Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2026

IL MINORE CITTADINO DELL'UNIONE "STATICO" E IL DIRITTO DI SOGGIORNO DERIVATO DEL GENITORE CITTADINO DI PAESE TERZO NELLA SENTENZA *SAFI*: NEL SOLCO DI O OLTRE *ZAMBRANO*?

di Alessandra Favi

Abstract: *Il contributo analizza la sentenza Safi (C-147/24) della Corte di giustizia, relativa al diritto di soggiorno derivato del genitore cittadino di Paese terzo di un minore cittadino dell'Unione "statico". Diversamente dalla tradizionale giurisprudenza Zambrano, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in un caso in cui il diniego del diritto di soggiorno al genitore avrebbe costretto il minore non a lasciare l'Unione nel suo complesso, ma a trasferirsi in un altro Stato membro. Dopo aver esaminato gli elementi di continuità con tale giurisprudenza, riguardanti in particolare il rapporto di dipendenza, il commento si concentra sulla nozione di «interferenza» con la libera circolazione e sul ruolo attribuito ai diritti fondamentali. Si sostiene che la sentenza Safi, pur conservando alcuni elementi della giurisprudenza Zambrano, ne segni un parziale superamento, estendendo la tutela offerta dall'art. 20 TFUE. Tuttavia, all'apprezzabile ampliamento della tutela non corrisponde un'adeguata definizione dei presupposti e della portata di tale estensione.*

Abstract: *This article analyses the Court of Justice's judgment in Safi (Case C-147/24), concerning the derived right of residence of a third-country national parent of a "static" minor Union citizen. Unlike the traditional line of case law stemming from Zambrano, the Court was called upon to rule on a situation in which refusing the parent a right of residence would have compelled the child not to leave the territory of the Union as a whole, but rather to move to another Member State. After examining the elements of continuity with that case law, particularly as regards the relationship of dependency, the article focuses on the notion of "interference" with the exercise of the right to move and reside freely and on the role accorded to fundamental rights. It is argued that, while retaining certain elements of the Zambrano line of case-law, the Safi judgment marks a partial departure from it by extending the protection afforded by Article 20 TFEU. However, this welcome expansion of protection is not matched by an adequate definition of the conditions governing that extension or of its scope.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

IL MINORE CITTADINO DELL'UNIONE "STATICO" E IL DIRITTO DI SOGGIORNO DERIVATO DEL GENITORE CITTADINO DI PAESE TERZO NELLA SENTENZA *SAFI*: NEL SOLCO DI O OLTRE *ZAMBRANO*?

di Alessandra Favi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti all'origine del rinvio pregiudiziale. – 3. Le Conclusioni dell'Avvocata generale. – 4. La sentenza della Corte di giustizia. – 5. Nel solco della giurisprudenza *Zambrano*: i diritti fondamentali nell'accertamento del rapporto di dipendenza. – 6. Oltre la giurisprudenza *Zambrano*? – 6.1. L'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE e l'«interferenza» nell'esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno. – 6.2. Il ruolo dei diritti fondamentali nel riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

La sentenza *Zambrano*[1], resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia l'8 marzo 2011, costituisce il caposaldo dell'ormai consolidata giurisprudenza relativa al riconoscimento, direttamente sulla base dell'art. 20 TFUE[2], di diritti di soggiorno derivati in favore di familiari, cittadini di Paesi terzi, di cittadini dell'Unione che non abbiano ancora esercitato il proprio diritto di circolare e soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza (cittadini dell'Unione c.d. "statici").

Muovendo dall'affermazione, contenuta in tale sentenza, secondo cui «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»[3], la Corte ha progressivamente precisato nella sua giurisprudenza ("giurisprudenza *Zambrano*") i presupposti applicativi del criterio così enunciato, al ricorrere dei quali è riconosciuto il diritto di soggiorno derivato[4].

Essa ha chiarito che tale criterio trova applicazione in ipotesi «molto particolari» contraddistinte dal fatto che, in primo luogo, se al familiare non fosse accordato un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza, quest'ultimo «si trov[erebbe] obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro

* Ricercatrice in tenure track in Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Firenze.

1. Corte giust., sent. dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano* (d'ora in poi «*Zambrano*»), C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

2. L'art. 20 TFUE, al suo paragrafo 1, conferisce la cittadinanza dell'Unione ai cittadini degli Stati membri mentre, al suo paragrafo 2, individua alcuni dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, tra cui il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (art. 20, par. 2, lett. a), TFUE).

3. Corte giust., *Zambrano*, cit. par. 42.

4.Sulla portata del criterio formulato nella sentenza *Zambrano* si veda, *ex multis*, D. Kochenov, *A real European citizenship: a new jurisdiction test: a novel chapter in the development of the Union in Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2011, vol. 18, pp. 55-108. Per la ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza successiva, si veda R. Palladino, *Il "godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale" dei diritti attribuiti dallo status di cittadino europeo: un decennio di applicazione della giurisprudenza*, Ruiz Zambrano, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi. L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 265-290.

di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso»[5]. L'obbligo, *de facto*, di lasciare il territorio dell'Unione, priverebbe così il cittadino dell'Unione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti»[6] conferiti dal suo *status* e comprometterebbe, di conseguenza, l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione di cui egli gode[7]. In secondo luogo, la Corte ha precisato che il prodursi di tale conseguenza presuppone l'esistenza di un rapporto di dipendenza caratterizzato da una particolare intensità tra il cittadino dell'Unione e il familiare cittadino di Paese terzo[8]. Questa giurisprudenza si è così sviluppata prevalentemente con riferimento a minori, cittadini dell'Unione, legati da un simile rapporto di dipendenza a un genitore, cittadino di Paese terzo.

Nella sentenza *Safi*[9], oggetto del presente contributo, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale su una fattispecie che presentava una peculiarità rispetto ai casi precedenti. Secondo le autorità nazionali, la madre, cittadina di Paese terzo, disponeva di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro, cosicché il diniego del diritto di soggiorno nello Stato membro di cittadinanza e di residenza del figlio non avrebbe, in linea di principio, costretto il minore a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme, ma a seguire il genitore e a trasferirsi in un altro Stato membro. La Corte ha, in particolare, escluso che tale circostanza fosse, di per sé, sufficiente a giustificare il diniego di un diritto di soggiorno sulla base dell'art. 20 TFUE da parte delle autorità nazionali, imponendo a queste ultime di verificare, alla luce del diritto al rispetto della vita familiare e dei diritti del minore, garantiti rispettivamente dagli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), se la vita familiare del minore potesse proseguire nell'altro Stato membro e se il trasferimento fosse contrario al suo interesse superiore.

Nel 2015, ripercorrendo i primi sviluppi della giurisprudenza successiva alla pronuncia *Zambrano*, il presidente della Corte di giustizia, Koen Lenaerts, ha descritto come incrementale il metodo seguito dalla Corte nel chiarire la portata del criterio del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti»: le soluzioni alle questioni "costituzionali" di volta in volta sottoposte all'esame della Corte vengono costruite progressivamente, «*stone-by-stone*», attraverso il susseguirsi delle pronunce[10]. Occorre dunque interrogarsi sulla direzione assunta da tale percorso e, in particolare, stabilire se la soluzione accolta dalla Corte nella sentenza *Safi* costituisca un'ulteriore pietra dell'edificio giurisprudenziale

5. Corte giust., sent. del 15 novembre 2011, *Dereci e a*., C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, parr. 66-67.

