

## Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



A, S c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

C-550/16, 12 aprile 2018

La causa in esame ha per oggetto l'interpretazione dell'articolo 2, parte iniziale e lettera f)<sup>1</sup>, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Nella questione posta, alla Corte è chiesto di stabilire quale sia il **momento determinante ai fini della qualificazione della «minore età» del rifugiato minore non accompagnato** che, dopo il riconoscimento della protezione internazionale, intende accedere al regime più favorevole del ricongiungimento familiare istituito dall'articolo 10, paragrafo 3, lettera a)<sup>2</sup>, della direttiva 2003/86.

### **Fatti alla base della controversia**

La figlia di A e di S, non accompagnata, ha fatto ingresso nel territorio dei Paesi Bassi e vi ha presentato domanda di asilo il 26 febbraio 2014, quando era ancora minorenni; il 2 giugno 2014 ha finalmente raggiunto la maggiore età. A seguire, il 21 ottobre 2014 il Segretario di Stato ha accolto

---

<sup>1</sup> «Ai fini della presente direttiva, si intende per:  
(...)

f) “minore non accompagnato”: il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri».

<sup>2</sup> «(...) 3. Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri:

a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a);

b) possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del suo tutore legale o di altro familiare, quando il rifugiato non abbia ascendenti diretti o sia impossibile rintracciarli».

la domanda di protezione internazionale dell'interessata, accordandole un permesso di soggiorno valido per 5 anni dal momento della presentazione della domanda.

Il 23 dicembre 2014, l'interessata ha poi depositato una domanda di permesso di soggiorno per i suoi genitori e per i suoi tre fratelli minori, ai fini del ricongiungimento familiare. Tuttavia, il Segretario di Stato ha rigettato tale domanda, in ragione del fatto che, al momento della presentazione della stessa, l'interessata era già maggiorenne. Anche il reclamo presentato avverso tale decisione è stato dichiarato infondato.

La decisione di rigetto viene impugnata da A e S davanti al *rechtbank Den Haag*<sup>3</sup>. Nell'ambito del ricorso, gli interessati sostengono che dall'articolo 2, lettera f) della direttiva 2003/86 si deduce che, ai fini di determinare chi possa essere qualificato come «minore non accompagnato», debba essere presa in considerazione la data di ingresso dell'interessato nello Stato membro in questione. All'opposto, il Segretario di Stato ritiene che, sulla questione, il criterio decisivo sia la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Dal canto suo, il giudice del rinvio rileva che il *Raad van State*<sup>4</sup>, in due sentenze del 2015, ha stabilito che la circostanza per cui il cittadino di un Paese terzo abbia raggiunto la maggiore età dopo il suo ingresso nel territorio nazionale può essere tenuta in considerazione nel determinare se quest'ultimo possa beneficiare delle disposizioni della direttiva sul ricongiungimento familiare. Cionondimeno, in contrasto con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il giudice del rinvio ritiene che la posizione sostenuta dai ricorrenti sia la più corretta nell'interpretazione della disposizione in discussione.

Per questi motivi, il Tribunale de l'Aia decide di sospendere il procedimento e, in qualità di giudice del rinvio, sottopone alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale.

### **La questione pregiudiziale**

*«Se, in caso di ricongiungimento familiare dei rifugiati, per “minore non accompagnato”, ai sensi dell'articolo 2, parte iniziale e lettera f), della direttiva [2003/86], si debba intendere anche un cittadino di un paese terzo o un apolide, d'età inferiore ai diciotto anni, che arrivi nel territorio di uno Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi e che:*

- *faccia domanda di asilo,*

---

<sup>3</sup> Tribunale de l'Aia, Paesi Bassi.

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, Paesi Bassi.

- *in pendenza della procedura d'asilo nel territorio dello Stato membro raggiunga l'età di diciotto anni,*
- *riceva asilo con efficacia retroattiva dalla data della domanda e*
- *chieda successivamente il ricongiungimento familiare».*

## **Il ragionamento della Corte**

Nella questione posta, alla Corte è chiamata a chiarire se, ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2003/86, **possa essere qualificato come «minore» il cittadino di paesi terzi o l'apolide di età inferiore ai diciotto anni al momento dell'ingresso** nel territorio dell'Unione e della **presentazione della domanda di asilo** nello Stato di primo ingresso, **ma che abbia raggiunto la maggiore età nel corso della procedura di asilo**, terminata con il riconoscimento con effetto retroattivo della protezione internazionale.

