

**Causa C-624/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

24 novembre 2020

**Giudice del rinvio:**

Rechtbank Den Haag - zittingsplaats Amsterdam (Paesi Bassi)

**Data dell'ordinanza di rinvio:**

24 novembre 2020

**Ricorrente:**

E.K.

**Resistente:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Oggetto del procedimento principale**

Il procedimento principale verte sulla questione se un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia per sua natura temporaneo e dunque osti all'ottenimento di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Interpretazione dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109/CE. Questione se gli Stati membri siano competenti a stabilire autonomamente se un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia temporaneo. Qualora la questione sia disciplinata dal diritto dell'Unione, si pongono le questioni: 1) se esista una differenza tra i diritti di soggiorno derivati sulla base della direttiva 2004/38/CE e quelli derivati sulla base dell'articolo 20 TFUE; 2) se un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'articolo 20 TFUE sia temporaneo; e 3) se la direttiva 2003/109 sia stata correttamente trasposta nel diritto dei Paesi Bassi.

## **Questioni pregiudiziali**

1. Se rientri nella competenza degli Stati membri stabilire se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia per sua natura temporaneo o meno, o se detta nozione debba essere interpretata ai sensi del diritto dell'Unione.

2. In caso si debba procedere a un'interpretazione ai sensi del diritto dell'Unione, se ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/109/CE sussista [pertanto] una distinzione tra i diversi diritti di soggiorno derivati spettanti ai cittadini di paesi terzi in forza del diritto dell'Unione, tra i quali il diritto di soggiorno derivato conferito a un familiare di un cittadino dell'Unione sulla base della direttiva sulla libera circolazione e il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE.

3. Se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, che per sua natura dipende dall'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione, ed è dunque limitato, sia per sua natura temporaneo.

4. Qualora il diritto di soggiorno conferito dall'articolo 20 TFUE abbia natura temporanea, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva debba [pertanto] essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che esclude dal riconoscimento di uno status di soggiornante di lungo periodo, ai sensi della direttiva, solo permessi di soggiorno di diritto nazionale.

## **Disposizioni di diritto dell'Unione invocate**

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articolo 20

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44): articolo 3, paragrafo 2, lettera e).

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77): articoli 7, 16.

## **Disposizioni di diritto nazionale invocate**

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000, in materia di stranieri): articolo 8, parte iniziale e lettera e), articoli 14 e 45b.

## **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 La ricorrente è nata il 30 novembre 1960 e ha la cittadinanza del Ghana. Suo figlio, nato il 10 febbraio 2002, ha la cittadinanza dei Paesi Bassi.
- 2 Il 9 settembre 2013, in forza dell'articolo 20 TFUE, alla ricorrente è stato rilasciato un permesso di soggiorno UE con l'annotazione «Familiare di un cittadino dell'Unione». Dal 2017 questo viene qualificato nei Paesi Bassi anche come un diritto di soggiorno Chavez-Vilchez.<sup>1</sup>
- 3 Il 18 febbraio 2019 la ricorrente ha presentato una domanda di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.
- 4 Con decisione del 30 agosto 2019 il resistente ha respinto la domanda della ricorrente di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e di un permesso di soggiorno ordinario a tempo indeterminato. L'opposizione presentata avverso la decisione in parola è stata respinta con decisione del 12 dicembre 2019.
- 5 L'8 gennaio 2020 il rechtbank (Tribunale, Paesi Bassi) ha ricevuto il ricorso della ricorrente avverso detta decisione.

## **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 6 Secondo il resistente, dalle sentenze Singh<sup>2</sup>, Chavez-Vilchez<sup>3</sup> e K.A.<sup>4</sup> discenderebbe che rientra nella facoltà degli Stati membri stabilire i diritti e le condizioni del soggiorno legale sul loro territorio. Spetterebbe pertanto agli Stati membri stabilire se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE venga qualificato di natura temporanea o meno.
- 7 Il resistente sostiene inoltre che la ricorrente non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109. Un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sarebbe infatti per sua natura temporaneo, atteso che siffatto diritto

<sup>1</sup> Ai sensi della sentenza della Corte del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354.

