

## *Subdelegación del Gobierno en Toledo: nell'interesse superiore del minore e solo del suo*

di Kamilla Galicz

**Title:** *Subdelegación del Gobierno en Toledo*: at the best interests of the child and only his

**Keywords:** EU citizenship; Sufficient resources; Marital obligation; Best interests of the child; Relationship of dependency.

1. – Con la sentenza del 5 maggio 2022 nelle cause riunite di *Subdelegación del Gobierno en Toledo e XU (C-451/19)*, *QP (C-532/19)* la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte) ha fornito ulteriori indicazioni ai tribunali nazionali per la corretta interpretazione dell'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Con la decisione qui commentata, la Corte ha precisato ulteriormente i principi già espressi nella precedente sentenza *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Corte giust., sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real e RH*, C-836/18). Nelle cause riunite *XU (C-451/19)*, *QP (C-532/19)* la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su concetti, quali la portata della cittadinanza europea, il rapporto di dipendenza fra cittadini europei e cittadini terzi e la sufficienza di risorse economiche per il mantenimento della famiglia. Più nello specifico, la Corte ha nuovamente provveduto a circoscrivere il rapporto di dipendenza fra adulti alla luce dell'art. 68 del Codice civile spagnolo che prevede l'obbligo di convivenza dei coniugi. Nonostante i vari punti di convergenza tra i contenziosi, la sentenza qui in commento differisce notevolmente da quella del 27 febbraio 2020, in quanto analizza i temi di cui sopra tenendo conto di un fattore ulteriore, quale l'interesse superiore del minore.

La sentenza del 5 maggio 2022, quindi, costituisce una nuova tappa della giurisprudenza della Corte relativa ai limiti dei diritti conferiti ai cittadini dell'UE e ai loro familiari cittadini di Paesi terzi. Pertanto, per l'analisi il punto di partenza non può essere altro che il principio sancito prima nella sentenza *Rottman*, poi nella sentenza *Zambrano*, secondo il quale "l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione" (Corte giust., il ¶ 42 della sentenza 2 marzo 2010, *Janko Rottman e Freistaat Bayern*, C-135/08, Corte giust., il ¶ 42 della sentenza 8 marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano e office national de l'emploi*, C-34/09). Ai sensi del passaggio, la tutela garantita dall'art. 20 TFUE si applica anche a situazioni puramente interne, nelle quali, di regola, non vi è possibile richiamare il diritto sovranazionale (cfr. M. van

den Brink, *Is It Time to Abolish the Substance of EU Citizenship Rights Test?* in *European Journal of Migration and Law* vol. 23, 2021, 15-16).

Le sentenze successive hanno confermato tale principio, precisandone alcuni profili. La Corte non ha gettato le basi interpretative sullo scopo della cittadinanza europea con una sola sentenza, ma gradualmente, adottando un approccio c.d. «stone-by-stone», risultato del dialogo con le corti nazionali garantito dal rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE (K. Lenaerts, *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach*, in *International Comparative Jurisprudence* vol. 1, 2015, 10). Si sono delineati così, attraverso una serie di sentenze i punti cardinali cui la Corte fa riferimento anche nella pronuncia qui in commento.

2. – Le domande del rinvio pregiudiziale sono state presentate in due contenziosi vertenti sulla legittimità del rigetto delle domande di rilascio di una c.d. carta di soggiorno da parte della *Subdelegación del Gobierno en Toledo* (subdelegazione del governo in Toledo) a favore di due cittadini di Paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione.

La base giuridica del rigetto è rinvenibile nell'art. 7 del regio decreto 240/2007, disciplinante l'ingresso, la libera circolazione e il soggiorno in Spagna dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea e degli altri Stati parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo), del 16 febbraio 2007 (BOE n. 51, del 28 febbraio 2007). Tale norma condiziona il soggiorno superiore a tre mesi del cittadino terzo alla sua qualità di familiare di un cittadino dell'UE che dispone di risorse sufficienti per sé stesso e per i propri familiari, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato spagnolo.

