



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 2/2021

1. L'ALLONTANAMENTO DEI CITTADINI DI PAESI TERZI CON FIGLI DI MINORE ETÀ CITTADINI DELL'UNIONE E IL PRINCIPIO DEL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE E DELLA SENTENZA NELLA CAUSA C-112/20.

Sentenza della Corte, decima sezione, dell'11 marzo 2021, causa C-112/20, *M.A. c Etat belge*, ECLI: ECLI:EU:C:2021:197

Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 5 – Decisione di rimpatrio – Padre di un minore cittadino dell'Unione europea – Presa in considerazione dell'interesse superiore del minore in sede di adozione della decisione di rimpatrio

L'articolo 5 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in combinato disposto con l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri devono tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del minore prima di adottare una decisione di rimpatrio, accompagnata da un divieto d'ingresso, persino qualora il destinatario di tale decisione non sia un minore, bensì il padre di quest'ultimo.

Con la pronuncia pregiudiziale nella causa C-112/20 ([Causa C-112/20: Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État \(Belgio\) il 28 febbraio 2020 — M. A. / État belge, GUC 161 dell' 11.5.2020, pp. 40–41](#)), la Corte di giustizia torna a occuparsi di allontanamento dello straniero e delle tutele ad esso applicabili nei casi in cui sia il genitore di un cittadino dell'Unione Europea di minore età.

Nello specifico, la questione sollevata ha ad oggetto la rilevanza del principio del superiore interesse del minore in sede di adozione della decisione di rimpatrio nell'ambito della Direttiva rimpatri (Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in GUUE del 24 dicembre 2008, L 348), anche quando la misura riguardi non già il minore stesso ma un suo familiare. La pronuncia appare rilevante in quanto la Corte sembra consolidare alcune linee giurisprudenziali avviate di recente rispetto alla giurisprudenza in materia, segnatamente non

solo rispetto alla valutazione del superiore interesse del minore, ma anche alla questione dei legami di dipendenza che intercorrono tra genitore colpito da provvedimento di espulsione e figlio minore e alla loro rilevanza ai fini della decisione di allontanamento del cittadino di paese terzo in posizione irregolare.

La controversia dalla quale origina il rinvio coinvolge il sig. M.A. che, a seguito di alcuni reati commessi in territorio belga, veniva colpito da provvedimento di espulsione, in quanto considerato un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. In questa sede, il signor M.A. dichiarava di avere una compagna di cittadinanza belga e una figlia nata nel paese e proponeva ricorso avverso la decisione di allontanamento invocando l'Articolo 24 della Carta ([Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), GUUE C 202 del 7.6.2016, pp. 389–405), in quanto la sua espulsione avrebbe violato tale disposizione avvenendo a detrimento del superiore interesse della figlia minore.

Tale ricorso veniva rigettato dal *Conseil du contentieux des étrangers*, sulla base del fatto che il signor M.A. difettasse di interesse ad agire, in quanto non dettagliava di proporre ricorso in nome della figlia. Il ricorrente impugnava dunque tale decisione innanzi al giudice del rinvio, sostenendo che, in base alle disposizioni del diritto dell'Unione, non fosse necessario agire in nome della figlia minore per tutelarne il superiore interesse. Inoltre, per effetto della misura di allontanamento del padre, la figlia sarebbe stata costretta a lasciare il territorio degli Stati membri e di conseguenza a rinunciare al nucleo essenziale dei diritti ad essa attribuiti in virtù del suo status di cittadina dell'Unione.

In particolare, secondo il giudice a quo, il *Conseil du contentieux des étrangers* aveva implicitamente ritenuto che il superiore interesse del minore dovesse essere considerato solo nei casi in cui la misura dell'allontanamento riguardasse specificamente un minore, e non già un suo genitore, rilevando dunque che le censure mosse dal ricorrente rispetto a tale elemento vertevano sulla interpretazione dell'Articolo 5 della Direttiva 2008/115/CE, che impone appunto agli Stati membri di tenere debito conto del superiore interesse del minore nell'applicazione della Direttiva.

Alla luce della vicenda appena descritta, il giudice del rinvio sospendeva il giudizio chiedendo alla Corte se l'articolo 5 della direttiva 2008/115, che impone agli Stati membri, in occasione dell'attuazione della direttiva, di tenere in considerazione l'interesse superiore del bambino, in combinato disposto con l'articolo 13 della stessa direttiva (diritto a un ricorso effettivo) e con gli articoli 24 (superiore interesse del minore) e 47 (diritto a un ricorso effettivo) della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso impone di tenere in considerazione l'interesse superiore del bambino, cittadino dell'Unione, anche quando la decisione di rimpatrio è presa nei confronti di uno solo dei genitori del bambino.