6.Corte giust., sent. del 10 maggio 2017, *Chavez Vilchez e a.*, C-133/15, EU:C:2017:354, par. 63.

7. Sebbene con formulazioni leggermente diverse, la Corte ha, in sostanza, reiterato tale affermazione in molteplici sentenze, tra cui, ad esempio: Corte giust. sent. *Dereci*, cit. par. 66: sent. del 6 dicembre 2012, *O e a.*, cause riunite C-356/11 e C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, par. 47; sent. dell'8 maggio 2013, *Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291, par. 36; sent. del 10 ottobre 2013, *Alokpa and Moudoulou*, C-86/12, par. 32; sent. del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, par. 74; sent. *Chavez-Vilchez*, cit., par. 63; sent. dell'8 maggio 2018, *K.A. e a.*, C-82/16, EU:C:2018:308, par. 51; sent. del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cause riunite C-451/19 e C-532/19, ECLI:EU:C:2022:354, par. 45; sent. del 27 aprile 2023, *M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie)*, C-528/21, ECLI:EU:C:2023:341, par. 58.

8. Si vedano, ad es., Corte giust., sent, *O e a.*, cit., par. 56; sent. *Chavez-Vilchez*, cit., par. 69; sent. *K.A*., cit., par. 52; sent. del 22 giugno 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, par. 26.

9. Corte giust., sent. del 4 giugno 2026, *Safi*, C-147/24, ECLI:EU:C:2026:442. Per i primi commenti alla sentenza, si vedano M. Tiede, J. Siegert, *A Right Not to Move: Union Citizenship and Forced Movement*, in *VerfBlog*, 30 luglio 2026, https://verfassungsblog.de/a-right-not-to-move/; V. Salese, *I confini della dottrina Zambrano alla luce dei diritti del minore: CGUE del 4 giugno 2026, causa C-147/24, Safi*, in *Quaderni AISDUE*, 2026, n. 2, pp. 1-11.

10. K. Lenaerts, *EU Citizenship and the European Court of Justice's "Stone-by-Stone" Approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, n. 1, pp. 1-10.

costruito a partire da *Zambrano* oppure se, pur richiamandosi alle medesime fondamenta, concorra all'emersione di un'autonoma fattispecie applicativa dell'art. 20 TFUE.

La risposta a tale questione non riveste un rilievo esclusivamente sistematico, poiché riguarda la delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE, la funzione svolta dai diritti fondamentali nella valutazione demandata alle autorità nazionali e gli effetti dell'esito di tale valutazione, dal quale può discendere l'obbligo di riconoscere al familiare cittadino di Paese terzo un diritto di soggiorno derivato.

Alla luce di quanto precede, nel presente commento saranno presi innanzitutto in esame i fatti all'origine della causa (sezione 2) e la soluzione proposta dall'Avvocata generale nelle sue Conclusioni (sezione 3), per poi soffermarsi sulla sentenza della Corte di giustizia (sezione 4). Successivamente, saranno analizzati gli elementi di continuità (sezione 5) e di discontinuità (sezione 6) rispetto alla giurisprudenza *Zambrano*. Il commento si concluderà con alcune riflessioni (sezione 7), nelle quali si sosterrà che la soluzione accolta nella sentenza *Safi*, pur conservando alcuni elementi della giurisprudenza *Zambrano*, si spinga oltre la tradizionale ipotesi della privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» e ne segni, pertanto, un parziale superamento. Tuttavia, all'apprezzabile ampliamento della tutela offerta dall'art. 20 TFUE, non corrisponde un percorso argomentativo altrettanto chiaro della Corte, rimanendo incerti i presupposti e la portata di tale estensione.

2. I fatti all'origine del rinvio pregiudiziale

I fatti all'origine della causa riguardavano la domanda presentata alle autorità neerlandesi da V, cittadina del Marocco, volta a ottenere un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE nei Paesi Bassi. Essa viveva infatti in tale Stato membro con il figlio minorenne, cittadino dei Paesi Bassi, e con il marito, cittadino neerlandese e marocchino, senza tuttavia disporre di un titolo che la autorizzasse a soggiornarvi. Il minore, del quale entrambi i genitori si occupavano quotidianamente, non aveva mai risieduto in uno Stato membro diverso dai Paesi Bassi e parlava solo neerlandese. Egli presentava inoltre difficoltà di espressione e, in ragione di tale ritardo nello sviluppo linguistico, frequentava un istituto scolastico destinato ad alunni che necessitavano di un sostegno specifico, beneficiando inoltre di un servizio di trasporto per gli spostamenti tra il suo domicilio e tale istituto. Il padre, inoltre, non percepiva redditi da lavoro a causa delle proprie condizioni di salute e beneficiava di prestazioni di assistenza sociale.

Le autorità neerlandesi respingevano la domanda presentata dalla madre, ritenendo che essa non potesse beneficiare di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'art. 20 TFUE in quanto godeva già di un diritto di soggiorno in Spagna. Prima del matrimonio e del successivo trasferimento nei Paesi Bassi, essa infatti aveva soggiornato per molti anni in Spagna in forza di un diritto di soggiorno riconosciutole dal diritto spagnolo. Secondo le autorità neerlandesi, tale permesso era ancora valido. Pertanto, il figlio minorenne non sarebbe stato costretto a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme, ma avrebbe potuto soggiornare con la madre in Spagna. Le autorità neerlandesi avevano anche escluso che un titolo di soggiorno potesse essere concesso alla madre sulla base dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

A causa del diniego, la madre si era pertanto trovata in una situazione di soggiorno irregolare nei Paesi Bassi. Le autorità di tale Stato membro le avevano così ingiunto, sulla

base dell'art. 6, par. 2, della direttiva 2008/115/CE[11], di recarsi immediatamente in Spagna. La madre aveva quindi presentato reclamo avverso tale rigetto, che le autorità neerlandesi avevano respinto considerando che, nonostante la richiesta della madre alle autorità spagnole volta ad attestare che essa aveva rinunciato al suo diritto di soggiorno in Spagna, essa godesse invece di un diritto di soggiorno permanente in tale Stato membro in forza del diritto nazionale.

Avverso la decisione, la madre aveva proposto ricorso dinanzi al *rechtbank Den Haag* (Tribunale dell'Aia), giudice del rinvio. Quest'ultimo aveva ritenuto sussistente tra la madre e il figlio un rapporto di dipendenza in ragione del quale il diniego del diritto di soggiorno nei Paesi Bassi avrebbe costretto il minore ad accompagnarla in Spagna. Alla luce di tale constatazione, il giudice del rinvio aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali. Con la prima chiedeva, in sostanza, se dall'art. 20 TFUE potesse discendere il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato al genitore cittadino di Paese terzo nello Stato membro di cittadinanza e di residenza del figlio, nonostante tale genitore disponesse di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro. Con la seconda questione chiedeva se, in caso di risposta affermativa alla prima, l'art. 20 TFUE, letto in combinato disposto con gli artt. 5, lettere a) e b), e 6, par. 2, della direttiva 2008/115/CE, imponesse alle autorità nazionali di verificare, sia in sede di esame della domanda di soggiorno, sia prima di ingiungere alla madre di recarsi immediatamente in Spagna, se il trasferimento fosse conforme all'interesse superiore del minore e se la vita familiare potesse proseguire in tale Stato membro.

