

## **Ricongiungimento familiare e criterio economico nella sentenza *Khachab*: spinta in avanti o “effetto boomerang”?\***

di Federico Ferri \*\*  
(21 settembre 2016)

Con sentenza del 21 aprile 2016, resa all'esito del giudizio sul caso *Khachab* (C-558/14), la Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito Corte o «CGUE») ha forse avviato un nuovo filone giurisprudenziale in materia di ricongiungimenti familiari. La Corte ha interpretato estensivamente il criterio economico previsto dal diritto derivato dell'Unione per l'assegnazione del permesso temporaneo di soggiorno a fini di ricongiungimento familiare a favore del coniuge di cittadino non europeo regolarmente soggiornante in uno Stato UE; più precisamente, i giudici di Lussemburgo per la prima volta hanno apertamente ammesso che la valutazione sulla situazione patrimoniale del richiedente, strumentale all'autorizzazione o al diniego del ricongiungimento familiare, possa essere eseguita anche nella prospettiva di un anno e determinata in virtù delle risorse percepite nei sei mesi precedenti la richiesta.

Tale pronuncia sembra contribuire a precisare un requisito tanto importante quanto vago, come la prova a carico di chi richieda un permesso di soggiorno per il coniuge allo scopo di ottenerne il ricongiungimento, del possesso di risorse stabili, regolari e sufficienti; tuttavia, la conclusione cui la Corte è approdata si presta a più approfondite considerazioni, al punto da arrivare a chiedersi se la pronuncia, al di là dell'apparenza, sia paradossalmente in grado di alimentare l'incertezza sull'argomento.

Il procedimento trae origine da un rinvio pregiudiziale di interpretazione dell'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE, attivato dal Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, che era stato adito da un cittadino di uno Stato terzo titolare di permesso di lungo soggiorno in Spagna, il Sig. Khachab, dopo che in tutti i gradi di giudizio precedentemente esperiti la giurisdizione spagnola aveva confermato la legittimità del rigetto della domanda finalizzata al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per il coniuge. Il motivo alla base della decisione impugnata risiedeva nella carenza di risorse economiche sufficienti in capo al ricorrente: era stato, infatti, applicato un articolato criterio previsto dal regio decreto 557/2011 di attuazione della legge organica 4/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale. Dalla normativa in analisi si ricava che il permesso temporaneo per il coniuge non può essere accordato se, al momento della presentazione della domanda, sia accertato senza dubbio che il richiedente, alla luce dell'evoluzione dei suoi mezzi economici negli ultimi sei mesi, non sia in grado di provvedere al mantenimento economico della famiglia nell'anno a venire; nondimeno, il regio decreto spagnolo 557/2011 nulla prevede con riguardo alla ripetibilità della valutazione ad opera delle autorità competenti. Senonché, il criterio riportato è stato ritenuto dal giudice del rinvio di dubbia conformità rispetto all'art. 7, par. 1, lett. c) della direttiva 2003/86/CE, la quale, limitatamente al requisito relativo ai mezzi economici del richiedente, dispone un più generico onere di dimostrazione di «risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere all'assistenza sociale

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

dello Stato membro interessato», astenendosi dall'ammettere in maniera espressa valutazioni *pro futuro* in tal senso.

Ora, dichiarare l'armonia della predetta disciplina nazionale con l'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE avrebbe significato circostanziare maggiormente una disposizione UE alquanto sfumata e, al contempo, intravedere nel limite da essa imposto al ricongiungimento familiare una portata più ampia di quanto suggerisca il dato testuale. Ebbene, la CGUE ha statuito che non vi è alcun profilo di conflittualità tra il diritto spagnolo applicabile al caso concreto e il diritto dell'Unione assunto a parametro di interpretazione. Preliminarmente, conviene soffermarsi sul rapporto circolare venutosi a instaurare tra le norme in gioco nel giudizio in commento. La specificazione realizzata dal regio decreto 557/2011 al già citato criterio economico ha il singolare effetto di oltrepassare i confini letterali del testo della legge organica spagnola sugli stranieri, di cui costituisce attuazione, e di riallacciarsi proprio alla direttiva 2003/86/CE. Invero, mentre la prima circoscrive la qualificazione delle risorse del richiedente a mezzi economici «sufficienti», la seconda stabilisce che dette risorse debbano essere anche «stabili e regolari»; eppure, la sussistenza di mezzi economici idonei al mantenimento della famiglia nell'anno successivo alla presentazione della domanda, da appurare mediante un'analisi in prospettiva e tenendo conto di quanto da egli percepito nei sei mesi anteriori, trascende il requisito della sufficienza delle risorse, che è l'unico dettato dalla legge spagnola 4/2000, presentandosi, semmai, quale puntuale illustrazione degli ulteriori requisiti di stabilità e regolarità contemplati dall'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE.