Se i ricorrenti sostengono di poter interpretare la disposizione citata in tal senso, la Commissione europea ritiene che il criterio da tenere in considerazione ai fini della qualificazione del «minore non accompagnato» ai sensi della direttiva sia il momento di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Similmente, il governo polacco sostiene che il momento decisivo sia la data di adozione della decisione sulla domanda di ricongiungimento. Diversamente, il governo olandese indica che sul punto debba essere accordata una certa discrezionalità agli Stati membri, che dovrebbero essere liberi di stabilire quale sia il momento determinante per definire quali rifugiati rientrino nella definizione legale di minore non accompagnato.

Per stabilire quale tra le interpretazioni proposte sia la più appropriata, la Corte inaugura il suo ragionamento rammentando le differenze tra il regime generale del ricongiungimento familiare istituito dalla direttiva 2003/86 e quello previsto per i titolari della protezione internazionale. Quest'ultimo, difatti, presenta diverse condizioni favorevoli per i rifugiati: in primo luogo, gli ascendenti diretti di primo grado del rifugiato non devono necessariamente essere a carico di quest'ultimo e non disporre di risorse per il proprio sostentamento nel paese di origine; in secondo luogo, **il ricongiungimento familiare costituisce un diritto per il rifugiato minore non accompagnato**, non essendo accordato agli Stati un margine di discrezionalità nell'accoglimento della domanda.

Si pone, dunque, la questione di stabilire **in quale momento la condizione della minore età debba essere soddisfatta perché il rifugiato possa accedere al regime più favorevole del ricongiungimento familiare**. Secondo la Corte, il silenzio della direttiva sul punto non può essere letto nel senso che il legislatore comunitario abbia voluto lasciare agli Stati un margine di

discrezionalità: nessuna delle disposizioni rilevanti, difatti, contiene un esplicito richiamo al diritto nazionale degli Stati membri. Al contrario, in ossequio al principio di eguaglianza, la Corte ritiene che la disposizione in discussione debba essere oggetto di un'interpretazione uniforme e autonoma nell'insieme degli Stati membri. Tale operazione ermeneutica deve essere dunque attuata prendendo in considerazione non solo il tenore letterale della disposizione, ma anche il contesto e le finalità della normativa in cui è inserita.

Partendo dalla lettura sistematica dell'articolo 2, lettera f), la Corte evidenzia un dato fondamentale sulla *ratio* della disposizione: **prima del riconoscimento definitivo** – con atto ricognitivo – **dello status di rifugiato, è impossibile sapere se l'interessato avrà diritto o meno di accedere al regime più favorevole del ricongiungimento familiare.** Di conseguenza, la Corte ritiene che sia impossibile precludere l'accesso alla procedura di ricongiungimento familiare ai rifugiati minori non accompagnati che, nel corso della procedura di asilo abbiano raggiunto la maggiore età: *«far dipendere il diritto al ricongiungimento familiare di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 dal momento in cui l'autorità nazionale competente adotta formalmente la decisione con cui si riconosce lo status di rifugiato alla persona interessata e, dunque, dalla maggiore o minore celerità nel trattamento della domanda di protezione internazionale da parte di tale autorità comprometterebbe l'effetto utile di tale disposizione e contrasterebbe non solo con l'obiettivo della direttiva in parola, che è quello di favorire il ricongiungimento familiare e di concedere, a tale riguardo, una protezione particolare ai rifugiati, segnatamente ai minori non accompagnati, ma anche con i principi di parità di trattamento e di certezza del diritto»*<sup>5</sup>. Un'interpretazione volta a precludere l'accesso al ricongiungimento familiare ai minori non accompagnati divenuti maggiorenni nel corso della procedura di asilo potrebbe comportare delle disuguaglianze tra i rifugiati. **Pur avendo presentato la domanda di protezione internazionale nello stesso momento, gli interessati potrebbero ricevere un trattamento diverso a seconda della celerità del procedimento di asilo.** La durata di trattamento di una domanda può difatti dipendere da una diversità di fattori: tra questi, il carico di lavoro delle autorità competenti, gli indirizzi politici degli Stati membri, i tassi di affluenza dei richiedenti asilo. Per giunta, un'interpretazione di questo genere si porrebbe altresì in contrasto con il principio **dell'interesse superiore del minore**, dal momento che le autorità nazionali competenti potrebbero non sentirsi incentivate a trattare in maniera prioritaria le domande di asilo dei minori non accompagnati. Infine, prendere in considerazione la data della decisione sulla domanda di asilo ai fini della qualificazione della minore età del rifugiato contrasterebbe con il **principio di certezza del diritto**, in ragione