<sup>2</sup> Sentenza del 18 ottobre 2012, C-502/10, EU:C:2012:636, punti da 39 a 42.

<sup>3</sup> Sentenza Chavez-Vilchez, punto 64.

<sup>4</sup> Sentenza dell'8 maggio 2018, C-82/16, EU:C:2018:308, punti 53 e 54.

cesserebbe allorché viene meno la dipendenza del cittadino dell'Unione dal cittadino del paese terzo. Per questo motivo si configurerebbe un soggiorno per motivi di carattere temporaneo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109.

- 8 Il diritto di soggiorno Chavez-Vilchez sarebbe di natura temporanea giacché esso non tratterebbe i diritti della ricorrente, bensì quelli di suo figlio. L'obiettivo sarebbe infatti quello di garantire che il figlio della ricorrente non sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione europea. Il diritto di soggiorno sarebbe fondato sul rapporto di dipendenza esistente tra la ricorrente e il figlio suo minore, che sarebbe per definizione di natura temporanea. Per questo motivo la ricorrente non avrebbe diritto neppure a un permesso di soggiorno ordinario nazionale a tempo indeterminato.
- 9 La ricorrente afferma, anzitutto, che dalle sentenze Chavez-Vilchez e K.A. non discenderebbe che spetti agli Stati membri determinare la natura del diritto di soggiorno. La nozione «diritto di soggiorno di natura temporanea» dovrebbe essere interpretata uniformemente all'interno dell'Unione. A questo riguardo la ricorrente rinvia alla sentenza Singh.
- 10 Inoltre la ricorrente sostiene che dalla direttiva 2003/109 non si evincerebbe che il suo diritto di soggiorno derivato sia di natura temporanea. Solo i diritti di soggiorno dei quali si può chiaramente stabilire a priori che sono di natura temporanea, come quelli degli studenti e delle persone «alla pari», sarebbero esentati da detta direttiva. Dalla direttiva 2003/109 non discenderebbe che un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo debba essere rilasciato solo nel caso di permessi di soggiorno autonomi e indipendenti.
- 11 Essa sostiene inoltre che la possibile futura cessazione del rapporto di dipendenza non conferirebbe natura temporanea al suo diritto di soggiorno. Essa avrebbe infatti intenzione di stabilirsi in maniera permanente e rientrerebbe quindi nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109. A suo avviso, il rigetto della sua domanda sarebbe contrario all'articolo 3 di detta direttiva.
- 12 Inoltre la ricorrente fa valere che il resistente non avrebbe la facoltà di negarle un permesso di soggiorno. Infatti, ai sensi dell'articolo 45b, paragrafo 1, lettera a), Vw 2000, un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo potrebbe essere negato unicamente qualora l'interessato abbia un permesso di soggiorno di natura temporanea fondato sull'articolo 14 Vw 2000. La ricorrente non sarebbe in possesso di un permesso di soggiorno nazionale, bensì di un permesso di soggiorno UE. Non sussisterebbe nessuno degli impedimenti elencati all'articolo 45b Vw 2000 e pertanto il resistente non avrebbe potuto respingere la domanda.

**Breve esposizione della motivazione del rinvio**

- 13 La risposta alla questione, se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia di natura temporanea, è rilevante per stabilire se il resistente potesse respingere la domanda della ricorrente di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.
- 14 Secondo il rechtbank, non si può rispondere a tale questione senza ragionevoli dubbi. Nella giurisprudenza della Corte il rechtbank ha rinvenuto indicazioni nel senso che il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE non ha natura temporanea. Per contro, il 23 settembre 2020 l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione Contenzioso Amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ha dichiarato (NL:RVS:2020:2272) che un permesso di soggiorno derivato da un figlio minorenne in linea di principio cessa allorché detto figlio raggiunge la maggiore età o non è più dipendente dalle cure del cittadino di un paese terzo. Pertanto, secondo il Raad van State è certo a priori che il diritto di soggiorno è temporaneo.