3. Le Conclusioni dell'Avvocata generale

L'Avvocata generale Ćapeta rendeva le proprie Conclusioni il 4 settembre 2025[12].

Rispetto alla prima questione pregiudiziale, essa escludeva che la sentenza *Zambrano* e la giurisprudenza successiva circoscrivessero la tutela assicurata dall'art. 20 TFUE al solo diritto di soggiornare *nel territorio dell'Unione*[13]. Da tale premessa, verificava se nel «contenuto essenziale» dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione rientrasse anche «il diritto di non circolare»[14].

A sostegno di tale ricostruzione, l'Avvocata generale sviluppava argomenti di natura letterale, sistematica e costituzionale. In primo luogo, gli artt. 20 e 21 TFUE qualificano la circolazione come un diritto, e non come un obbligo, e impiegano l'avverbio liberamente, il quale «presuppone necessariamente una scelta di esercitare o meno tale libertà»[15]. In secondo luogo, non vi sarebbe ragione di accordare al cittadino dell'Unione statico, costretto ad abbandonare lo Stato membro di cui possiede la cittadinanza, una tutela inferiore rispetto a quella riconosciuta al cittadino "mobile" contro l'espulsione[16]. Tale interpretazione

11. 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, GU L, 348, 24.12.2008.

12. Conclusioni dell'avvocato generale Ćapeta del 4 settembre 2025, *Safi*, C-147/24, ECLI: ECLI:EU:C:2025:650. Per un commento alle Conclusioni, H. van Eijken, *Op-Ed: "The Right Not to Move: Safi, a New Stepping Stone in European Citizenship"*, in *EU Law Live*, 8 settembre 2025, www.eulawlive.com. Si veda anche J. Bierbach, *EU citizenship to get "thicker": a case note on a public hearing*, in *EU Law Analysis*, 3 settembre 2025, https://eulawanalysis.blogspot.com/.

13. Conclusioni in *Safi*, cit., par. 52.

14. *Ibid*., par. 29.

15. *Ibid*., parr. 57-59.

16. *Ibid*., parr. 60-61.

sarebbe inoltre coerente con la natura della cittadinanza dell'Unione quale *status* fondamentale di tutti i cittadini degli Stati membri, compresa la maggioranza di essi che non ha mai esercitato il diritto a circolare liberamente[17]. Infine, l'Avvocata generale osservava che la cittadinanza dell'Unione deve assumere un significato ulteriore rispetto alla logica economica del mercato interno ed esprimere il legame dei cittadini con una società europea fondata su valori comuni, indipendentemente dalla loro scelta di circolare[18].

Da tali argomentazioni, l'Avvocata generale traeva la conclusione che l'art. 20 TFUE tutelasse anche la scelta del cittadino dell'Unione di non lasciare lo Stato membro di cittadinanza e di residenza, indipendentemente dal fatto che il trasferimento impostogli avvenisse verso un Paese terzo oppure verso un altro Stato membro. In entrambi i casi, infatti, i cittadini dell'Unione «rischiano di essere privati della libertà di scegliere di non circolare, pregiudicando così il loro *status* di cittadini dell'Unione»[19].

Quanto alla seconda questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio, l'Avvocata generale precisava che non qualsiasi incidenza sulla scelta di non circolare sarebbe sufficiente a fondare un diritto di soggiorno derivato. Infatti, anche nella ricostruzione da essa proposta, e in linea con la giurisprudenza *Zambrano*, il riconoscimento di tale diritto rimaneva subordinato all'esistenza di un rapporto di dipendenza sufficientemente intenso da determinare non una mera interferenza con tale scelta, bensì la sua effettiva privazione[20].

Poiché tale rapporto doveva essere accertato tenendo conto dell'interesse superiore del minore e del diritto al rispetto della vita familiare, l'Avvocata generale affrontava il problema preliminare dell'applicabilità della CDFUE. A tal fine, distingueva tra l'applicabilità dell'art. 20 TFUE, derivante dal solo possesso della cittadinanza dell'Unione e idonea a rendere applicabile la CDFUE ai sensi del suo art. 51, par. 1[21], e la concreta applicazione di tale disposizione quale fondamento di un diritto di soggiorno derivato, subordinata invece all'accertamento del grado di dipendenza alla luce degli artt. 24, par. 2, e 7 CDFUE[22].

Il diritto di soggiorno di cui il genitore disponeva in un altro Stato membro non era pertanto sufficiente a escludere il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'art. 20 TFUE nello Stato membro di cittadinanza del minore. Nel caso di specie, l'Avvocata generale constatava l'applicabilità dell'art. 20 TFUE in ragione dello *status* di cittadino dell'Unione del minore[23]. In considerazione dell'elevato grado di dipendenza del minore dalla madre e delle sue particolari esigenze, la permanenza nei Paesi Bassi sembrava inoltre corrispondere al suo interesse superiore. L'effettiva tutela del suo diritto di non circolare richiedeva pertanto il riconoscimento alla madre di un diritto di soggiorno derivato in tale Stato membro sulla base dell'art. 20 TFUE[24].

L'Avvocata generale riteneva inoltre che l'interesse superiore del minore e il diritto al rispetto della vita familiare dovessero essere valutati anche prima dell'adozione di un provvedimento che, ai sensi dell'art. 6, par. 2, della direttiva 2008/115/CE, imponesse al cittadino di Paese terzo di recarsi nello Stato membro nel quale disponeva di un diritto di soggiorno[25].

17. *Ibid*., parr. 64-66.
18. *Ibid*., par. 70.
19. *Ibid*., par. 72.
20. *Ibid*., par. 89.
21. *Ibid*., parr. 101-102 e 104.
22. *Ibid*., parr. 105-106.
23. *Ibid*., par. 114.
24. *Ibid*., par. 120.
25. *Ibid*., par. 113.

In via subordinata, l'Avvocata generale esaminava brevemente anche l'ipotesi in cui la Corte non accogliesse tale ricostruzione e ritenesse l'art. 20 TFUE applicabile soltanto qualora il cittadino dell'Unione fosse costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione nel suo complesso. Anche in tale eventualità, le autorità neerlandesi avrebbero comunque dovuto verificare se l'intera famiglia potesse effettivamente stabilirsi in Spagna e se il trasferimento fosse compatibile con l'interesse superiore del minore e con il diritto al rispetto della vita familiare[26]. In particolare, la possibilità per il padre e il figlio di soggiornare stabilmente in Spagna non poteva essere desunta dalla loro sola qualità di cittadini dell'Unione, ma avrebbe dovuto essere verificata alla luce delle condizioni stabilite dalla direttiva 2004/38/CE[27] e, in particolare, dal suo art. 7[28].

4. La sentenza della Corte di giustizia

Nella sentenza *Safi*, resa il 4 giugno 2026, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha innanzitutto riformulato ed esaminato congiuntamente le questioni sollevate dal giudice del rinvio. Esse erano volte, in sostanza, a chiarire se l'art. 20 TFUE, letto alla luce degli artt. 7 e 24, parr. 2 e 3, CDFUE, consentisse alle autorità nazionali di negare al genitore cittadino di Paese terzo un diritto di soggiorno derivato per il fatto che questi disponesse di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro, senza aver previamente verificato se la vita familiare del minore potesse proseguire in tale Stato e se il trasferimento del minore fosse contrario al suo interesse superiore.