In via preliminare, la Corte circoscrive l'ambito oggettivo del suo ragionamento attraverso due precisazioni. Invero, la questione sollevata dal signor M.A. riguardava principalmente l'interesse ad agire, e specificamente gli Articoli 13 della Direttiva 2008/115 in combinato disposto con l'Articolo 47 della Carta. Tuttavia, nel caso di specie, la questione posta dal giudice a quo, unico soggetto legittimato a adire la Corte, non riguarda l'interesse ad agire, che la Corte decide dunque di omettere dal suo giudizio. In secondo luogo, la Corte delimita ulteriormente l'ambito oggettivo della sua analisi, escludendo la questione sollevata dal giudice a quo rispetto al diritto a un ricorso effettivo, di cui all'Articolo 13 della Direttiva 2008/115. In buona sostanza, la domanda così riformulata riguarda in modo specifico l'Articolo 5 della Direttiva 2008/115 insieme all'Articolo 47 della Carta, nella misura in cui il dubbio pregiudiziale riguarda se l'interesse superiore del minore, che nella fattispecie è un

cittadino dell'Unione, debba essere tenuto in considerazione anche quando la misura dell'allontanamento non lo riguarda personalmente ma coinvolge uno solo dei due genitori.

La Corte procede così con l'analizzare la condizione del ricorrente, cittadino di un paese terzo che si trova in posizione irregolare nello Stato membro e che ivi possiede dei legami familiari, in particolare una figlia minore di nazionalità belga.

In questo contesto, la Corte specifica che l'esame delle circostanze del caso alla luce del superiore interesse del minore non deve limitarsi ad una valutazione di elementi meramente materiali, ma deve tener conto di tutte le circostanze relative al caso di specie, come l'età del minore, il suo sviluppo psicofisico, l'intensità dei suoi legami affettivi con i genitori, e, non da ultimo, il rischio che la separazione da uno dei due genitori possa inficiare il suo equilibrio e il suo sviluppo. A tal proposito, la Corte sottolinea che nell'ambito di una tale valutazione, il fatto che l'altro genitore non interessato da provvedimento di espulsione sia materialmente in grado di occuparsi quotidianamente del figlio minore è elemento rilevante ma non dirimente né sufficiente a stabilire se tra il genitore colpito da provvedimento di allontanamento e il figlio minore non esista una relazione di dipendenza tale da causare l'allontanamento di quest'ultimo dal territorio dell'Unione.

Fatta questa premessa, la Corte si sofferma poi sul nucleo della domanda pregiudiziale, ovvero l'interpretazione dell'Articolo 5 della Direttiva 2008/115 e nella fattispecie, se esso preveda che il superiore interesse del minore debba essere tenuto in considerazione anche nei casi in cui l'allontanamento non riguardi il minore ma uno dei suoi genitori. La Corte osserva come la norma in questione è formulata come norma generale e, in quanto tale, si impone agli Stati non appena e in tutti i casi essi si trovino ad applicare la direttiva 2008/115 e dunque anche nei casi in cui la direttiva non si applichi ad un minore ma al genitore di figlio minore (si veda, in questo senso, [Sentenza della Corte, Causa C-82/16, K.A. e a](#), ECLI: ECLI:EU:C:2018:308). Il ragionamento della Corte a corroborazione di tale affermazione ruota attorno a due argomentazioni.

In primo luogo, la Corte afferma che la norma di cui all'articolo 5 della direttiva debba essere interpretata in senso estensivo. Una tale interpretazione è supportata innanzitutto da una lettura sistematica della direttiva stessa, ed in particolare alla luce dei suoi considerando 22 e 24, secondo i quali lo strumento è da interpretare alla luce, rispettivamente, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ([Convenzione sui diritti del fanciullo](#), fatta a New York il 20 novembre 1989, GU Serie Generale n.135 del 11-06-1991 - Suppl. Ordinario n. 35) e dei diritti fondamentali così come sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. In particolare, l'articolo 24(2) della Carta afferma che l'interesse superiore del minore debba essere considerato preminente *in tutti gli atti relativi ai minori* (corsivo aggiunto). D'altronde, tale formula si rifà totalmente al dettato dell'articolo 3 della Carta ONU sui diritti del fanciullo.

Ebbene, nel ragionamento seguito dalla Corte, da ciò deriva che il superiore interesse del minore debba essere elemento e preoccupazione preminente in tutti gli atti che hanno conseguenze sui minori, anche in quelli che non abbiano come destinatario specifico un minore ma implicino conseguenze significative su di esso.

