



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOLZI
presentate il 27 giugno 2018¹

Causa C-380/17

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
in presenza di
H.Y.²
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Esclusione del campo di applicazione della direttiva 2003/86/CE – Disposizioni del diritto dell'Unione rese direttamente e incondizionatamente applicabili dal diritto nazionale – Competenza della Corte – Diritto al ricongiungimento familiare – Regime più favorevole per i rifugiati – Articolo 12, paragrafo 1, terzo comma – Rigetto di una domanda – Mancato rispetto del termine di tre mesi dalla concessione dello status di protezione sussidiaria – Termine indicativo»

I. Introduzione

1. Nel presente rinvio pregiudiziale, sottoposto dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), la Corte è, da un lato, chiamata a pronunciarsi sulla propria competenza ad interpretare la direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare³, in un contesto in cui, sebbene le situazioni di cui trattasi nella causa principale siano espressamente escluse dal campo d'applicazione di tale atto, il diritto nazionale che traspone tale direttiva ha unilateralmente inteso estendere l'ambito di applicazione di tale direttiva per regolare una situazione di questo genere. Tale questione è sollevata anche nella causa C-257/17, C e A, in cui le mie conclusioni sono presentate oggi stesso.

2. Dall'altro lato, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla natura del termine di tre mesi previsto all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma della direttiva 2003/86, in particolare sulla questione di sapere se le autorità nazionali hanno il diritto di rigettare la domanda di ricongiungimento familiare per il solo motivo della scadenza di tale termine.

¹ Lingua originale: francese.

² L'11 dicembre 2017, il giudice del rinvio ha informato la Corte che il segretario di Stato olandese per la sicurezza e la giustizia (in prosieguo: il «segretario di Stato») aveva rinunciato agli atti nella causa riguardante il ricorrente H.Y., e ha dichiarato di confermare tutte le questioni relative alle cause che riguardano K e B.

³ GU 2003, L 251, pag. 12.

II. Il contesto normativo e quello di fatto

A. Diritto internazionale

3. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata e aperta alla firma, alla ratifica e all'adesione dall'Assemblea generale con risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989, «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

4. Secondo l'articolo 8, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, in prosieguo: la «CEDU», intitolato «Diritto al rispetto della vita privata e familiare»:

«Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza».

B. Diritto dell'Unione

5. L'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴ (in prosieguo: la «Carta»), intitolato «Rispetto della vita privata e della vita familiare» dispone quanto segue:

«Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

6. L'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta stabilisce quanto segue:

«(2) In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

(3) Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

7. La direttiva 2003/86 fissa le condizioni in cui si esercita il diritto al ricongiungimento familiare di cui beneficiano i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri. In conformità al suo considerando 2, tale direttiva rispetta i diritti fondamentali, in particolar modo il diritto al rispetto della vita familiare, sancito in numerosi strumenti di diritto internazionale, tra cui, in particolare, l'articolo 8, della CEDU e l'articolo 7 della Carta, summenzionati.

8. Ai sensi del considerando 8 della direttiva 2003/86 «[l]a situazione dei rifugiati richiede un'attenzione particolare, in considerazione delle ragioni che hanno costretto queste persone a fuggire dal loro paese e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare. In considerazione di ciò, occorre prevedere condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare».

⁴ GU 2012, C 32, pag. 391.

9. Secondo l'articolo 2, lettera b), della direttiva 2003/86:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

b) “rifugiato”: il cittadino di un paese terzo o l'apolide cui sia riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967».

10. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c) della direttiva 2003/86, «[l]a presente direttiva non si applica quando il soggiornante:

c) è autorizzato a soggiornare in uno Stato membro in virtù di forme sussidiarie di protezione, conformemente agli obblighi internazionali, alle legislazioni nazionali o alle prassi degli Stati membri, o abbia richiesto l'autorizzazione a soggiornare per lo stesso motivo ed è in attesa di una decisione sul suo status».

11. A termini dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2003/86, «[nell]’esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l’interesse superiore dei minori».

12. L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, enuncia quanto segue:

«Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

- a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;
- b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;
- c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari».

13. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, primo e terzo comma della direttiva 2003/86, che fa parte del capo V, rubricato «Ricongiungimento familiare dei rifugiati»:

«In deroga all'articolo 7, gli Stati membri non chiedono al rifugiato, ad un suo familiare o ai suoi familiari di fornire, in merito alle domande relative ai familiari [...] la prova che il rifugiato soddisfa le condizioni stabilite nell'articolo 7.

(...)

Gli Stati membri possono chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato».

14. L'articolo 17 della direttiva 2003/86 precisa quanto segue:

«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, in caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno, nonché in caso di adozione di una misura di allontanamento del richiedente il ricongiungimento o dei membri della sua famiglia».