Con specifico riferimento ai fatti di causa, il procedimento C-451/19 riguarda il diritto di soggiorno derivato di XU, cittadino venezuelano, che vive con la madre cittadina venezuelana, il padre e il fratello acquisiti, entrambi cittadini spagnoli. Il padre acquisito di XU ha presentato domanda per il rilascio, a beneficio di XU ancora di minore età, di una carta di soggiorno temporaneo di familiare di un cittadino dell'UE. Similmente al procedimento C-451/19, attore del procedimento C-532/19 è un cittadino terzo (peruviano), QP che vive con la coniuge e la figlia, entrambe cittadine spagnole. Bisogna fare cenno alle tre condanne penali a carico di QP, datate anni prima della domanda di rilascio della carta di soggiorno, la prima e la terza per guida di un autoveicolo senza patente di guida, la seconda per guida in stato di ebbrezza.

La subdelegazione ha respinto entrambe le domande con la motivazione che i ricorrenti (ossia il padre acquisito di XU e QP) non hanno fornito prove circa la sussistenza di risorse economiche sufficienti, nonché, in caso di QP, per le precedenti condanne penali in Spagna. In entrambi i casi si è presa in considerazione solo la situazione economica del cittadino dell'UE, ovvero del padre acquisito di XU e della moglie di QP, cittadini che non hanno mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione. Nei procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali i ricorsi sono stati accolti. Per via di appello presentato dall'autorità amministrativa, la Corte Superiore di Giustizia di Castiglia-La Mancia è stata chiamata a pronunciarsi sui contenziosi, che ha invece deciso di sospenderli, sottoponendo alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, entrambe vertenti attorno all'interpretazione dell'art. 20 TFUE.

Premettendo l'obbligo di convivenza coniugale previsto dall'ordinamento nazionale, il primo quesito sorge in relazione al dovere di possedere risorse economiche sufficienti, posto in capo al cittadino spagnolo che non ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione. Più nel dettaglio, il giudice del rinvio chiede se tale obbligo, quale condizione necessaria per il riconoscimento del diritto di soggiorno del figlio acquisito minorenne cittadino terzo (nel caso di XU) e del

coniuge cittadino terzo (nel caso di QP) del cittadino dell'UE possa comportare, qualora non sussistano detti requisiti, la violazione dell'art. 20 TFUE nel caso in cui il diniego di tale diritto costringa il cittadino spagnolo a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme.

Più genericamente, la seconda domanda verte sull'applicazione sistematica dell'art. 7 del regio decreto 240/2007 tenendo conto, in entrambi i casi, della presenza di cittadini dell'Unione di minore età. Più nello specifico, il giudice del rinvio chiede se sia contrario all'art. 20 TFUE il diniego automatico della concessione di un diritto di soggiorno derivato al cittadino terzo, familiare del cittadino dell'Unione per il solo motivo che quest'ultimo non dispone di risorse economiche sufficienti, senza il dovuto esame del rapporto di dipendenza fra il cittadino terzo e il cittadino dell'Unione. Il quesito si basa sulla premessa che, qualora il rapporto di dipendenza tra il cittadino terzo e il cittadino dell'Unione fosse di tale natura, quest'ultimo sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme per mantenere l'unità familiare.

Di seguito, si mettono a disamina le questioni principali della sentenza, ossia il diritto di soggiorno derivato dei cittadini di Paesi terzi, la connessione fra il criterio di disporre sufficienti risorse e l'art. 20 TFUE, nonché le varie dimensioni del rapporto di dipendenza fra cittadini dell'UE e cittadini di Paesi terzi alla luce dell'obbligo di convivenza coniugale previsto dall'ordinamento spagnolo e dell'interesse superiore del minore.

3. – La prima area tematica che la Corte, seguendo il ragionamento dell'Avvocato Generale, affronta, è il diritto di soggiorno derivato dei cittadini di Paesi terzi, oggetto di analisi della seconda domanda. Similmente ai fatti della causa *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, i presenti contenziosi riuniti fanno emergere il quesito se il cittadino dell'Unione che non ha mai esercitato il diritto alla libera circolazione sia tenuto a disporre di risorse economiche sufficienti per sé stesso e per i suoi familiari (provenienti da Paesi terzi) affinché rientrino nello scopo dell'art. 20 TFUE. Per quanto riguarda il nesso fra l'art. 20 TFUE e la sufficienza di risorse, la Corte ha chiarito la sua presa di posizione per la prima volta nella sentenza *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, seguita dalla decisione in commento (C. Neier, *Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Reals*, in *Common Market Law Review* 58 (2021) 556-557).