Prima di rispondere alla questione, la Corte ha richiamato il quadro giuridico rilevante. Dopo aver ricordato la propria giurisprudenza consolidata in base alla quale lo *status* di cittadino dell'Unione costituisce lo «*status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri» e che, tra i diritti connessi a tale *status* si colloca, in particolare, il «diritto primario e individuale» di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, essa ha ribadito il criterio della privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti»[29]. Pertanto, il diritto di soggiorno che può essere attribuito al familiare, cittadino di Paese terzo, sulla base dell'art. 20 TFUE non ha carattere autonomo, ma deriva dai diritti del cittadino dell'Unione ed è funzionale a evitare che sia «pregiudica[ta] la [sua] libertà di circolazione e soggiorno»[30]. Alla luce di tale quadro, il minore poteva dunque far valere i diritti connessi al suo *status* di cittadino dell'Unione anche nei confronti dei Paesi Bassi, Stato membro di cui possedeva la cittadinanza[31].

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che il diniego opposto alla madre dalle autorità neerlandesi si fondava sul diritto di soggiorno di cui questa avrebbe disposto in Spagna. Poiché la madre sosteneva di avervi rinunciato, la Corte ha rimesso al giudice del rinvio l'accertamento della persistenza di un diritto di soggiorno in tale Stato membro. Essa ha

26. *Ibid*., parr. 77 e 109.

27. 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 L, 158, 30.4.2004.

28. Conclusioni in *Safi*, cit., parr. 80-84.

29. Sent. *Safi*, cit., parr. 32-34.

30. *Ibid*., par. 35.

31. *Ibid*., par. 36.

quindi impostato il proprio ragionamento esaminando separatamente entrambe le ipotesi, al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta utile per dirimere la controversia[32].

Qualora la madre non fosse più titolare di un diritto di soggiorno in Spagna, la Corte ha applicato il criterio elaborato nella giurisprudenza *Zambrano*. La Corte ha ricordato infatti che il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'art. 20 TFUE presuppone un rapporto di dipendenza tale per cui il diniego opposto al familiare cittadino di Paese terzo costringa il cittadino dell'Unione a seguirlo e a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo complesso[33].

Riguardo alle modalità di accertamento di tale rapporto, la Corte ha ribadito la necessità di valutare complessivamente la situazione personale e familiare del minore e il ruolo concretamente assunto da ciascun genitore. La valutazione di tali elementi fattuali deve avvenire tenendo conto del diritto al rispetto della vita familiare, enunciato all'art. 7 CDFUE, letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'art. 24, par. 2, CDFUE, e il diritto di tale minore di intrattenere regolarmente relazioni personali, nonché contatti diretti con i due genitori, sancito dal par. 3 dell'art. 24 CDFUE[34].

Poiché, nel caso di specie, il rapporto di dipendenza tra la madre e il figlio era già stato accertato dal giudice del rinvio, il diniego del diritto di soggiorno avrebbe costretto il minore ad abbandonare il territorio dell'Unione, privandolo del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» connessi al suo *status*. In questa ipotesi, alla madre dovrebbe pertanto essere riconosciuto un diritto di soggiorno derivato in base all'art. 20 TFUE[35].

Quanto alla seconda ipotesi, la Corte ha escluso che la persistenza del diritto di soggiorno della madre in Spagna potesse, di per sé, precluderle il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'art. 20 TFUE nei Paesi Bassi[36]. Essa non ha tuttavia ripreso la ricostruzione proposta dall'Avvocata generale, fondata sull'inclusione di un vero e proprio «diritto di non circolare» nel contenuto essenziale dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione tutelato dall'art. 20 TFUE, ma ha seguito un diverso percorso argomentativo.

In ragione del rapporto di dipendenza tra la madre e il figlio, già accertato dal giudice del rinvio, il diniego del diritto di soggiorno avrebbe costretto il minore ad accompagnare la madre in Spagna. A differenza della prima ipotesi, quindi, il minore non sarebbe stato obbligato a lasciare il territorio dell'Unione, ma sarebbe stato, di fatto, costretto a trasferirsi dallo Stato membro di cui era cittadino e in cui risiedeva verso un altro Stato membro. Secondo la Corte, quando «un cittadino dell'Unione è, di fatto, costretto a lasciare il suo Stato membro di residenza, di cui è cittadino, per stabilirsi in un altro Stato membro, sussiste necessariamente un'interferenza» con l'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente sancito dall'art. 20, par. 2, lett. a), TFUE[37]. La decisione di diniego costituiva pertanto attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, CDFUE e doveva essere adottata nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla CDFUE[38].

Tenuto conto del fatto che il minore era dipendente da entrambi i genitori, le autorità nazionali avrebbero dovuto verificare, in primo luogo, se la vita familiare del minore potesse

32. *Ibid*., parr. 39-40.
33. *Ibid*., par. 43.
34. *Ibid*., parr. 44-47.
35. *Ibid.*, par. 49.
36. *Ibid*., par. 50.
37. *Ibid*., par. 54.
38. *Ibid*., par. 55.

effettivamente proseguire in Spagna. A tal fine, avrebbero dovuto accertare sia la natura del diritto di soggiorno della madre, sia la possibilità per il padre e il figlio di soggiornare stabilmente in tale Stato membro, tenuto conto delle condizioni previste dalla direttiva 2004/38/CE. In particolare, la Corte ha sottolineato che, poiché la madre non esercitava alcuna attività professionale e il padre non era in grado di percepire redditi, non poteva ritenersi garantito che egli soddisfacesse le condizioni previste dall'art. 7, par. 1, della direttiva 2004/38/CE[39]. In ragione dell'intensità del rapporto di dipendenza con la madre, sussisteva quindi un rischio concreto che il minore fosse separato dal padre, poiché quest'ultimo avrebbe potuto trovarsi nell'impossibilità di soggiornare stabilmente in Spagna e, quindi, di proseguire in tale Stato la vita familiare fino ad allora condotta nei Paesi Bassi.

In tali circostanze, la Corte, pur rimettendo la valutazione al giudice del rinvio, ha constatato che la decisione di diniego di un diritto di soggiorno derivato alla madre del figlio minorenne, cittadino dell'Unione, «pregiudicherebbe l'unità familiare in quanto priverebbe tale figlio della possibilità di cui ha beneficiato, sin dalla nascita, di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori», in violazione dell'art. 7 CDFUE, in combinato disposto con l'art. 24, par. 3, della stessa[40]. Nel caso in cui una siffatta violazione fosse accertata, un diritto di soggiorno derivato nei Paesi Bassi dovrebbe quindi essere concesso alla madre ai sensi dell'art. 20 TFUE.

In secondo luogo, le autorità nazionali avrebbero dovuto valutare la conformità del trasferimento all'interesse superiore del minore, quale garantito dall'art. 24, par. 2, CDFUE. La mancata conoscenza della lingua spagnola, le difficoltà linguistiche del figlio minorenne e il percorso scolastico specializzato seguito nei Paesi Bassi costituivano, secondo la Corte, elementi idonei a dimostrare che il trasferimento, di fatto, forzato, in Spagna fosse contrario a tale interesse. Se, a seguito di valutazione del giudice del rinvio, tale circostanza fosse dimostrata, anche in questo caso un diritto di soggiorno derivato dovrebbe essere concesso alla madre ai sensi dell'art. 20 TFUE[41].