15. L'articolo 2, lettera f), della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta⁵, dispone quanto segue:

«A i fini della presente direttiva si intende per:

f) “persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria”: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese».

C. Diritto dei Paesi Bassi

16. Secondo il Raad van State (Consiglio di Stato), una domanda di rilascio di un visto per un soggiorno di oltre tre mesi, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituisce una domanda d'ingresso e di soggiorno ai fini di un ricongiungimento familiare di un rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria. Una tale domanda si presenta a favore di un familiare che risiede all'estero o se il familiare è entrato nei Paesi Bassi nello stesso momento del soggiornante. Dopo la presentazione di tale domanda, il segretario di Stato può rilasciare d'ufficio a tale familiare un permesso di soggiorno a titolo di asilo.

17. L'articolo 29, paragrafo 4, della wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (legge sulla revisione generale della legge sugli stranieri; in prosiegue: la «Vw 2000»), del 23 novembre 2000, dispone che: «[i]l permesso di soggiorno temporaneo, ai sensi dell'articolo 28, può essere rilasciato anche a un familiare ai sensi del paragrafo 2, che non ha raggiunto lo straniero di cui al paragrafo 1 entro tre mesi dopo che a questi è stato rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo ai sensi dell'articolo 28, se entro detti tre mesi è stata fatta richiesta di un visto di lunga durata da tale familiare o per suo conto».

⁵ GU 2011, L 337, pag. 9.

III. Le controversie nei procedimenti principali, le questioni pregiudiziali e il procedimento dinanzi alla Corte.

18. Le ricorrenti K e B (in prosieguito: «K e B» o le «ricorrenti K e B») sono cittadine di paesi terzi (Eritrea). Esse sono, rispettivamente, la moglie e la figlia minore, nata il 1° luglio 2014, di un cittadino di un paese terzo residente nei Paesi-Bassi (in prosieguito: il «soggiornante FG»). Il soggiornante FG è titolare dal 23 settembre 2014 di un permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo (in prosieguito: il «permesso di soggiorno a titolo di asilo»). Tale permesso di soggiorno a titolo di asilo gli conferisce la protezione sussidiaria.

19. A seguito di un incontro con un'organizzazione terza, Vluchtelingen Werk Nederland⁶, il soggiornante FG aveva inizialmente inteso che non fosse opportuno presentare una domanda di ricongiungimento familiare. Tuttavia, il soggiornante FG ha infine presentato una siffatta domanda, sulla base dell'articolo 29, paragrafi 2 e 4, della Vw 2000, a favore di K e B, ma oltre la scadenza del termine⁷.

20. Con due decisioni del 20 aprile 2015 e dell'8 novembre 2015, il segretario di Stato ha confermato il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare presentata dal soggiornante FG a favore delle ricorrenti K e B, motivando che la richiesta non era stata presentata entro il termine di tre mesi e che il ritardo non fosse scusabile ai sensi dell'articolo 29, paragrafi 2 e 4, della Vw 2000.

21. Con sentenza del 24 giugno 2016, il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam; in prosieguito: il «Tribunale di primo grado») ha dichiarato infondato il ricorso proposto da K e B avverso la decisione che respinge la loro domanda di ricongiungimento familiare.

22. Le ricorrenti K e B hanno proposto appello contro la sentenza del Tribunale di primo grado dinanzi al giudice del rinvio. In primo luogo, esse censurano al Tribunale di primo grado di non aver riconosciuto che la valutazione della scusabilità del superamento del termine di tre mesi avrebbe dovuto avvenire nel quadro dell'obiettivo e della ratio di tale termine. In secondo luogo, secondo K e B, erroneamente il Tribunale di primo grado ha fondato la sua sentenza sulla circostanza che il soggiornante FG sapesse di dover presentare la domanda nel termine di tre mesi e che avrebbe dovuto informarsi più precisamente circa la possibilità di presentare una domanda di ricongiungimento familiare prima della scadenza di quest'ultimo. In terzo luogo, K e B addebitano al Tribunale di primo grado di non aver riconosciuto che il termine di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, non può essere invocato come motivo di esclusione e che il segretario di Stato doveva tenere conto del principio di proporzionalità nella sua valutazione. Inoltre, in conformità all'articolo 5, paragrafo 5, e all'articolo 17 della direttiva 2003/86, tale valutazione doveva anche comprendere l'interesse superiore del minore. In quarto luogo, K e B sostengono che erroneamente il Tribunale di primo grado non ha riconosciuto che il rinvio ad una domanda regolare di visto di lunga durata in vista del ricongiungimento familiare pregiudica l'obiettivo della direttiva 2003/86 e il suo effetto utile.