In tale ottica, la Corte ribadisce che il diritto dell'Unione non si applica a situazioni puramente interne, quale la domanda di ricongiungimento familiare di un cittadino terzo con un familiare, cittadino dell'Unione «statico». Pertanto, la legislazione nazionale che condiziona il ricongiungimento familiare alla presenza di sufficienti risorse economiche non è, di per sé, incompatibile con la normativa dell'UE, sicché tiene conto della capacità dei sistemi di assistenza sociale nazionali. L'incompatibilità è riconducibile all'applicazione *sistematica* di un tale requisito, in quanto esso può violare il diritto di soggiorno del cittadino di un Paese terzo riconosciuto dall'articolo 20 TFUE, qualora il diniego di tale diritto di soggiorno costringa il cittadino dell'Unione a lasciare il territorio dell'UE, privandolo così "del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo status di cittadino dell'Unione" (cfr. i ¶¶ 43-45 della decisione in commento, i ¶¶ 33-34, 37 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*).

Più nel dettaglio, la Corte dedica un'analisi puntuale allo scopo del diritto di soggiorno derivato dei cittadini terzi. Quanto consolidato nella giurisprudenza precedente, in particolare nelle sentenze *Chavez-Vilchez*, *Rendón Marín* e *C.S. e a.*, in casi eccezionali l'art. 20 TFUE conferisce diritti ai cittadini di Paesi terzi. Non si tratta, però, di diritti autonomi, bensì di diritti derivati da quelli attribuiti al cittadino dell'UE. Come ribadisce la Corte, "la finalità e la ratio di tali diritti

derivati si basano sulla constatazione che negarne il riconoscimento pregiudica, in particolare, la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione" (cfr. il ¶ 46 delle conclusioni dell'Avvocato Generale; Corte giust., il ¶ 62 delle sentenze 10 maggio 2017, *Chavez-Vilchez e a.*, C-133/15, Corte giust., i ¶¶ 72-73 sentenza 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14; Corte giust., i ¶¶ 27-28 delle sentenze del 13 settembre 2016, *C.S. e a.*, C-304/14).

In aggiunta al carattere eccezionale e derivato, il diritto di soggiorno di cui al suddetto articolo può essere conferito in modo sussidiario, ossia a condizione che il cittadino di un Paese terzo non soddisfaccia i requisiti richiesti per ottenere un diritto di soggiorno nello Stato membro del cittadino, suo familiare, sul fondamento di altre disposizioni, quali, ad esempio, concernenti il ricongiungimento familiare. Un ulteriore criterio per riconoscere il diritto di soggiorno al cittadino di un Paese terzo è rinvenibile nell'esistenza di un rapporto di dipendenza fra egli e il cittadino dell'UE suo familiare. Qualora il rapporto di dipendenza fosse di tale natura, il rifiuto di concedere il diritto di soggiorno derivato può rimettere in discussione l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, in quanto il cittadino dell'UE sarebbe costretto a seguire il cittadino terzo e a lasciare l'intero territorio dell'UE (cfr. il ¶ 69 delle sentenze 10 maggio 2017, *Chavez-Vilchez e a.*, e la giurisprudenza ivi citata).

Tenendo conto, dunque, della molteplicità di criteri da esaminare, la Corte constata che la mancanza di risorse sufficienti da parte del cittadino dell'UE, quale unico rilievo, non può giustificare il diniego del diritto di soggiorno derivato del cittadino terzo. Una simile eccezione al riconoscimento del diritto di soggiorno è, in altre parole, contraria all'articolo 20 TFUE, in quanto "costituirebbe una lesione al godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti che derivano dallo status di cittadino dell'Unione che sarebbe sproporzionata con riguardo all'obiettivo perseguito da siffatto requisito relativo alle risorse, ove tale obiettivo consiste nel preservare le finanze pubbliche dello Stato membro" (cfr. il ¶ 49 della sentenza commentata, i ¶ 48 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*). Al fine di comprendere tale ragionamento, bisogna dedicare una breve riflessione all'art. 20 TFUE.

