



## OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2017

**1. IL PRINCIPIO DELL'INTERESSE SUPERIORE DEL MINORE E L'AFFERMARSI DELLA NOZIONE DI DIPENDENZA C.D. "AFFETTIVA" DEL MINORE, CITTADINO UE, DAL GENITORE, CITTADINO DI UN PAESE TERZO, AI FINI DEL RICONOSCIMENTO NEI CONFRONTI DI QUEST'ULTIMO DI UN DIRITTO DI SOGGIORNO NELLO STATO MEMBRO UE IN QUESTIONE**

[H.C. Chavez-Vilchez, et al. \(Causa C-133/15\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 10 maggio 2017 \(ECLI:EU:C:2017:354\)](#)

*Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Diritto di soggiorno in uno Stato membro costituente un presupposto per l'accesso agli aiuti sociali ed agli assegni familiari – Cittadino di un paese terzo che si assume l'onere quotidiano ed effettivo del proprio figlio minore, cittadino di tale Stato membro – Obbligo per il cittadino di un paese terzo di dimostrare l'incapacità dell'altro genitore, cittadino di questo Stato membro, di occuparsi del figlio minore – Rifiuto di soggiorno che può obbligare il minore a lasciare il territorio dello Stato membro, o persino il territorio dell'Unione.*

L'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che, al fine di valutare se un minore, cittadino dell'Unione europea, sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso e verrebbe così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti ad esso conferiti dall'articolo di cui sopra nel caso in cui il suo genitore, cittadino di un paese terzo, si vedesse rifiutare il riconoscimento di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi, il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del minore costituisce un elemento pertinente ma non sufficiente per poter constatare l'assenza, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, di una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo subirebbe una costrizione siffatta nel caso di un rifiuto di soggiorno quale sopra evocato. Una valutazione del genere deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio del minore stesso.

**L'articolo 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro subordini il diritto di soggiorno nel proprio territorio di un cittadino di un paese terzo, genitore di un figlio minorente avente la cittadinanza di tale Stato membro, del quale egli si occupa quotidianamente ed effettivamente, all'obbligo per il suddetto cittadino di un paese terzo di fornire gli elementi atti a dimostrare che una decisione di rifiuto del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un paese terzo priverebbe il minore del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, obbligandolo a lasciare il territorio dell'Unione, globalmente considerato. Spetta tuttavia alle autorità competenti dello Stato membro di cui trattasi procedere, sulla base degli elementi forniti dal cittadino di un paese terzo, alle ricerche necessarie per poter valutare, alla luce dell'insieme delle circostanze del caso di specie, se una decisione di rifiuto avrebbe conseguenze siffatte.**

La sentenza oggetto del presente commento origina da una richiesta di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dalla Corte d'appello per le questioni in materia di sicurezza sociale e di funzione pubblica dei Paesi Bassi. La controversia nella causa principale oppone la signora Chavez-Vilchez ed altre sette cittadine di Stati terzi, tutte madri di uno o più figli minorenni di nazionalità olandese, dei quali esse hanno la responsabilità quotidiana e effettiva, alle competenti autorità olandesi, che hanno rigettato le loro domande di aiuto sociale e di assegni familiari sulla base del presupposto che esse non disponevano di un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi. Avverso tali provvedimenti di diniego adottati dalle competenti autorità nazionali, le ricorrenti nella causa principale avevano presentato dei ricorsi, tutti respinti, dinanzi ai giudici di primo grado olandesi. Le ricorrenti, quindi, contestando il rigetto delle loro istanze, hanno successivamente interposto appello contro tali sentenze di primo grado dinanzi alla Corte d'appello per le questioni in materia di sicurezza sociale e di funzione pubblica. Quest'ultima, nel rinviare la questione al giudice UE, si è chiesta in buona sostanza se le ricorrenti, che hanno tutte la cittadinanza di uno Stato terzo, possano, in quanto madri di bambini cittadini dell'Unione, vantare un diritto di soggiorno sulla base dell'articolo 20 TFUE. Infatti, in caso di riconoscimento di un diritto di soggiorno costruito in tal senso, le ricorrenti nelle cause principali potrebbero beneficiare direttamente di aiuti sociali o di assegni familiari in virtù delle rilevanti leggi nazionali olandesi, che permettono di considerare alla stregua dei cittadini nazionali gli stranieri soggiornanti in maniera regolare nei Paesi Bassi, senza che sia necessaria a tal fine una decisione *ad hoc* dell'autorità nazionale competente. Secondo il giudice del rinvio, affinché possa verificarsi una tale ipotesi, si renderebbe necessario dimostrare che i bambini, cittadini dell'Unione, sarebbero di fatto obbligati a lasciare il territorio dell'UE nel caso in cui non venisse riconosciuto il diritto di soggiorno nel territorio dell'Unione alle loro madri, coerentemente ad una giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia in tal senso ([sentenza dell'8 marzo 2011, C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124](#); e, [sentenza del 15 novembre 2011, C-256/11, Dereci et al., ECLI:EU:C:2011:734](#)). Sempre secondo il giudice del rinvio, però, a complicare l'applicazione di tale normativa nell'ordinamento olandese, si porrebbe l'interpretazione piuttosto restrittiva delle sentenze appena citate da parte delle varie autorità amministrative nazionali competenti, che reputano applicabile tale giurisprudenza solo in situazioni in cui il padre non sia in grado, secondo criteri oggettivi, di occuparsi del minore, in quanto ad