5. Nel solco della giurisprudenza *Zambrano*: i diritti fondamentali nell'accertamento del rapporto di dipendenza

Con riguardo alla prima delle due ipotesi esaminate dalla Corte, la sentenza *Safi* si colloca pienamente nel solco della giurisprudenza sviluppata a partire dalla pronuncia *Zambrano*. Qualora la madre non fosse più titolare di un diritto di soggiorno in Spagna, il diniego oppostole nei Paesi Bassi avrebbe infatti costretto il figlio, in ragione del rapporto di dipendenza già accertato dal giudice del rinvio, ad accompagnarla e a lasciare il territorio dell'Unione globalmente inteso.

Come già ricordato, la privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» ricorre qualora il cittadino dell'Unione si trovi, con il familiare cittadino di Paese terzo al quale sia stato negato un diritto di soggiorno, in un rapporto di dipendenza di intensità tale che il diniego lo costringa, di fatto, ad abbandonare il territorio dell'Unione considerato nel suo complesso. L'accertamento di un tale rapporto consente pertanto di stabilire se il diniego, pur riguardando un cittadino dell'Unione che non abbia mai esercitato il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente, sia idoneo a produrre la privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» preclusa dall'art. 20 TFUE. In caso affermativo,

39. *Ibid*., par. 58.
40. *Ibid*., par. 60.
41. *Ibid*., parr. 61-63.

tale disposizione osta al diniego e impone, in linea di principio, il riconoscimento al familiare cittadino di Paese terzo di un diritto di soggiorno derivato.

Proprio perché tale accertamento appare potenzialmente idoneo a estendere la tutela offerta dal diritto dell'Unione a situazioni altrimenti puramente interne, la Corte ne ha progressivamente precisato le modalità, chiarendo sia le circostanze fattuali da prendere in considerazione sia i parametri normativi alla luce dei quali valutarle[42].

A questo proposito, il solo fatto che possa «apparire auspicabile», per un cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o al fine di mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che alcuni suoi familiari cittadini di Paesi terzi possano soggiornare con lui non è sufficiente, di per sé, a concludere che il diniego del soggiorno costringerebbe il cittadino dell'Unione a lasciare il territorio dell'Unione[43]. Coerentemente, la Corte ha escluso che la mera esistenza di un vincolo familiare, di tipo biologico o giuridico, tra il minore cittadino dell'Unione e il genitore, cittadino di Paese terzo, potesse giustificare il riconoscimento a tale genitore di un diritto di soggiorno derivato sulla base dell'art. 20 TFUE[44]. Nel caso di minori cittadini dell'Unione, essa ha invece attribuito rilievo alle modalità del loro affidamento e alla circostanza che questi dipendano, sotto il profilo giuridico, finanziario o affettivo, dal cittadino di Paese terzo destinatario del diniego[45].

Anche i legami con l'altro genitore assumono rilievo nell'ambito di tale valutazione. La capacità e la disponibilità dell'altro genitore, cittadino dell'Unione, di assumere da solo la cura quotidiana ed effettiva del minore costituiscono elementi pertinenti ma non sono, di per sé, sufficienti a escludere l'esistenza di un rapporto di dipendenza con il genitore, cittadino di Paese terzo. Le autorità nazionali devono infatti considerare tutte le circostanze del caso concreto, tra cui l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, l'intensità dei legami affettivi con ciascun genitore e i rischi che la separazione dal genitore cittadino di Paese terzo comporterebbe per il suo equilibrio[46].

Qualora invece il minore coabiti stabilmente con entrambi i genitori e questi ne condividano quotidianamente l'affidamento e l'onere giuridico, affettivo e finanziario, la Corte ha riconosciuto una presunzione relativa dell'esistenza di un rapporto di dipendenza con il genitore cittadino di Paese terzo, anche quando l'altro genitore, cittadino dell'Unione, disponga di un diritto incondizionato di soggiorno nello Stato membro nel quale la famiglia è stabilita[47].

Accanto all'individuazione degli elementi fattuali rilevanti, la Corte ha precisato i parametri normativi alla luce dei quali deve essere accertata la sussistenza del rapporto di dipendenza. Nella sentenza *Chavez-Vilchez*, essa ha infatti affermato che le autorità nazionali devono tenere conto del diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'art. 7 CDFUE, letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto dall'art. 24, par. 2, CDFUE[48]. Nella successiva sentenza *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, a tali parametri è stato affiancato il diritto del minore di intrattenere

42. F. Ristuccia, *Ties That Bind and Ties That Compel: Dependency and the Ruiz Zambrano Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2023, pp. 1227-1268.

43. Sent. *Dereci e a*., cit., par. 68; Corte giust., sent. del 27 febbraio 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Coniuge di un cittadino dell'Unione)*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, par. 57; *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cit., par. 57.

44. Sentenze *O e a.*, cit., par. 55; *K.A. e a*., cit. par. 75; *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, cit., par. 58.

45. Sent. *Chavez-Vilchez e a*., cit., par. 68.

46. *Ibid*., par. 71.

47. *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cit., par. 69.

48. Sent. *Chavez-Vilchez e a*., cit., par. 70.

regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, sancito dall'art. 24, par. 3, CDFUE[49].

Come già emerso in dottrina, il richiamo alla CDFUE in questa fase dell'accertamento dà luogo, tuttavia, a un'apparente tensione con il suo ambito applicativo[50]. Infatti, benché, ai sensi dell'art. 51, parr. 1 e 2, CDFUE, i diritti fondamentali vincolino gli Stati membri soltanto nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione [51] e non possano estenderlo oltre le competenze attribuite all'Unione, essi concorrono a stabilire l'esistenza dello stesso elemento – il rapporto di dipendenza di una certa intensità – che consente di ricondurre il diniego del soggiorno nel perimetro dell'art. 20 TFUE[52].

Nella costruzione elaborata dalla Corte, ciò non comporta tuttavia che i diritti fondamentali operino quale autonomo fattore di collegamento con il diritto dell'Unione o possano fondare, di per sé, un diritto di soggiorno derivato[53]. Essi costituiscono piuttosto i parametri interpretativi per la verifica richiesta dall'art. 20 TFUE, in particolare rispetto all'individuazione e alla valutazione delle circostanze rilevanti, mentre il rapporto di dipendenza di intensità tale da determinare la privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» rimane il presupposto sostanziale per il riconoscimento del diritto di soggiorno derivato.

Alla luce della giurisprudenza richiamata, la prima ipotesi esaminata nella sentenza *Safi* non presenta pertanto alcun elemento di discontinuità con la giurisprudenza precedente. La Corte ha anzitutto richiamato i criteri fattuali e i parametri normativi elaborati dalla giurisprudenza *Zambrano* ai fini dell'accertamento del rapporto di dipendenza tra il minore e la madre. Essa non ne ha tuttavia richiesto una nuova applicazione nel caso di specie, ma ha assunto come premessa l'accertamento già compiuto dal giudice del rinvio, secondo il quale tra la madre e il figlio sussisteva un tale rapporto[54].

Il possibile elemento di discontinuità emerge, invece, nella seconda ipotesi, nella quale il diniego non avrebbe determinato l'uscita del minore dall'Unione, ma il suo trasferimento, di fatto, forzato in un altro Stato membro.