---

<sup>5</sup> Par. 55.

dell'impossibilità per i minori interessati di prevedere le probabilità di accesso al diritto al ricongiungimento familiare al momento della presentazione della domanda di asilo.

All'opposto, sostiene la Corte, **prendere come punto di riferimento la data di presentazione della domanda di asilo ai fini dell'individuazione della «minore età» del rifugiato permette di assicurare un trattamento «identico e prevedibile»<sup>6</sup> per i rifugiati che abbiano presentato domanda di protezione internazionale nello stesso momento.** In questo modo, l'eventuale accoglimento della successiva domanda di ricongiungimento familiare sarà la conseguenza della solerzia del richiedente interessato e non dipenderà dai tempi di trattamento delle domande di asilo da parte delle autorità pubbliche. Sul punto, tuttavia, la Corte accoglie le perplessità della Commissione, che rigettava la possibilità che non vi fosse alcun limite temporale alla presentazione della domanda di ricongiungimento familiare per i minori non accompagnati la cui domanda di asilo fosse stata accolta. Ricorrendo ancora ad una lettura sistematica della direttiva 2003/86, difatti, la Corte ritiene che la domanda di ricongiungimento, per essere ritenuta ricevibile, dovrà essere presentata **entro il termine indicativo di tre mesi dal riconoscimento dello status** di rifugiato.

Prima di concludere sulla questione, la Corte spende alcune parole per chiarire le ragioni che la spingono a rigettare le interpretazioni proposte dalla Commissione e dai governi olandese e polacco. In primo luogo, la Corte ritiene che la data di ingresso nel territorio di uno Stato membro non può essere presa in considerazione, in quanto il diritto al ricongiungimento familiare dipende dal riconoscimento della protezione internazionale che, a sua volta, consegue dalla presentazione stessa di una domanda di asilo. Allo stesso modo, non può essere ritenuta determinante la data di presentazione della domanda di ricongiungimento, che può essere introdotta presso le autorità solo dopo il riconoscimento definitivo dello status di rifugiato: in un caso di questo genere, l'esito positivo della domanda dipenderebbe ancora dalla celerità del procedimento di asilo e non da circostanze imputabili al rifugiato.

Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, la Corte conclude stabilendo che, ai fini della determinazione della «minore età» del rifugiato minore non accompagnato è necessario prendere in considerazione la data di presentazione della domanda di asilo. La circostanza per cui l'interessato abbia raggiunto la maggiore età nel corso della procedura di asilo deve essere ritenuta ininfluenza ai fini della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86.

---

<sup>6</sup> Par. 60.

## **Le conclusioni della Corte**

La Corte conclude dichiarando che:

*Il combinato disposto degli articoli 2, parte iniziale e lettera f), e 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, va interpretato nel senso che deve essere qualificato come «minore», ai sensi della prima di tali disposizioni, un cittadino di paesi terzi o un apolide che aveva un'età inferiore ai diciotto anni al momento del suo ingresso nel territorio di uno Stato membro e della presentazione della sua domanda di asilo in tale Stato, ma che, nel corso della procedura di asilo, raggiunge la maggiore età e ottiene in seguito il riconoscimento dello status di rifugiato.*