A tal riguardo, la Corte cerca di chiarire la distinzione tra lo *status* garantito dal medesimo articolo e quello previsto dall'art. 21 del TFUE. Nel ragionamento dei giudici di Lussemburgo, l'art. 20 del TFUE esenta i cittadini dell'UE dall'obbligo di disporre, rispetto al *proprio* Paese di origine, di risorse sufficienti al mantenimento proprio e dei propri familiari (tra i quali anche cittadini terzi).

La questione costituisce oggetto di dibattito in seno alla dottrina. Da un canto, secondo Neier, tale articolo proteggerebbe il soggiorno di un cittadino dell'UE all'interno dell'Unione nel suo complesso, mentre i cittadini che si avvalgono della libertà di circolazione sarebbero coperti dall'art. 21 TFUE. Di conseguenza, potrebbero essere soggetti ai requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38/CE, riflessi nell'art. 7 del decreto spagnolo sotto scrutinio, il quale garantisce che il sistema di sicurezza sociale dello Stato membro ospitante sia in grado di sostenere l'onere, mentre tali requisiti non potrebbero essere invocati da nessuno Stato membro nei confronti dei propri cittadini (C. Neier, *Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Reals*, in *Common Market Law Review* 58 (2021) 558-559). Dall'altro canto, van den Brink ritiene artificiosi sia la distinzione tra gli articoli di cui sopra, sia il carattere sussidiario dell'art. 20 TFUE. La giurisprudenza della Corte suggerisce che l'art. 21 TFUE conferisca un diritto di soggiorno derivato al cittadino terzo nel caso il cittadino dell'Unione si sia avvalso della libertà di circolazione, mentre la protezione garantita dall'art. 20 TFUE faccia fronte alla restrizione di tale libertà conseguente dall'obbligo del cittadino dell'Unione di lasciare il territorio dell'UE. Secondo van den Brink, tale

lettura non sembra molto convincente, ponendosi il quesito su quale protezione è garantita dallo *status* previsto dall'art. 20 TFUE, visto che i diritti sanciti dall'art. 20, para. 2, lett. a-d) TFUE sono separatamente protetti dagli artt. 21-24 TFUE (M. van den Brink, *op. cit.*, 22-26).

Quale posizione intermedia, l'approccio suggerito da Coutts delinea la seguente distinzione tra gli *status* conferiti dagli articoli di cui sopra: mentre i diritti garantiti dall'art. 21 del TFUE possono essere esercitati in conformità ai requisiti e nel quadro stabilito nei trattati istitutivi e nelle fonti secondarie del diritto dell'UE (che in molti casi privilegiano la protezione dei sistemi sociali nazionali), l'art. 20 del TFUE non distingue tra i cittadini nazionali dello Stato membro e cittadini non nazionali ma residenti in detto Stato, ma li considera equamente cittadini dell'UE. Pertanto, qualsiasi restrizione o condizionamento dell'effettivo godimento dei diritti conferiti dall'art. 20 TFUE deve seguire una logica differente, in quanto sono in gioco la relazione dell'individuo con l'Unione e la sua permanenza nel territorio dell'UE nel suo complesso (S. Coutts, *Expulsion and Article 20 TFEU: Some Practical and Conceptual Issues*, in *European Journal of Migration and Law* 23 (2021) 43-44).