In secondo luogo, tale lettura si evince anche dalla formulazione stessa della norma di cui all'articolo 5. Infatti, secondo la Corte, il dettato dell'articolo in questione è volontariamente formulato in termini generali e non in riferimento ad una particolare categoria di persone cui la direttiva si applica. In particolare, l'articolo 5 elenca una lista di elementi che gli Stati membri sono tenuti a valutare quando applichino la direttiva, tra cui il superiore interesse del minore. Stando alla formulazione letterale di tale elenco, risulta

evidente che il legislatore abbia previsto che solamente l'elemento relativo alle "condizioni di salute" è da valutarsi esclusivamente in relazione al destinatario del provvedimento ("Nell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione: [...] le condizioni di salute *del cittadino di un paese terzo interessato*; corsivo aggiunto). Tutti gli altri elementi, e nella fattispecie quello del superiore interesse del minore, sono formulati in termini generali.

Inoltre, la Corte afferma che risulta di tutta evidenza come svariate disposizioni della direttiva tutelino il superiore interesse del minore e i diritti di quest'ultimo anche quando l'allontanamento non lo riguarda personalmente ma solo indirettamente attraverso un genitore. In particolare, l'articolo 7(2) prevede che il periodo per la partenza volontaria possa essere prorogato, *inter alia*, per l'esistenza di bambini che frequentano la scuola. Similmente, l'articolo 14(1) stabilisce un elenco di garanzie applicabili precedentemente al rimpatrio, tra le quali figura l'unità del nucleo familiare e la garanzia dell'accesso al sistema educativo di base per i figli minori.

Infine, seguendo il *fil rouge* dell'interpretazione sistematica ed estensiva della norma in questione, la Corte sottolinea che, come la direttiva stessa prevede all'articolo 5 lettera b, nell'adottare una misura di allontanamento in applicazione della direttiva, gli Stati devono tener debito conto anche della vita familiare, il cui rispetto è tutelato all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali. Da ciò discende che, nei casi come quello oggetto della controversia, il superiore interesse del minore, di cui all'articolo 24 della Carta debba essere letto in combinato disposto con il dovere degli Stati di tutelare e rispettare la vita privata e familiare.

Da tale lettura estensiva della norma alla luce del rispetto della vita privata e familiare e del superiore interesse del minore, la Corte conclude dunque che gli Stati membri, nell'adottare una decisione di espulsione in applicazione della direttiva 2008/115 devono tener conto del superiore interesse del minore persino qualora il destinatario della misura non sia un minore ma il genitore di quest'ultimo.

La decisione della Corte appare inserirsi nel solco della giurisprudenza relativa ai casi di allontanamento di genitori di cittadini minorenni dell'Unione. Infatti, sebbene la domanda pregiudiziale fosse specificamente rivolta alla rilevanza del superiore interesse del minore di cui all'articolo 5 della direttiva, in tali casi, il ragionamento della Corte, e nella fattispecie alcuni dei suoi elementi, consente di elaborare alcune riflessioni che pongano la decisione in una prospettiva più ampia.

In primo luogo, occorre sottolineare come, per la prima volta, la Corte si pronunci sulla questione del diritto alla regolarizzazione del soggiorno nei casi di legami familiari e della presenza di figli minorenni cittadini dell'Unione, nell'ambito della normativa applicabile non già a questi ultimi, ma ai cittadini di paesi terzi interessati da un provvedimento di allontanamento, ovvero la direttiva 2008/115.

Infatti, sinora, la legalità dell'espulsione dei genitori dei cittadini europei era stata valutata nel contesto di istanze mosse dalla prospettiva dei diritti naturalmente attribuiti a questi ultimi (*ex plurimis*, [Causa C-34/09](#), *Ruiž Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124; [Causa C-200/02](#), *Chen*, ECLI:EU:C:2004:639; [Causa C-256/11](#), *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734), nell'ambito della direttiva cittadini europei e del trattato articolo 20 TFUE, dunque dell'esercizio del nucleo dei diritti attribuiti attraverso la cittadinanza dell'Unione, che peraltro la Corte menziona nella decisione oggetto di questa analisi (para 26). È possibile dunque affermare che, alla luce delle conclusioni della Corte nel caso di specie, le autorità nazionali siano tenute a valutare tali circostanze anche nel caso in cui la misura sia indirizzata esclusivamente al genitore. Infatti, se è pur vero che, secondo la Corte, "le disposizioni del

Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di un paese terzo" e che i diritti eventualmente loro conferiti "non sono diritti propri, bensì derivati da quelli di cui gode il cittadino dell'Unione", in quanto "la finalità e la ratio di tali diritti derivati si basano sulla constatazione che il rifiuto del loro riconoscimento è idoneo a pregiudicare, in particolare, la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione" ([Causa C-133/15, Chavez Vilchez](#), ECLI:EU:C:2017:354, para 62), nel caso di specie la Corte fa penetrare tali disposizioni negli strumenti applicabili ai cittadini di paesi terzi attraverso la considerazione primaria data al superiore interesse del minore. Inoltre, come affermato in *Chavez*, se da un lato l'onere della prova circa le conseguenze del suo allontanamento spetta al cittadino di paese terzo, dall'altro, proprio in virtù della tutela che spetta ai cittadini dell'Unione, lo Stato deve procedere "alle ricerche necessarie per stabilire dove risieda il genitore cittadino di tale Stato membro per verificare, da un lato, se questi sia o no realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del minore e, dall'altro lato, se esista o no una relazione di dipendenza tra il minore e il genitore cittadino di un paese terzo" (para 77).

