire dalla nota pronuncia *Dano*, risultano es-

sere particolarmente penalizzati dalla stringente interpretazione delle condizioni connesse all'esercizio delle loro libertà 'fondamentali', riconosciute dai Trattati.

Rossana Palladino*

ABSTRACT. The 'Approximation' of the Legal Status of Third-Country National to that of Union Citizen in the Recent Case-law of the EU Court of Justice

The Court of Justice of the European Union has traditionally played an important role in ensuring the rights of legal third-country nationals in the European Union, enhancing the political goal of 'approximation' of their legal *status* to that of European citizens. This essay focuses on the judgment of 21 April 2016, in case C-558/14, *Mimoun Khachab v. Subdelegación del Gobierno en Álava*, where the EU Court of Justice finds compatible with the directive on family reunification (2003/86/EC) the Spanish legislation, stating that a residence permit on grounds of reunification with non-EU family members must not be granted if it is determined beyond doubt that there is no likelihood of the sponsor's resources being retained in the year following the date of submission of the application for reunification; that likelihood is to be assessed by reference to the pattern of the sponsor's resources in the six months preceding the date of submission of the application. It highlights, on the one hand, the influences from the recent case-law of the Court in relation to economically inactive EU citizens and, on the other hand, the relative marginalization of fundamental rights, lacking a strong reference to respect for family life, protected by art. 8 ECHR and art. 7 of the Charter of Fundamental Rights of the EU.

Keywords: legal migrants; European citizens; approximation of legal status; economic conditions; fundamental rights.

* Ricercatore a t.d. di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via Giovanni Paolo II, 132 – 84084 Fisciano (SA), rpalladino@unisa.it.