Sempre nell'ambito del conferimento del diritto di soggiorno derivato rientra il quesito dei precedenti penali, fatto che concerne la condizione giuridica di QP. Sulla scia delle sentenze *Rendón Marin, C.S. e a., K.A. e a.*, la Corte ribadisce che l'obiettivo di mantenere l'ordine pubblico o di salvaguardare la sicurezza pubblica può giustificare un'eccezione al riconoscimento del diritto di soggiorno, e l'art. 20 TFUE non incide sulla possibilità degli Stati membri di far valere tale eccezione. Tuttavia, il diritto di soggiorno derivato non può esser negato al cittadino terzo unicamente in base ai suoi precedenti penali. Tale diniego, quindi, "può discendere, se del caso, solamente da una valutazione in concreto di tutte le circostanze pertinenti del caso di specie, alla luce del principio di proporzionalità, dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto e, se del caso, dall'interesse superiore del figlio del cittadino di un paese terzo interessato" (cfr. i ¶¶ 52-53 della decisione in commento, i ¶¶ 84-85 della sentenza 13 settembre 2016, *Rendón Marin*, i ¶¶ 40-41 delle sentenze 13 settembre 2016 *C.S. e a.*, Corte giust., il ¶ 93 delle sentenze 8 maggio 2018, *K.A. e a.*, C-82/16).

In tale prospettiva, pare opportuno fare un breve cenno alle osservazioni dell'Avvocato Generale. Egli sottolinea che la responsabilità penale di QP è stata confermata tutte le tre volte nel 2010, ovvero molto prima della presentazione della domanda di soggiorno nel 2015. D'allora in poi, QP non ha commesso alcun reato da cui si potesse dedurre che presentasse "una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza". Pertanto, il diniego del diritto di soggiorno sarebbe manifestamente sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza stradale. In più, la separazione forzata della famiglia costituirebbe *de facto* una sanzione aggiuntiva alle condanne precedentemente eseguite, che comporterebbe un'ulteriore lesione del principio di proporzionalità (cfr. i ¶¶ 84, 87-92 delle conclusioni dell'Avvocato Generale).

In sintesi, nella sua risposta alla seconda domanda la Corte afferma che in base al solo motivo di disporre risorse sufficienti da parte del cittadino dell'Unione non si può respingere una domanda di ricongiungimento familiare senza il dovuto esame del rapporto di dipendenza fra detto cittadino e il cittadino terzo suo familiare, visto che, a causa di un simile diniego del diritto di soggiorno, il cittadino dell'UE sarebbe costretto "a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme e sarebbe in tal modo privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo status di cittadino dell'Unione", il che sarebbe contrario all'art. 20 TFUE (cfr. il ¶ 54 della decisione in commento).

4. – Dopo aver nuovamente circoscritto il diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE, la Corte procede con l'esame del primo quesito che, in entrambi i contenziosi, verte sulla natura del rapporto di dipendenza sia tra familiari adulti che tra familiari minori.

Per iniziare, pare opportuno sottolineare che c'è una notevole differenza fra le due cause, in quanto QP è un cittadino terzo adulto, mentre XU, all'epoca della presentazione della domanda, era ancora di minore età. Partendo da questa distinzione, la Corte prima analizza il rapporto di dipendenza dal punto di vista del cittadino terzo adulto. In primo luogo, viene ribadita l'eccezionalità del rapporto di dipendenza tra adulti in quanto esso deve essere di natura tale da creare un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE solo nel caso in cui, "alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, il soggetto interessato non può in alcun modo essere separato dal proprio familiare da cui dipende" (cfr. il ¶ 56 della decisione in commento, il ¶ 65 delle sentenze 8 maggio 2018, *K.A. e a.*, il ¶ 56 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*).

La Corte ricorda il principio enunciato nella sentenza *Dereci* e ribadito nella sentenza *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, ai sensi del quale solo da ragioni economiche o dal mero intento di mantenere l'unità familiare non si può dedurre che il cittadino dell'Unione sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione nel suo complesso, qualora al cittadino terzo suo familiare fosse negato il diritto di soggiorno. Pertanto, l'esistenza di un legame familiare, biologico o giuridico tra un cittadino dell'Unione e un familiare cittadino terzo non è sufficiente per conferire il diritto di soggiorno derivato (cfr. i ¶¶ 57-58 della decisione in commento, Corte giust., il ¶ 68 della sentenza 22 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, il ¶¶ 57-58 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, inoltre si rinvia a C. Neier, *Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Reals*, in *Common Market Law Review* 58 (2021) 562-564).