esempio detenuto, ricoverato in ospedale o deceduto. Inoltre, sempre secondo le autorità olandesi competenti, suffragate invero dalle disposizioni della circolare sugli stranieri, spetterebbe in ogni caso al genitore cittadino di Stato terzo dimostrare in maniera convincente che il padre non sia capace di occuparsi del figlio.

Sulla base dei dubbi sollevati dalla Corte d'appello per le questioni in materia di sicurezza sociale e di funzione pubblica dei Paesi Bassi, la Corte di giustizia è stata in buona sostanza chiamata ad interpretare l'articolo 20 TFUE, ed in particolare a valutare se esso osti a che uno Stato membro UE rifiuti il diritto di soggiorno ad un genitore, cittadino di uno Stato terzo, che si occupi quotidianamente ed effettivamente di un figlio minorenni avente la cittadinanza dello Stato membro in questione, qualora non possa comunque escludersi che l'altro genitore, avente la cittadinanza del medesimo Stato membro, possa occuparsi allo stesso modo del figlio minorenni. Inoltre, la Corte di giustizia è anche stata chiamata a pronunciarsi sull'onere della prova, dell'incapacità dell'altro genitore ad occuparsi del minore, che graverebbe sul genitore cittadino di paese terzo.

Preliminarmente, la Corte di giustizia si è soffermata sul principio dell'effetto utile della cittadinanza dell'Unione e sulla ormai consolidata giurisprudenza al riguardo (alle già ricordate *Ruiz Zambrano* e *Dereci*, si aggiungono la [sentenza del 13 settembre 2016, C-165/14, \*Rendón Marín\*, ECLI:EU:C:2016:675, punto 74](#), e la [sentenza del 13 settembre 2016, C-304/14, \*CS\*, ECLI:EU:C:2016:674, punto 29](#)). In virtù di tale giurisprudenza, infatti, esistono situazioni particolari in cui, sebbene il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi non sia applicabile e il cittadino dell'Unione interessato non si sia avvalso della propria libertà di circolazione, un diritto di soggiorno deve comunque essere accordato ad un cittadino di Stato terzo, familiare di detto cittadino dell'Unione, al fine di non pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, qualora, in conseguenza del rifiuto di riconoscimento di un siffatto diritto di soggiorno, il cittadino UE si vedesse di fatto obbligato a lasciare il territorio dell'Unione, venendo così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti da tale status ([punto 63 della sentenza in commento](#)). Applicando tale giurisprudenza ai fatti della causa principale, ci si può rendere conto che il rifiuto di soggiorno opposto alle cittadine di paesi terzi determinerebbe l'obbligo per le stesse di dover lasciare il territorio dell'Unione, risultandone una restrizione dei diritti conferiti ai loro figli dallo *status* di cittadino UE, in particolare del diritto di soggiorno, visto che costoro potrebbero essere costretti ad accompagnare la loro madre e quindi a lasciare il territorio dell'Unione.