6. Oltre la giurisprudenza *Zambrano*?

È la seconda ipotesi esaminata nella sentenza *Safi* a porre l'interrogativo se la Corte si sia spinta oltre il perimetro della giurisprudenza *Zambrano*. La novità riguarda la possibilità che l'art. 20 TFUE imponga il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato al genitore, cittadino di Paese terzo, anche qualora il diniego non costringa il figlio minorenne, cittadino

49. *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, cit., par. 66.

50. H. van Eijken, P. Phoa, *The scope of Article 20 TFEU clarified in* Chavez-Vilchez*: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?*, in *European Law Review*, 2018, vol. 43, pp. 949-970, in particolare p. 957 e ss.

51. Corte giust., sent. del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, ECLI: ECLI:EU:C:2013:105, par. 21.

52. Tale approccio è stato criticato in quanto "consequenzialista", nel senso di richiedere l'esame della CDFUE al fine di stabilire l'applicabilità dell'art. 20 TFUE. U. Šadl, *Case – Case-Law – Law: Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 205-229.

53. Sent. *Dereci e a.*, cit., parr. 70-74; Corte giust., sent. 8 novembre 2011, *Iida*, C-40/11, ECLI: ECLI:EU:C:2012:691, par. 78; sent. *Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku*, cit., parr. 40-44. Tale ricostruzione esclude quindi la possibilità di «incorporazione» dei diritti fondamentali nello *status* di cittadino dell'Unione. K. Lenaerts, A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue on EU citizenship: Hopes and fears*, in D. Kochenov (a cura di), *EU Citizenship and Federalism:The Role of Rights,* Cambridge University Press, 2017, pp. 751-781, in particolare p. 770 e ss.

54. Sent. *Safi*, cit., par. 48.

dell'Unione, a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo complesso, ma a trasferirsi con il genitore in un altro Stato membro rispetto a quello di cittadinanza e residenza.

La soluzione accolta dalla Corte solleva, in particolare, due questioni tra loro connesse. La prima riguarda il criterio in forza del quale una simile situazione viene ricondotta nell'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE; la seconda concerne la funzione attribuita ai diritti fondamentali nella valutazione rimessa alle autorità nazionali e le conseguenze del loro eventuale mancato rispetto ai fini del riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato al familiare cittadino di Paese terzo.

6.1. L'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE e l'«interferenza» nell'esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno

Nella sentenza *Safi* la Corte ha affermato che in una situazione in cui un cittadino dell'Unione è, di fatto, costretto a lasciare il suo Stato membro di residenza, di cui è cittadino, per stabilirsi in un altro Stato membro, «sussiste necessariamente *un'interferenza nell'esercizio*»[55] del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ai sensi dell'art. 20, par. 2, lett. a), TFUE.

La Corte non ha quindi ricondotto il trasferimento forzato all'ipotesi di *privazione* del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» richiesta nella giurisprudenza *Zambrano*, ma ha fatto riferimento a un'«interferenza» nell'esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno del minore cittadino dell'Unione. Tale affermazione incide pertanto su uno degli elementi che concorrono a ricondurre la situazione nell'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE, segnatamente sull'effetto prodotto dal diniego del diritto di soggiorno del suo familiare nei confronti del cittadino dell'Unione. Resta invece fermo il presupposto costituito dal rapporto di dipendenza, in virtù del quale tale diniego opposto al genitore, cittadino di Paese terzo, rende il trasferimento del minore in un altro Stato membro una conseguenza di fatto inevitabile[56].

Senza arrivare ad assimilare l'esistenza del collegamento con il diritto dell'Unione nella cittadinanza dell'Unione in quanto tale, come proposto dall'Avvocata generale[57], la Corte ha però introdotto la nozione di «interferenza» in apparente discontinuità rispetto alla giurisprudenza *Zambrano*. Infatti, il trasferimento in un altro Stato membro non priva il minore della possibilità di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione ma costituisce, al contrario, un esercizio forzato di tale diritto. Una simile situazione potrebbe essere ricondotta alla privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» soltanto ammettendo, come proposto dall'Avvocata generale, che tale contenuto comprenda anche il diritto di scegliere di non circolare[58].

Secondo questa interpretazione, nella sentenza *Safi* verrebbe così estesa la nozione di privazione elaborata nella giurisprudenza *Zambrano*, senza introdurre un distinto criterio di collegamento con il diritto dell'Unione. Questa lettura dovrebbe tuttavia comportare che, una

55. Sent. *Safi*, cit., par. 54, corsivo aggiunto.

56. *Ibid*., par. 51.

57. Conclusioni in *Safi*, cit., par. 102.

58. Anche la dottrina si è interrogata sull'esistenza di un diritto di non circolare. Si vedano G. Davies, *The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights*, in D. Kochenov (a cura di).), *op. cit*., pp. 468-488; S. Iglesias Sánchez, *A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement*, in D. Kochenov, (a cura di), *op. cit*., pp. 371-393.

volta accertati il rapporto di dipendenza e l'inevitabilità del trasferimento, il diritto di soggiorno derivato sia riconosciuto direttamente sulla base dell'art. 20 TFUE. Al contrario, come si dirà meglio in prosieguo, nella sentenza *Safi*, la Corte subordina tale riconoscimento all'esito di un'ulteriore valutazione condotta alla luce degli artt. 7 e 24 CDFUE.

Secondo una diversa interpretazione, invece, alla privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» derivante dall'uscita forzata dal territorio dell'Unione, la sentenza *Safi* affiancherebbe una diversa ipotesi, nella quale il cittadino conserva la possibilità di circolare e soggiornare nel territorio dell'Unione, ma è costretto a esercitare tale diritto trasferendosi in un altro Stato membro. In presenza di un rapporto di dipendenza che renda inevitabile il trasferimento, l'«interferenza» sarebbe così sufficiente a ricondurre il diniego del diritto di soggiorno nell'ambito di applicazione dell'art. 20 TFUE, qualificandolo come attuazione del diritto dell'Unione e rendendo così applicabile la CDFUE, ai sensi del suo art. 51, par. 1. L'interferenza non sarebbe tuttavia sufficiente, di per sé, a imporre il riconoscimento del diritto di soggiorno derivato, che dipenderebbe dall'esito del successivo esame del rispetto del diritto alla vita familiare e dell'interesse superiore del minore.

Se si guarda al ragionamento svolto nella sentenza *Safi*, la Corte sembra optare per quest'ultima lettura. La Corte non qualifica infatti il trasferimento forzato come una forma di privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti», ma muove dall'«interferenza» con il diritto sancito dall'art. 20, par. 2, lett. a), TFUE (e dal rapporto di dipendenza) per ricondurre il diniego nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, conseguentemente, della CDFUE.

Rimangono tuttavia poco chiari sia il rapporto tra tale nozione e la privazione richiesta dalla giurisprudenza *Zambrano*, sia i limiti entro i quali l'«interferenza» può operare quale fattore di collegamento. È invece chiara la centralità della valutazione del rispetto dei diritti fondamentali: è infatti dall'esito di tale verifica che la Corte fa dipendere l'obbligo di riconoscere al genitore cittadino di Paese terzo un diritto di soggiorno derivato.