Passando al vaglio dell'impianto argomentativo della sentenza, preme distinguere due punti chiave: la legittimità della valutazione in prospettiva in sé e l'opportunità delle soglie temporali del regio decreto spagnolo 557/2011. Il “se” e il “come” in merito alla facoltà degli Stati membri di procedere alla valutazione prospettica oggetto di causa e di regolarne il rispettivo esercizio nei termini indicati dalla normativa nazionale venuta in rilievo, implicavano il ricorso a un'attività di interpretazione teleologica e sistematica. In altre parole, la Corte si è trovata al cospetto della necessità di scongiurare che, confermando la compatibilità della disciplina spagnola con la suddetta disposizione di diritto derivato UE, si producesse un'attuazione distorta della direttiva 2003/86/UE. L'antinomia avrebbe potuto verificarsi tanto in spregio all'obiettivo principale della direttiva, che era e resta quello di favorire il diritto soggettivo al ricongiungimento familiare, quanto al rispetto del diritto alla vita privata e familiare, sancito dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Si ritiene che la CGUE sia validamente riuscita a suffragare la tesi a sostegno del primo punto.

Nonostante l'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE non dia modo di determinare con apprezzabile certezza quando le risorse economiche possano dirsi stabili, regolari e sufficienti in vista del mantenimento della famiglia, vengono in soccorso altre disposizioni del medesimo atto. Come giustamente osservato, l'art. 16, par. 1, della direttiva autorizza gli Stati membri, tra l'altro, a ritirare il permesso di soggiorno del familiare che ne benefici a titolo di ricongiungimento, allorché le condizioni da rispettare per ottenere e mantenere il permesso non siano più soddisfatte dal richiedente, ivi inclusa la disponibilità di risorse stabili, regolari e sufficienti. Tale disposizione va poi letta assieme all'art. 3, par. 1, a tenore del quale il diritto che costituisce l'oggetto in senso stretto della direttiva 2003/86/CE

dipende dalla fondata prospettiva per il soggiornante munito di permesso di potere continuare a soggiornare stabilmente.

Sebbene neppure in queste ipotesi sia possibile affermare con esattezza i limiti oltre i quali l'interprete non può spingersi, è pacifico che la direttiva consenta una valutazione non soltanto contingente della situazione economica del richiedente. Sicché, gli artt. 16, par. 1, e 3, par. 1, della norma aiutano a dare una forma più nitida a un limite apposto al diritto di ricongiungimento familiare, dilatandone l'ambito materiale senza però intaccare la *ratio* della direttiva e il rispetto della vita privata e familiare.

Più controverso è risultato il ragionamento che la Corte ha svolto in relazione al secondo punto, attinente alla manifestazione esemplificativa della valutazione prospettica riferita dal giudice *a quo*; d'altronde, era prevedibile che aspetti più dettagliati avrebbero acuito il problema del difficile mantenimento di un delicato equilibrio tra la priorità della direttiva 2003/86/CE e l'esigenza di prevenire abusi di diritto di richiedenti oggettivamente incapaci di soddisfare le condizioni economiche per il soggiorno di familiari in uno Stato UE.

A dire il vero, le perplessità su questo secondo punto sono suscitate soprattutto da ciò che la sentenza trascura: ci si riferisce, in specie, ai succinti passaggi sul principio di proporzionalità, elemento che probabilmente avrebbe dovuto essere sviluppato con più rigore.

In sostanza, la CGUE ha giudicato che l'art. 7, part. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE non contiene preclusioni atte a mettere in discussione la legittimità di una normativa come quella fatta valere dalle autorità spagnole. Va detto, comunque, che i riferimenti temporali accolti dalla Corte non paiono il prodotto di una scrupolosa attuazione del principio di proporzionalità alla fattispecie, né emergono significativi richiami alla necessaria effettuazione del *test* di proporzionalità in occasione della (legittima) valutazione in prospettiva della capacità economica del richiedente.

La questione è stata esplorata in maniera più efficace dall'Avvocato generale Mengozzi nelle proprie conclusioni del 23 dicembre 2015. Questi ha insistito a più riprese sull'obbligo delle autorità nazionali di interpretare la condizione ostativa dell'art. 7, par. 1, lett. c) in via restrittiva e, in aggiunta, di bilanciarla all'occorrenza con i temperamenti offerti dall'applicazione in concreto del principio di proporzionalità. Inoltre, l'Avvocato generale ha altresì specificato che a livello nazionale l'analisi del caso concreto non dovrebbe prescindere da una valutazione degli elementi menzionati all'art. 17 della direttiva, che recita «(i)n caso di rigetto di una domanda (...) nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine». Non a caso, l'Avvocato generale ha affermato che anche al giudice del rinvio spetterebbe di decidere la controversia nazionale in ossequio al principio di proporzionalità e all'art. 17 della direttiva 2003/86/CE, mentre la sentenza della Corte propone simili considerazioni unicamente en passant, atteso che la parte dispositiva si arresta alla constatazione della conformità della normativa spagnola invocata con la disposizione UE da interpretare.