È interessante notare come la Corte di giustizia, viste le circostanze di specie, sia stata chiamata a pronunciarsi su un fattore importante ai fini della valutazione della privazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino UE conseguente al diniego del diritto di soggiorno nei confronti del genitore cittadino di Stato terzo. In particolare, ci riferisce all'eventuale presenza, nel territorio dello Stato membro di cui il figlio ha la cittadinanza, dell'altro genitore, lui stesso cittadino dell'Unione e potenzialmente idoneo ad occuparsi del figlio minore. Tale importante fattore è stato sollevato dal governo olandese, che ritiene la presenza dell'altro genitore nel territorio dello Stato membro UE in questione come in qualche modo escludente la necessità per il figlio minore cittadino dell'Unione di dover lasciare il territorio UE in conseguenza del rifiuto del diritto di soggiorno nei confronti del genitore cittadino di Stato terzo.

La Corte di giustizia, nell'esaminare tale importante fattore di valutazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dall'articolo 20 TFUE, consistente nella presenza nello Stato membro in questione dell'altro genitore

potenzialmente idoneo ad occuparsi del figlio minore, ha evidenziato che occorrerebbe stabilire quale sia il genitore che ha la custodia effettiva del minore e se esistesse una relazione di dipendenza effettiva tra quest'ultimo ed il genitore cittadino di un paese terzo. A tal fine, la Corte di giustizia è sembrata volersi avvalere di un criterio meno diffuso, consistente nella verifica di una sorta di dipendenza "affettiva" del minore nei confronti dei genitori, o anche uno solo di essi. Infatti, riprendendo ampiamente l'analisi dell'AG Szpunar nelle sue [conclusioni](#) alla presente causa (punti 42-47), la Corte ha affermato che, nell'ambito di tale valutazione, si dovrebbe tener conto del diritto al rispetto della vita familiare, enunciato all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della stessa Carta (punto 70 della sentenza in commento). Secondo la Corte, dall'analisi dei fatti della causa di specie in funzione dei suddetti elementi, ne scaturirebbe che la reale capacità e disponibilità dell'altro genitore, cittadino dell'Unione, ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minorenne costituisca senz'altro un elemento pertinente, ma che non è di per sé sufficiente per poter constatare che non esista, tra il genitore cittadino di paese terzo e il minore, una relazione di dipendenza per cui quest'ultimo sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora al primo venisse rifiutato un diritto di soggiorno. Una tale constatazione, sempre secondo la Corte, deve piuttosto fondarsi necessariamente sulla presa in considerazione di una serie di circostanze riconducibili all'interesse superiore del minore, e segnatamente l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, l'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino UE sia con il genitore cittadino di Stato terzo, nonché il rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio del minore in questione.

Per quanto concerne l'onere della prova dell'incapacità di occuparsi del minore, e se esso gravi sul genitore cittadino di Stato terzo nei confronti dell'altro genitore cittadino dell'Unione, se si intende dimostrare che quest'ultimo non sia in grado di occuparsi quotidianamente ed effettivamente del minore in questione, la Corte di giustizia ha affermato che, se il cittadino di Stato terzo intende ottenere il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE, spetta senz'altro ad esso fornire gli elementi che consentano di valutare se siano soddisfatti i presupposti di applicazione di tale articolo, e quindi quelli comprovanti l'eventuale privazione da parte del minore del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione.

La presente sentenza si colloca in quel filone di pronunce della Grande Sezione che hanno affermato e plasmato la nozione di dipendenza del minore, cittadino dell'Unione, dal genitore, cittadino di un paese terzo, ai fini dell'ottenimento, da parte di quest'ultimo, di un diritto di soggiorno nello Stato membro UE *de quo*. Nella sentenza oggetto del presente commento, però, la Corte, aiutata in ciò dalle conclusioni dell'AG Szpunar, ha sottolineato con maggiore vigore rispetto al passato la componente c.d. "affettiva" della dipendenza del minore dal genitore, facendo espresso riferimento al combinato disposto degli articoli 7 e 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e quindi al principio dell'interesse superiore del minore (punto 70 della sentenza). Occorre ricordare, infine, come peraltro sottolineato dall'AG Szpunar nelle sue conclusioni alla presente causa (punto 44 delle conclusioni), che la tutela dei diritti del minore sia espressamente sancita tra gli obiettivi che l'Unione si prefigge, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, comma 2, del trattato sull'Unione europea (TUE); di conseguenza, è piuttosto evidente come la Corte di giustizia,

per risolvere i dubbi sollevati dal giudice d'appello olandese, abbia optato, evidentemente a ragione, per un'interpretazione teleologica dell'articolo 20 TFUE, che tenesse conto quindi degli obiettivi dei trattati.

MICHELE MESSINA