6.2. Il ruolo dei diritti fondamentali nel riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato

Nella seconda ipotesi esaminata nella sentenza *Safi*, il richiamo ai diritti fondamentali sembra assumere un ruolo ulteriore rispetto a quello già riconosciuto nell'accertamento del rapporto di dipendenza. Nella giurisprudenza *Zambrano*, gli artt. 7 e 24 CDFUE costituiscono infatti i parametri interpretativi per l'individuazione e la valutazione delle circostanze dalle quali può desumersi l'esistenza di un rapporto di dipendenza dell'intensità richiesta dall'art. 20 TFUE. Anche in questa seconda ipotesi, la Corte sviluppa il proprio ragionamento partendo dalla premessa dell'esistenza di tale rapporto di dipendenza, già accertato dal giudice del rinvio[59].

Tuttavia, pur essendo condotta alla luce degli stessi diritti fondamentali e potendosi fondare su circostanze fattuali almeno in parte coincidenti, la successiva valutazione richiesta alle autorità nazionali ha un oggetto diverso, in quanto riguarda le conseguenze che il trasferimento forzato in Spagna produrrebbe sulla vita familiare e sull'interesse superiore del minore, cittadino dell'Unione.

È proprio sotto questo profilo che emerge la novità della pronuncia in commento in quanto, una volta ricondotto il diniego nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, i

59. Sent. *Safi*, cit., par. 51.

diritti fondamentali assumono una funzione determinante rispetto al riconoscimento del diritto di soggiorno derivato al familiare, cittadino di Paese terzo.

La Corte articola tale valutazione in due verifiche distinte, ciascuna delle quali può ugualmente condurre al riconoscimento di tale diritto di soggiorno.

Infatti, nella sentenza *Safi*, da un lato, le autorità nazionali devono verificare, alla luce dell'art. 7, letto in combinato disposto con l'art. 24, par. 3, CDFUE, se la vita familiare condotta dal minore con entrambi i genitori nei Paesi Bassi possa effettivamente proseguire in Spagna. Un siffatto esame richiede, in particolare, di esaminare se, alla luce delle condizioni stabilite dall'art. 7, par. 1, della direttiva 2004/38, il padre del minore possa «beneficiare stabilmente» di un diritto di soggiorno in tale Stato membro[60]. A tal fine, assumono rilievo le indicazioni del giudice del rinvio circa l'assenza di un'attività professionale della madre e l'impossibilità per il padre del minore di percepire redditi. Qualora, all'esito di tale verifica, risulti che il padre non possa soggiornare stabilmente in Spagna e che il diniego determinerebbe pertanto la sua separazione dal minore, le autorità neerlandesi sarebbero tenute a riconoscere alla madre un diritto di soggiorno derivato nei Paesi Bassi ai sensi dell'art. 20 TFUE.

Dall'altro lato, indipendentemente dalla possibilità per la famiglia di stabilirsi in Spagna, le autorità nazionali devono comunque verificare se il trasferimento, di fatto, forzato sia contrario all'interesse superiore del minore che, ai sensi dell'art. 24, par. 2, CDFUE, deve costituire una considerazione preminente in tutti gli atti che lo riguardano. Tale valutazione deve essere condotta alla luce delle circostanze individuali del minore, tra le quali la Corte ha ricompreso, nel caso di specie, la mancata conoscenza della lingua spagnola, le difficoltà di elocuzione e di espressione e la frequenza nei Paesi Bassi di un percorso scolastico specializzato. Qualora tali elementi dimostrino, fatta salva la verifica spettante in ultima istanza al giudice del rinvio, che sia nell'interesse superiore del minore continuare a soggiornare nei Paesi Bassi e che il suo trasferimento in Spagna sarebbe contrario a tale interesse, alla madre dovrebbe essere riconosciuto un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'art. 20 TFUE.

La soluzione accolta dalla Corte, sebbene estenda la tutela offerta dall'art. 20 TFUE, solleva tuttavia alcuni dubbi circa il fondamento giuridico dell'obbligo di riconoscere tale diritto di soggiorno.

Nella tradizionale giurisprudenza *Zambrano*, infatti, una volta accertato che il diniego costringerebbe il cittadino dell'Unione, in ragione del rapporto di dipendenza, ad abbandonarne il territorio dell'Unione nel suo complesso, il diritto di soggiorno derivato deve essere riconosciuto sulla base dell'art. 20 TFUE quale mezzo necessario per impedire che il cittadino dell'Unione venga così privato del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti» connessi al suo *status*. Nella seconda ipotesi esaminata in *Safi*, invece, il rapporto di dipendenza e l'«interferenza» con il diritto di circolare e soggiornare liberamente, considerati congiuntamente, sembrano "soltanto" ricondurre il diniego del diritto di soggiorno nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, rendere applicabile la CDFUE. L'obbligo di riconoscere il diritto di soggiorno sorge soltanto qualora la successiva valutazione compiuta alla luce degli artt. 7 e 24 CDFUE dimostri che la vita familiare non possa proseguire nell'altro Stato membro oppure che il trasferimento sia contrario all'interesse superiore del minore.

60. *Ibid*., par. 58.

La Corte non chiarisce però il passaggio argomentativo attraverso il quale l'incompatibilità del trasferimento con i diritti fondamentali determina l'obbligo di riconoscere un diritto di soggiorno derivato al familiare cittadino di Paese terzo.

Una prima soluzione potrebbe essere ricostruita, per analogia con il ragionamento seguito dalla Corte nella giurisprudenza relativa all'art. 21 TFUE che sancisce il diritto alla libera circolazione e soggiorno, come l'esito implicito di un giudizio di proporzionalità sulla decisione di diniego. Qualora l'«interferenza» fosse intesa come una *restrizione* o un *ostacolo* all'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente[61], gli artt. 7 e 24 CDFUE fornirebbero i parametri per valutare se tale interferenza, tenuto conto delle sue conseguenze sulla vita familiare e sull'interesse superiore del minore, possa ritenersi giustificata e proporzionata. La sentenza, tuttavia, non articola il ragionamento secondo la struttura propria di tale controllo: la Corte non individua l'obiettivo perseguito dal diniego, non ne esamina l'idoneità e la necessità rispetto a tale obiettivo, né procede a un espresso bilanciamento degli interessi coinvolti.

Secondo una diversa lettura, che peraltro appare maggiormente in linea con la formulazione impiegata dalla Corte nella sentenza, il diritto di soggiorno del familiare, cittadino di Paese terzo, deriverebbe dall'art. 20 TFUE, interpretato alla luce degli artt. 7 e 24 CDFUE[62]. L'art. 20 TFUE continuerebbe così a fornire il fondamento giuridico di tale diritto, mentre i diritti fondamentali sanciti nella CDFUE concorrerebbero a determinare le condizioni sostanziali del suo riconoscimento. Questa ricostruzione consente di escludere che la CDFUE operi come fonte autonoma del diritto di soggiorno, ma attribuisce comunque ai diritti fondamentali una funzione "sostanziale" poiché, in una situazione già ricondotta nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, è dal loro mancato rispetto che deriva l'obbligo di riconoscere il diritto di soggiorno[63].

A tale evoluzione si accompagna inoltre un ampliamento del ruolo attribuito alle autorità nazionali. Queste ultime, oltre ad accertare il rapporto di dipendenza e l'inevitabilità del trasferimento in un altro Stato membro, devono compiere una valutazione individualizzata e prospettica delle conseguenze che tale trasferimento produrrebbe sulla vita familiare e sull'interesse superiore del minore, cittadino dell'Unione. È dall'esito di tale valutazione che dipende, in definitiva, l'insorgere dell'obbligo di riconoscere il diritto di soggiorno derivato al suo familiare.