In secondo luogo, appaiono di rilevanza le considerazioni che la Corte elabora a proposito della questione dei legami affettivi e di dipendenza che legano il cittadino di paese terzo ai propri figli cittadini dell'Unione e che vanno valutati nel contesto dell'esame del superiore interesse del minore. Nel caso di specie, la Corte conferma quanto già riconosciuto nel caso *Chavez-Vilchez*.

Come è possibile rilevare al para 27, la Corte afferma che "il fatto che l'altro genitore sia realmente capace di, e disposto a, assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minorenne costituisce un elemento rilevante, ma che non è di per sé solo sufficiente per poter constatare che non esista, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione qualora al suddetto cittadino di un paese terzo venisse rifiutato il diritto di soggiorno. Infatti, una constatazione in tal senso deve essere fondata sulla considerazione, nell'interesse superiore del minore di cui trattasi, 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 con ciascuno dei suoi genitori, nonché del rischio che la separazione dal genitore cittadino di un paese terzo possa comportare per l'equilibrio del minore", dando seguito dunque ad un orientamento espansivo iniziato nel 2017.

Infatti, a parer di chi scrive, tale interpretazione del test usato dalla Corte per l'esame delle circostanze che costringerebbero un cittadino dell'Unione minorenne a lasciare il territorio degli Stati membri, si pone in una posizione di evoluzione rispetto ai primi casi in materia. In particolare, nel caso *Ruiz Zambrano*, che ha segnato la giurisprudenza in materia, la Corte aveva concluso che la tenerissima età dei figli, dunque la loro totale dipendenza dai genitori, unita al fatto che nessuno dei due genitori sarebbe rimasto sul territorio dell'Unione, avrebbero portato i figli cittadini dell'Unione a lasciare forzatamente il territorio degli Stati membri e quindi a rinunciare al nucleo essenziale dei loro diritti di cittadinanza. In questo caso, dunque, il test teneva conto, senza andare oltre, di elementi più squisitamente materiali.

I legami di dipendenza menzionati dalla Corte, infatti, erano stati ritenuti tali da costringere ad un allontanamento dal territorio dell'Unione in virtù del fatto che i minori erano dei neonati, dunque legati ai genitori da una totale dipendenza materiale e che nessuno dei genitori sarebbe rimasto sul territorio.

Inoltre, se, da un lato, il test richiedesse il ricorrere di elementi alquanto stringenti ed eccezionali, dall'altro, una parte della dottrina ha osservato che, nonostante il ragionamento

in *Ruiz Zambrano* apparisse alquanto fattuale, grazie al riferimento, appunto, a elementi materialmente misurabili, esso in realtà tradiva un normativismo morale di fondo, che giudicava la separazione tra genitori e figli minorenni cittadini dell'Unione inaccettabile non tanto sul piano legale ma, appunto, morale (si veda, *inter alia*, [DAVIES, G.](#), *The family rights of European children: the expulsion of non-European parents*; [VAN ELSUWEGE, P.](#), *Shifting the boundaries? European Union Citizenship and the Scope of Application of EU Law*).

Ebbene, con la sentenza in esame la Corte pare aver superato tali rigidità ed essere andata dunque oltre la valutazione della mera dipendenza materiale in virtù proprio della considerazione data al principio del superiore interesse del minore, e quindi anche di elementi "immateriali" che appaiono conferire una maggiore ampiezza e flessibilità all'esame delle circostanze. D'altronde, ciò pare evidente anche alla luce del richiamo che la Corte opera in favore del diritto alla vita privata e familiare di cui all'articolo 7 della Carta, che sembra tanto più forte alla luce del fatto che l'interferenza con la vita privata, nel caso di specie, riguardava anche una cittadina dell'Unione. È presumibile, tuttavia, che una dipendenza così intesa resti confinata ai casi che coinvolgono cittadini dell'Unione di minore età e non possa essere estesa a legami familiari tra adulti, dove il rilascio di un permesso di soggiorno in virtù di un legame di dipendenza rimane confinato a casi eccezionali (*K.A. e a*, para 65).

In buona sostanza, con *M.A.* la Corte convalida un orientamento già iniziato con *Chavez* nel 2017, facendo dialogare i diritti relativi alla cittadinanza dell'Unione con strumenti applicabili ai cittadini di paesi terzi, attraverso il superiore interesse del minore e il principio del rispetto alla vita privata e familiare.

FRANCESCA RONDINE