*Se l'accertamento della natura del diritto di soggiorno rientri nella competenza degli Stati membri*

- 15 Le parti sono divise, anzitutto, sulla questione se la natura del diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia una questione nazionale oppure se debba essere interpretata secondo il diritto dell'Unione. Nelle sentenze della Corte citate dal resistente il rechtbank non rinviene indicazioni nel senso che l'interpretazione della natura di detto diritto di soggiorno sia una questione di diritto nazionale. Secondo il rechtbank da tale giurisprudenza discende invece che la questione se un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia di natura temporanea deve essere interpretata uniformemente all'interno dell'Unione. Da dette sentenze si evince infatti che la fissazione di requisiti relativi a un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE è una questione nazionale, ma non che sia una questione nazionale anche la determinazione della natura del diritto di soggiorno. Come dichiarato dalla Corte al punto 54 della sentenza K.A., dette modalità di attuazione riguardano modalità procedurali, come le norme relative al modo in cui un cittadino di un paese terzo possa dimostrare di aver diritto a un permesso di soggiorno Chavez-Vilchez. Per contro, la questione se detto diritto di soggiorno sia di natura temporanea riguarda l'essenza del diritto stesso. Il rechtbank si chiede dunque se sia opportuno che siano gli Stati membri a decidere in merito. Ciò significherebbe infatti che un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE può determinare un permesso fondato sulla direttiva 2003/109 in uno Stato membro, ma non in un altro Stato membro, causando così una disparità giuridica indesiderata. Per questo il rechtbank presenta la questione sub 1.
- 16 Qualora la Corte dichiarerà che la natura del permesso di soggiorno è una questione disciplinata dal diritto dell'Unione, il rechtbank chiede alla Corte di rispondere anche alle seguenti questioni.

*Se il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia di natura temporanea*

– *Diritti di soggiorno derivati*

- 17 Il resistente ha fatto valere che dalla circostanza che il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE è derivato dai diritti di un cittadino dell'Unione si potrebbe desumere che un siffatto diritto di soggiorno non sia mai idoneo a determinare un soggiorno permanente. Detto diritto infatti esisterebbe solo per consentire che il cittadino dell'Unione non sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione, ma non conferirebbe diritti personali.
- 18 Il rechtbank constata che in diverse sentenze<sup>5</sup> la Corte ha dichiarato che il diritto dell'Unione non conferisce diritti autonomi a cittadini di paesi terzi. Gli eventuali diritti loro conferiti dalle disposizioni del Trattato in materia di cittadinanza dell'Unione non sono infatti diritti personali, bensì diritti derivati dall'esercizio del diritto di un cittadino dell'Unione a circolare e a soggiornare nell'Unione. Questo vale non solo per i diritti derivanti dall'articolo 20 TFUE, ma anche per quelli derivanti dalla direttiva 2004/38 (sentenze Eind<sup>6</sup>, Dereci<sup>7</sup>, Lida<sup>8</sup>, O. e B.<sup>9</sup> e Rendón Marín<sup>10</sup>).
- 19 I diritti derivati spettanti a un cittadino di un paese terzo familiare di un cittadino dell'Unione in forza della direttiva 2004/38 possono condurre a un soggiorno permanente (v. articolo 16 di detta direttiva), subordinatamente alla condizione che il cittadino del paese terzo familiare di un cittadino dell'Unione, come pure lo stesso cittadino dell'Unione, abbia soggiornato legalmente cinque anni nello Stato membro ospitante, in forza dell'articolo 7 della direttiva 2004/38.
- 20 La questione è dunque se occorra distinguere tra diritti derivati fondati su direttive e diritti derivati fondati sull'articolo 20 TFUE. Anche l'avvocato generale, nelle sue conclusioni presentate per le cause Rendón Marín e CS<sup>11</sup>, ha rilevato la possibile incoerenza nel trattamento del diritto di soggiorno derivato, a seconda

<sup>5</sup> Sentenza Chavez-Vilchez, punto 62; sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punti 72 e 73, e del 13 settembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punti 27 e 28.