A mero titolo esemplificativo, si noti come la disposizione del regio decreto spagnolo che impediva al Sig. Khachab di ottenere il ricongiungimento familiare a favore della moglie dispone che il permesso non possa essere accordato qualora sia accertato «senza dubbio» che non esiste una «prospettiva» di mantenimento dei mezzi economici nell'anno

successivo alla data di presentazione della domanda; in pratica, la normativa nazionale assoggetta a considerazioni giocoforza presuntive l'incontrovertibilità che si situa alla radice di una decisione negativa circa la richiesta di ricongiungimento familiare. Parallelamente, siffatta operazione presuppone l'osservanza di una regola piuttosto rigida, ossia la prospettazione del mantenimento di fonti di reddito sufficienti nell'anno successivo al deposito della domanda, avuto riguardo solamente dell'evoluzione delle risorse del soggiornante nei sei mesi addietro; il tutto malgrado le linee guida sulla direttiva 2003/86/CE pubblicate nel 2014 dalla Commissione europea ricomprendano tra le risorse economiche del soggiornante tutti i mezzi privati a sua disposizione. E ancora, il Sig. Khachab aveva trovato una nuova occupazione durante le fasi del procedimento amministrativo instaurato, ma per lo stringente criterio enucleato dal regio decreto 557/2011 la circostanza rimane ininfluenta. Ne deriva che il principio di proporzionalità meriterebbe di trovare ampio spazio già in sede di risoluzione della controversia promossa dal Sig. Khachab innanzi alla giurisdizione spagnola.

Di conseguenza, non si può fare a meno di osservare che con questa sentenza la CGUE ha per lo meno attenuato quello slancio fortemente garantistico in un'ottica di ricongiungimento familiare che, quantunque in presenza di presupposti differenti, era stato impresso in altre pronunce. Segnatamente, la perentoria definizione del caso *Khachab* a tratti prende le distanze dalla sentenza *Chakroun* del 2010 (C-578/08), vertente sempre sull'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE, ma sicuramente più orientata alla salvaguardia del diritto soggettivo al ricongiungimento familiare e, di converso, alla compressione del margine di discrezionalità inerente la messa in funzione del limite rappresentato dal criterio economico (corollario ripreso anche nella sentenza *O. e a.* del 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11): per l'esattezza, nella sentenza *Chakroun* la Corte aveva chiarito che gli Stati membri non possono fissare un importo di reddito minimo tale da comportare l'inammissibilità di qualsivoglia ricongiungimento familiare, per di più al netto di un esame effettivo della situazione di ciascun richiedente.

Si ha allora l'impressione che la sentenza *Khachab* tradisca un eccesso di confidenza, per non dire di audacia, da parte della CGUE: vi si può scorgere una sorta di "abilitazione" all'applicazione meccanica di un criterio che, seppure si sostanzia in una specificazione ammissibile dell'art. 7, par. 1, lett. c) della direttiva 2003/86/CE, dovrebbe del pari essere debitamente soppesato ogni volta che venga avanzato, in quanto suscettibile di arrecare pregiudizio all'obiettivo della direttiva.

In conclusione, la sentenza *Khachab* porta a ipotizzare almeno due scenari sulle sorti della direttiva 2003/86/CE (ma non solo). Da un lato, se il sindacato sulle risorse economiche tramite valutazioni *ex ante* sarà assistito da un accurato impiego del principio di proporzionalità (e dell'art. 17 della direttiva), ne uscirà rinvigorita la garanzia dell'effetto utile della norma. In caso contrario, anche in considerazione delle attuali tensioni in ambito europeo per quanto concerne l'immigrazione, non è da escludere il rischio che gli Stati approfittino della nuova interpretazione della Corte per limitare lo scopo della direttiva, avvantaggiati dalla facoltà di "presumere con certezza" l'incapacità economica del richiedente nel corso dell'anno, semplicemente grazie a dati che si riferiscono agli ultimi sei mesi (quindi, omettendo di calcolare l'ammontare del patrimonio del richiedente?). Analogamente, sempre in questa seconda eventualità, potrebbero pure venirsi a creare le premesse per l'affermazione di normative nazionali ancora più divergenti tra loro in punto

di esame delle condizioni economiche propedeutiche a decisioni su richieste di ricongiungimento familiare. Si rileva, infine, che un eccessivo margine di discrezionalità a vantaggio delle autorità nazionali nel dare seguito al disposto dell'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE, potrebbe stimolare l'assunzione di decisioni arbitrarie a danno di libertà riconosciute e garantite dal diritto UE anche ai cittadini di Stati terzi; in particolare, condotte di questo tipo enterebbero verosimilmente in rotta di collisione con l'obbligo di rispetto della vita privata e familiare enunciato dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Docente a contratto presso la Scuola di Scienze politiche dell'Università di Bologna, sede di Forlì.