Alla luce, in particolare, di tale seconda lettura, la sentenza *Safi* non sembra pertanto costituire una mera applicazione della giurisprudenza *Zambrano*, ma ne segna un parziale superamento. Essa ne conserva alcuni elementi, quali il rapporto di dipendenza e il fondamento normativo del diritto di soggiorno derivato rinvenuto nell'art. 20 TFUE, ma va al di là della tradizionale ipotesi dell'uscita forzata dal territorio dell'Unione, richiedendo un'«interferenza» con il diritto di circolare e soggiornare liberamente e individuando nella tutela della vita familiare e dell'interesse superiore del minore le condizioni sostanziali per il riconoscimento del diritto di soggiorno derivato del familiare, cittadino di Paese terzo.

61. Si veda, ad es., Corte giust., sent. del 5 giugno 2018, *Coman e a.*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, parr. 40-41 e 47-50. Sulla differenza tra privazione e ostacolo, si veda K. Lenaerts, *EU Citizenship and the European Court of Justice's "Stone-by-Stone" Approach*, cit., pp. 3-4.

62. Sent. *Safi*, cit., par. 65.

63. Secondo M. Tiede, J. Siegert, *A Right Not to Move: Union Citizenship and Forced Movement*, cit., «Union citizenship therefore performed a gateway function in *Safi*».

7. Riflessioni conclusive

La sentenza *Safi* consente di svolgere alcune riflessioni conclusive da due prospettive tra loro strettamente connesse: da un lato, quella della tutela riconosciuta al minore cittadino dell'Unione statico dall'art. 20 TFUE, letto alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla CDFUE; dall'altro, quella delle conseguenze prodotte da tale tutela sulla delimitazione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione rispetto alle competenze degli Stati membri, in particolare in materia di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, e sul ruolo attribuito alle autorità nazionali.

In base alla prima prospettiva, l'esito a cui arriva la Corte appare apprezzabile. La mera disponibilità, per il genitore cittadino di Paese terzo, di un diritto di soggiorno in un altro Stato membro non è considerata sufficiente a giustificare il diniego del diritto di soggiorno nello Stato membro di cittadinanza e di residenza del minore, cittadino dell'Unione. La tutela assicurata dall'art. 20 TFUE viene così estesa, impedendo che il trasferimento, di fatto, imposto al minore in ragione del rapporto di dipendenza con il familiare, cittadino di Paese terzo, avvenga senza considerare la possibilità di preservare l'unità familiare e il suo interesse superiore. Pur non riconoscendo espressamente, come proposto dall'Avvocata generale, un «diritto di non circolare», nella sentenza *Safi* la Corte mostra come la cittadinanza dell'Unione non garantisca soltanto la possibilità astratta di circolare e soggiornare nel territorio dell'Unione, ma impone anche di considerare, in presenza di determinati presupposti, le condizioni concrete nelle quali l'esercizio di tale diritto viene reso inevitabile.

Proprio tale ampliamento consente di ritenere che, limitatamente alla seconda ipotesi esaminata, la sentenza *Safi* vada al di là della giurisprudenza *Zambrano*. Infatti, la sentenza *Safi* ne mantiene alcuni elementi, quali il rapporto di dipendenza e il fondamento giuridico del diritto di soggiorno derivato nell'art. 20 TFUE. Se ne discosta, tuttavia, perché alla tradizionale privazione del «godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti», derivante dall'uscita forzata dal territorio dell'Unione, affianca l'«interferenza» al diritto di circolare e soggiornare liberamente prodotta da un trasferimento, di fatto, forzato in un altro Stato membro. Inoltre, tale superamento riguarda anche la funzione attribuita ai diritti fondamentali. Infatti, nella precedente giurisprudenza, gli artt. 7 e 24 CDFUE orientavano principalmente l'accertamento del rapporto di dipendenza, mentre nella seconda ipotesi esaminata nella sentenza *Safi*, l'esito della verifica della compatibilità del trasferimento con tali diritti diviene determinante per stabilire se, una volta ricondotto il diniego nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il diritto di soggiorno derivato debba essere riconosciuto al familiare cittadino di Paese terzo. L'impossibilità di proseguire la vita familiare nell'altro Stato membro e la contrarietà del trasferimento all'interesse superiore del minore costituiscono, infatti, condizioni alternativamente sufficienti per imporre il riconoscimento di tale diritto di soggiorno.

Tuttavia, in base alla seconda prospettiva, l'ampliamento della tutela individuale non appare accompagnato da un'adeguata definizione dei suoi presupposti e della sua portata. La Corte non precisa la nozione di «interferenza», né chiarisce il passaggio attraverso il quale l'incompatibilità del trasferimento con i diritti fondamentali determini l'obbligo di riconoscere un diritto di soggiorno derivato. Rimane, inoltre, incerto se la possibilità di un siffatto riconoscimento sia circoscritta ai diritti fondamentali espressamente richiamati nella sentenza *Safi*, strettamente connessi all'unità familiare e alla condizione del minore, oppure possa essere estesa ad altri diritti garantiti dalla CDFUE sui quali il trasferimento forzato incida.

Tali incertezze assumono rilievo in particolare sul piano del riparto verticale delle competenze tra Unione europea e Stati membri. Il rapporto di dipendenza e l'«interferenza» forniscono il collegamento necessario con il diritto dell'Unione e impediscono, pertanto, di configurare un'applicazione autonoma della CDFUE. Tuttavia, la definizione ancora non del tutto chiara di questi elementi e la funzione attribuita, in queste ipotesi, ai diritti fondamentali rischiano di porsi in tensione con l'art. 51 CDFUE. In assenza di ulteriori precisazioni, l'art. 20 TFUE potrebbe infatti trasformarsi in un fattore di collegamento ampio, non più limitato ai casi «molto particolari» individuati dalla giurisprudenza *Zambrano*, capace di attrarre nell'ambito di applicazione della CDFUE decisioni nazionali sul soggiorno di cittadini di Paesi terzi adottate in situazioni altrimenti puramente interne, anche quando esse non determinino l'uscita dal territorio dell'Unione nel suo complesso.

Questa tensione si riflette anche sui compiti attribuiti alle autorità nazionali. Pur essendo chiamate a pronunciarsi su una domanda di soggiorno presentata nel proprio territorio, le autorità dello Stato membro di cittadinanza e residenza del minore, cittadino dell'Unione, devono compiere una valutazione che includa anche la concreta possibilità per i componenti della sua famiglia di soggiornare nell'altro Stato membro tenendo conto, in particolare, delle condizioni stabilite dalla direttiva 2004/38. L'ampliamento della tutela assicurata dal diritto dell'Unione si traduce così in un corrispondente ampliamento degli obblighi gravanti sulle amministrazioni nazionali. La Corte, tuttavia, non precisa il grado di certezza richiesto da tale valutazione, gli elementi probatori che l'autorità deve acquisire, o l'eventuale necessità di cooperare con le autorità dell'altro Stato membro.

In definitiva, la sentenza *Safi* non aggiunge soltanto un'ulteriore pietra all'edificio costruito a partire da *Zambrano*, ma amplia il perimetro di tale edificio. Tuttavia, lascia alla giurisprudenza successiva il compito di chiarire i presupposti e la portata di tale estensione.