Per primo, sorge la domanda se l'obbligo di convivenza coniugale sia idoneo a costituire una base giuridica per il riconoscimento del diritto di soggiorno derivato, un quesito su cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi già nella sentenza *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*. Nella decisione in commento, la Corte fa di nuovo riferimento al principio di diritto internazionale, riaffermato all'articolo 3 del protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, al quale è contrario il diniego di accesso e soggiorno nel territorio nazionale al proprio cittadino. Tale principio, dunque, osta a che uno Stato membro rinneghi al proprio cittadino di soggiornare nel territorio nazionale per seguire il suo coniuge espulso e così adempiere al suo obbligo di convivenza. Pertanto, nel caso il coniuge cittadino terzo sia espulso dal territorio dell'Unione, il solo obbligo di convivenza non è sufficiente per dimostrare la sussistenza di un simile rapporto di dipendenza (cfr. i ¶¶ 59-60 della decisione in commento, i ¶¶ 60-61 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*).

Alla luce del fatto che QP abbia un figlio, cittadino dell'Unione di minore età, bisogna esaminare la sussistenza del rapporto di dipendenza tra di loro. In linea con quanto stabilito nelle sentenze *Chavez-Vilchez* e *KA e a.*, la Corte ribadisce che i criteri da tener presente sono l'affidamento del figlio, nonché la questione se l'onere giuridico, finanziario o affettivo correlato a tale figlio sia sopportato dal genitore cittadino di un Paese terzo. L'esame di tali criteri consente di stabilire se il diniego del diritto di soggiorno derivato al genitore comporti per suo figlio cittadino dell'Unione "la privazione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti ad esso conferiti dal suo status e lo costringa, di fatto, ad accompagnare il genitore e quindi a lasciare il territorio

dell'Unione complessivamente inteso" (cfr. il ¶ 65 della sentenza qui commentata e la giurisprudenza ivi citata).

Nell'analisi, inoltre, entrano in gioco gli articoli 7 e 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sanciscono rispettivamente il diritto al rispetto della vita familiare. Ai sensi dei suddetti articoli, dunque, l'esame del rapporto di dipendenza deve comprendere l'insieme di tutte le circostanze pertinenti, quali per eccellenza l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, l'intensità del legame affettivo con entrambi i genitori, nonché il rischio che la separazione dal genitore cittadino terzo comporterebbe per l'equilibrio del minore. La Corte ricorda che la convivenza del genitore cittadino terzo e il figlio cittadino dell'Unione è un elemento pertinente, ma non una condizione necessaria per confermare il rapporto di dipendenza (cfr. il ¶¶ 66-68 della sentenza qui commentata).

In sintesi, la Corte conferma quanto stabilito nelle sentenze *Chavez-Vilchez e K.A. e a.* (cfr. V. Di Comite, *Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño «europeo». Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017 en el asunto Chávez-Vilchez*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 58, 2017, 1041-1058, S. Progin-Theuerkauf, *K.A and others – The Zambrano Story Continues*, in [www.europeanlawblog.eu](http://www.europeanlawblog.eu), 22 maggio 2018). Se da un canto il riferimento combinato al diritto al rispetto della vita familiare e all'interesse superiore del minore rafforza la protezione di cittadini terzi familiari di cittadini dell'UE minorenni, dall'altro rende ancora più netta la distinzione fra relazioni adulto-adulto e adulto-minore (cfr. I. Goldner Lang, *Extending the Scope of EU Law to Internal Situations: "In the Child's Best Interests We Swear, but not a step further"*, in [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu), 29 giugno 2018).

Riguardo al rapporto di dipendenza per conferire il diritto di soggiorno derivato a QP, viene ribadito che l'insufficienza dell'obbligo di convivenza dei coniugi per stabilire il rapporto di dipendenza in base al quale riconoscere tale diritto. Nel valutare il rapporto di dipendenza tra QP e sua figlia cittadina dell'Unione, la Corte ricorda che l'esame deve comprendere tutte le circostanze pertinenti nell'interesse superiore del minore. In tale ottica, la convivenza fattuale dei coniugi gioca un ruolo importante, in quanto qualora i coniugi, genitori del cittadino dell'Unione, convivano, vi è la presunzione relativa che sussista un rapporto di dipendenza (cfr. il ¶ 70 della decisione in commento).