<sup>6</sup> Sentenza dell'11 dicembre 2007, C-291/05, EU:C:2007:771, punto 23.

<sup>7</sup> Sentenza del 15 novembre 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, punto 55.

<sup>8</sup> Sentenza dell'8 novembre 2012, C-40/11, EU:C:2012:691, punti da 66 a 68.

<sup>9</sup> Sentenza del 12 marzo 2014, C-456/12, EU:C:2014:135, punto 36.

<sup>10</sup> Sentenza del 13 settembre 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 36.

<sup>11</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nelle cause Rendón Marín e CS, C-165/14 e C-304/14, EU:C:2016:75, paragrafo 152.

della questione se detto diritto sia fondato sulla direttiva 2004/38 o sull'articolo 20 TFUE, come spiegato nella sentenza Ruiz Zambrano<sup>12</sup>.

- 21 D'altro canto il rechtbank rileva che gli stessi Stati membri hanno creato il diritto di soggiorno derivato fondato sulla direttiva 2004/38. Inoltre, sono stati gli stessi Stati membri a consentire che cittadini di paesi terzi, che sono familiari di un cittadino dell'Unione, in forza della direttiva 2004/38 possano avere diritto a un soggiorno permanente. Detti diritti sono infatti contemplati nella direttiva 2004/38. Per contro, il diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE è stato sviluppato nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Ciò potrebbe costituire un'indicazione per una disparità di trattamento tra siffatti diritti di soggiorno derivati. Il rechtbank si chiede se ciò sia opportuno. Inoltre, nella circostanza che altri diritti di soggiorno derivati possano condurre a un soggiorno permanente il rechtbank ravvisa un'indicazione nel senso che il mero fatto che il diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE sia un diritto di soggiorno derivato sia di per sé insufficiente per affermare che esso sia per sua natura un diritto di soggiorno temporaneo.

– *Direttiva 2003/109*

- 22 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la nozione «soggiorno legale» nella direttiva 2003/109 e le condizioni e i diritti connessi possono essere determinati dagli Stati membri<sup>13</sup>. Se prima della presentazione della domanda un cittadino di un paese terzo ha soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni, gli può essere rilasciato un permesso in forza di questa direttiva. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109, questa direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti in uno Stato membro unicamente per motivi di carattere temporaneo, ad esempio in qualità di persone "alla pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno sia stato formalmente limitato.
- 23 Dalla sentenza Singh (punti da 45 a 50) si evince che per stabilire la natura del diritto di soggiorno è importante valutare se il cittadino del paese terzo abbia l'intenzione di stabilirsi permanentemente nello Stato membro di cui trattasi. In tal caso, ciò può costituire un'indicazione nel senso che detto diritto di soggiorno non ha natura temporanea.
- 24 Gli esempi elencati nella direttiva 2003/109 hanno in comune che il cittadino del paese terzo di cui trattasi non ha l'intenzione di stabilirsi permanentemente nello Stato membro. Questi casi riguardano infatti sempre un soggiorno di durata

<sup>12</sup> Sentenza dell'8 marzo 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

<sup>13</sup> V., ad esempio, sentenza Singh, punto 39.

limitata, non vengono creati stretti legami con lo Stato membro mentre restano in vita i legami con lo Stato di provenienza<sup>14</sup>.