La causa C-451/19 presenta una maggiore complessità per analizzare la sussistenza di un rapporto di dipendenza. Tale complessità è dovuta al fatto che si tratti di una famiglia allargata, composta da XU, la madre, che ha l'affidamento esclusivo del figlio ed è cittadina di un Paese terzo, il padre e l'altro figlio acquisiti, entrambi cittadini spagnoli. In tale prospettiva, la Corte ricorda la sussidiarietà del diritto di soggiorno del cittadino terzo e sollecita il giudice del rinvio di esaminare se sussistano o meno i criteri per conferirlo in base a qualche disposizione di diritto derivato dell'Unione o di diritto nazionale. Qualora non vi sia alcuna disposizione di tale natura, si deve procedere a valutare se l'art. 20 TFUE sia applicabile alla presente causa (i ¶¶ 78-80 della sentenza in oggetto).

A tal riguardo, l'Avvocato Generale propone di esaminare il rapporto di dipendenza tra il cittadino di Paese terzo e il cittadino dell'Unione tenendo conto della struttura familiare particolare. Tale rapporto, dunque, non sussiste in modo diretto tra XU e suo fratello acquisito, bensì in modo indiretto, tramite la madre comune. Egli ricorda che le pratiche di espulsione delle autorità nazionali hanno un forte impatto sull'unità familiare, in quanto molte famiglie hanno solo due scelte; accettare la separazione fisica oppure seguire il membro espulso al di fuori dell'Unione (cfr. i ¶¶ 113-114 delle conclusioni dell'Avvocato Generale).

Occorre sottolineare la differenza tra le conclusioni dell'Avvocato Generale e la sentenza della Corte circa l'interpretazione dell'unità familiare. Mentre l'Avvocato Generale afferma che la partenza forzata di XU e di sua madre obbligherebbe presumibilmente sia il marito che l'altro figlio a lasciare il territorio dell'Unione, la Corte, ribadendo quanto detto sulla mancata sussistenza di un rapporto di dipendenza tra i coniugi solo in base all'obbligo di convivenza, si concentra sullo *status* dell'altro figlio, cittadino dell'Unione (cfr. i ¶¶ 115-116 delle conclusioni dell'Avvocato Generale, i ¶¶ 80-81 della sentenza in commento).

La Corte richiama il giudice nazionale a verificare l'ipotesi secondo la quale l'espulsione di XU dalla Spagna avrebbe costretto non solo la madre ma anche l'altro figlio di quest'ultima, cittadino dell'Unione, a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme. La Corte, infine, ribadisce che, qualora tale ipotesi risultasse verificata, ai sensi dell'art. 20 TFUE si deve conferire il diritto di soggiorno derivato a XU al fine di garantire l'effettivo godimento dei diritti conferiti al suo fratello acquisito anche se quest'ultimo non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione (il ¶¶ 85-86 della sentenza in commento).

5. – Le cause riunite di *Subdelegación del Gobierno en Toledo* hanno dato alla Corte un'altra occasione per precisare la sua giurisprudenza sul diritto di soggiorno derivato dei cittadini di Paesi terzi ai sensi dell'art. 20 del TFUE. In tale ottica, la Corte si è nuovamente pronunciata sulla natura del rapporto di dipendenza tra tali cittadini e i cittadini dell'UE, sull'interesse superiore del minore e sull'ammissibilità di limitazioni nazionali per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nonché su questioni meno affrontate, come il rapporto tra il diritto di soggiorno e il criterio di disporre di risorse sufficienti stabilito nei confronti di cittadini dell'Unione o l'obbligo di convivenza dei coniugi.

Una delle conclusioni più importanti riguarda le misure nazionali che in maniera indiretta, ossia tramite il rifiuto del riconoscimento del diritto di soggiorno ai cittadini terzi privano il cittadino dell'UE, che non si è mai avvalso della libertà di circolazione, del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo *status* di cittadino dell'Unione. A tal riguardo, la Corte ha confermato i principi enunciati nella sentenza *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, chiarendo che "l'articolo 20 TFUE osta a che uno Stato membro preveda un'eccezione al diritto di soggiorno derivato che detto articolo riconosce a tale cittadino di un Paese terzo, sulla base dell'unico rilievo secondo il quale tale cittadino dell'Unione non dispone di risorse sufficienti" (cfr. il ¶ 50 della decisione in commento, il ¶ 49 della sentenza 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*).