- 25 Per accertare se il diritto di soggiorno sia di natura temporanea è dunque rilevante l'intenzione del cittadino del paese terzo di stabilirsi in uno stato. Occorre chiedersi perché per un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE ciò dovrebbe essere diverso rispetto a un diritto di soggiorno di altro tipo, che può ben condurre a un diritto di soggiorno UE.
- 26 Ai sensi della direttiva 2003/109 occorre infatti basarsi sull'intenzione del cittadino del paese terzo di stabilirsi permanentemente nello Stato membro. L'obiettivo della direttiva è infatti l'integrazione di cittadini di paesi terzi nello Stato membro di soggiorno. Nel caso di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, il cittadino del paese terzo ha ottenuto il diritto di soggiorno per garantire che il cittadino dell'Unione possa effettivamente esercitare i diritti connessi alla sua cittadinanza. In pratica da ciò discende tuttavia che anche il cittadino del paese terzo intraprende attività per le quali lo stesso o la stessa partecipa durevolmente alla vita sociale, come la conclusione di contratti di lavoro a tempo indeterminato, l'acquisto di un'abitazione e l'investimento di tempo per costruire e mantenere una rete di rapporti sociali. Nel caso di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, inoltre, il cittadino del paese terzo genitore di un cittadino dell'Unione proprio a causa del minore cittadino dell'Unione – che tra le altre cose frequenta la scuola, stringe amicizie e pratica sport nello Stato membro – svilupperà legami stretti e durevoli con detto Stato membro. L'integrazione del genitore nello Stato membro forma appunto un elemento importante per l'educazione del figlio in detto Stato.
- 27 Anche nella tesi del resistente, secondo la quale la relazione di dipendenza cesserà in un certo momento nel futuro, ossia quando il minore, cittadino dell'Unione, raggiunge l'età di diciotto anni, e pertanto il diritto di soggiorno è di natura temporanea, il *rechterbank* non ravvisa per ora elementi per qualificare un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE per sua natura come temporaneo. Ad esempio, non è chiaro se detto diritto di soggiorno cessi effettivamente non appena il figlio, cittadino dell'Unione, compie i diciotto anni. È ipotizzabile che un figlio diciottenne, che frequenta ancora la scuola, continui a mantenere una relazione di dipendenza dal genitore che se ne prende cura. Inoltre, esistono anche altri motivi di soggiorno che ad un certo momento possono cessare. Non tutti questi motivi di soggiorno sono di natura temporanea.
- 28 In considerazione dei dubbi esistenti sulla natura temporanea del diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE, il *rechterbank* presenta le questioni 2 e 3.

<sup>14</sup> V., anche, le conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Singh, C-502/10, EU:C:2012:294, paragrafo 48.

*Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 sia stato correttamente trasposto nel diritto dei Paesi Bassi*

- 29 Qualora la risposta alla terza questione sia in senso affermativo, è rilevante quanto segue.
- 30 L'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 è stato trasposto nel diritto dei Paesi Bassi dall'articolo 45b Vw 2000. Ai sensi di questo articolo, un diritto di soggiorno di natura temporanea fondato su un permesso di soggiorno di durata limitata, ai sensi dell'articolo 14 Vw 2000 (ossia un diritto di soggiorno nazionale di durata limitata) costituisce un impedimento per un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 20 TFUE non rientra nella portata del detto articolo; si tratta infatti di un diritto di soggiorno fondato sul diritto dell'Unione. Secondo il rechtbank ciò significa che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109 non è stato trasposto correttamente. Infatti, il Regno dei Paesi Bassi sembra aver optato per un'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), più restrittiva di quanto consentito.
- 31 La questione è cosa debba fare il rechtbank. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, qualora una direttiva non sia stata recepita correttamente e il giudice nazionale debba interpretare in conformità della direttiva, detta interpretazione conforme alla direttiva non può servire a fondare un'interpretazione contra legem del diritto nazionale<sup>15</sup>. In questo caso sembra che il diritto nazionale sia più favorevole per il cittadino del paese terzo rispetto alla direttiva 2003/109. Infatti, ai sensi del diritto nazionale i diritti di soggiorno di natura temporanea, ma fondati sul diritto dell'Unione, non possono determinare il rigetto di una domanda di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, mentre in forza di tale direttiva detti diritti di soggiorno escludono il cittadino del paese terzo dalla portata della medesima. Il rechtbank chiede dunque alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla questione 4.

<sup>15</sup> Sentenza del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 25.