In secondo luogo, la Corte ha ripetutamente considerato come priorità sia il mantenimento dell'unità familiare che la tutela dell'interesse superiore del minore, ma non ha fatto alcun progresso nell'interpretazione del concetto di dipendenza tra adulti alla luce del legame coniugale. Similmente alle sentenze *Dereci* e *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, ha concluso che, da un lato, un rapporto di dipendenza tra adulti può essere previsto solo in circostanze del tutto eccezionali e, dall'altro, che un rapporto di dipendenza che conferisce un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE non può essere stabilito sulla base del solo matrimonio o di un obbligo di convivenza coniugale. Tuttavia, questa conclusione non sembra tenere sufficientemente in considerazione la natura peculiare dell'istituzione del matrimonio, che (idealmente) è difficile da interpretare in termini di dipendenza (cfr. G. Davies, *The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights*, in D. Kochenov (ed), *EU Citizenship Rights and the Vertical Division of Powers in the EU*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 486).



È vero che uno Stato non può obbligare i propri cittadini a lasciare il territorio nazionale (e, nel caso di Stati membri, dell'Unione Europea), qualora non riconosca il diritto di soggiorno al coniuge di un Paese terzo. Ma non si può pretendere che un/a cittadino/a dell'UE rimanga nel territorio dell'Unione invece di seguire il/la coniuge espulso/a, altrimenti quale effettività avrebbe il diritto al rispetto della vita familiare? Un diritto fondamentale, riconosciuto dalla stessa Unione, che dovrebbe essere garantito a prescindere dal fatto che vi siano o meno minori a carico di uno dei due. Risulterebbe, dunque, auspicabile se la Corte sviluppasse una maggiore distinzione nei vari rapporti di dipendenza tra adulti, tenendo presente la loro vera natura alla luce di tutte le circostanze del singolo caso. Ulteriormente, si può aprire il quesito riflettendo su quale tutela giuridica spetti a forme di convivenza diverse dal matrimonio (cfr. Corte giust., sentenza 14 dicembre 2021, *V.M.A. c Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20).

Inoltre, resta la domanda circa la portata del contenuto essenziale dei diritti conferiti dallo *status* del cittadino dell'Unione alla luce dell'art. 20 TFUE. Considerato alla luce della relazione tra cittadini dell'Unione e cittadini terzi, il riconoscimento della pretesa di non dover abbandonare il territorio dell'UE nel suo complesso risulta una conquista importante del diritto europeo. L'art. 20 TFUE, quindi, incide in modo indiretto sulla classica competenza dello Stato di decidere a chi concedere il diritto di entrare e rimanere nel proprio territorio. Dalla discrezione statale si salvaguarda così un diritto di soggiorno derivato ai cittadini terzi che sono responsabili per cittadini dell'UE, soprattutto se questi ultimi sono minori, nel rispetto delle condizioni spiegate di sopra (cfr. S. Coutts, *op. cit.*, 40-44). Tuttavia, rimane il dubbio se il contenuto essenziale si esaurisca nel diritto di rimanere nel territorio dell'UE. Nei relativi casi il ragionamento della Corte verte attorno a questa domanda senza che altri diritti potenziali venissero gradualmente identificati e protetti (cfr. D. Kochenov, *The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need of Clarification*, in *European Law Journal* 19 (2013), 513).

Per concludere, con la sentenza nelle cause riunite di *Subdelegación del Gobierno en Toledo e XU (C-451/19)*, *QP (C-532/19)* la Corte di Giustizia ha fornito ulteriori precisazioni circa la portata della cittadinanza sovranazionale. Il presente commento ha cercato di mettere in evidenza i principali nodi ancora da sciogliere perché la cittadinanza dell'Unione Europea divenga "lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri" (cfr. Corte giust., il ¶ 31 della sentenza 21 settembre 2001, *Grzelczyk c Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99). A tal riguardo, si auspica che le future pronunce provvedano a chiarire le domande lasciate aperte.

Kamilla Galicz

Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa

[Kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it](mailto:Kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it)