23. In primo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla competenza della Corte, in quanto la direttiva 2003/86 esclude i beneficiari della protezione sussidiaria dal suo campo di applicazione. Infatti, sebbene il legislatore dei Paesi Bassi abbia operato un rinvio al contenuto di quest'ultima, sarebbe nell'interesse dell'Unione che le disposizioni del diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme⁸. Il giudice del rinvio precisa che, secondo la sentenza del 18 ottobre 2012, Nolan (C-583/10, in prosieguito: la «sentenza Nolan», EU:C:2012:638), l'Unione non avrebbe alcun interesse ad un'interpretazione

⁶ Si tratta di un'organizzazione indipendente che difende gli interessi dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria nei Paesi Bassi.

⁷ La domanda è stata presentata il 22 gennaio 2015, cioè un mese dopo il termine di tre mesi prescritto dalla direttiva 2003/86.

⁸ Il giudice del rinvio menziona le sentenze del 18 ottobre 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punto 46); del 7 novembre 2013, Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, punto 22), e del 16 giugno 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punti 61 e 62).

uniforme di un atto che riguarda una situazione interna espressamente esclusa dal suo ambito di applicazione⁹. Per il giudice del rinvio non è chiaro se la sentenza Nolan resti applicabile nella misura in cui detta sentenza non si riferisce a una situazione in cui il diritto dell'Unione è stato reso applicabile in modo diretto e incondizionato¹⁰. Tuttavia, tale sentenza non è stata più citata dalla Corte, in particolare, nella sentenza del 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874), pronunciata dalla grande Sezione; pertanto, il giudice del rinvio si chiede se la sentenza Nolan possa comportare che la Corte si dichiari incompetente a rispondere alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

24. In secondo luogo, il giudice del rinvio s'interroga sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86. Secondo il giudice del rinvio, qualora la domanda di ricongiungimento familiare sia presentata fuori termine e il superamento del termine di tre mesi non possa essere giustificato in quanto la sua causa può essere attribuita al soggiornante FG, tale domanda non viene esaminata nel merito; il segretario di Stato non tiene pertanto conto delle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 5 (considerazione dell'interesse superiore del minore), né di quelle dell'articolo 17 (considerazione delle circostanze individuali), della direttiva 2003/86. Tuttavia, il giudice del rinvio ritiene che un'interpretazione più precisa dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, di detta direttiva sia necessaria per valutare le censure delle ricorrenti K e B.

25. È in tale contesto che il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, in considerazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva [2003/86/CE] e della sentenza [Nolan], la Corte sia competente a rispondere a questioni pregiudiziali presentate dal giudice dei Paesi Bassi sull'interpretazione delle disposizioni di questa direttiva in un procedimento vertente sul diritto di soggiorno di un familiare di un avente diritto alla protezione sussidiaria, posto che detta direttiva nel diritto dei Paesi Bassi è stata dichiarata direttamente e incondizionatamente applicabile agli aventi diritto alla protezione sussidiaria.
- 2) Se il sistema della direttiva [2003/86] osti ad una norma nazionale come quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale una domanda volta ad ottenere il ricongiungimento familiare sulla base delle disposizioni più favorevoli del capo V può essere respinta per l'unico motivo che essa non è stata presentata entro il termine indicato all'articolo 12, paragrafo 1, comma 3.

Se, ai fini della risposta a questa domanda, sia rilevante che, in caso di scadenza del predetto termine, indipendentemente dalla presenza di un rigetto, sia possibile presentare una domanda di ricongiungimento familiare nella quale si valuta se siano soddisfatte le condizioni poste dall'articolo 7 della direttiva 2003/86 e si tiene conto degli interessi e delle circostanze menzionati agli articoli 5, paragrafo 5, e 17 [della direttiva medesima]».

26. Nella presente causa sono state presentate osservazioni scritte dalle ricorrenti K e B, dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione europea.

27. Durante l'udienza comune con la causa C-257/17, C e A, che si è tenuta dinanzi alla Corte il 19 marzo 2018, le ricorrenti C e A, poi K e B, il governo dei Paesi Bassi nonché la Commissione hanno presentato le loro osservazioni orali.

⁹ V., in tal senso, sentenza Nolan (punti da 53 a 56).

¹⁰ V., in tal senso, sentenza Nolan (punto 52).

IV. Analisi

A. Sulla competenza della Corte

28. Il soggiornante FG possiede un titolo di soggiorno a titolo di asilo che gli conferisce la protezione sussidiaria. Egli ha presentato una domanda di ricongiungimento familiare a favore delle ricorrenti K e B ai sensi della direttiva 2003/86.

29. Il tenore letterale univoco dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2003/86, precisa «[che essa] non si applica quando il soggiornante: [...] è autorizzato a soggiornare in uno Stato membro in virtù di forme sussidiarie di protezione, conformemente agli obblighi internazionali, alle legislazioni nazionali o alle prassi degli Stati membri»¹¹. Il soggiornante FG non rientra dunque *ratione materiae* nel campo di applicazione della direttiva 2003/86¹².

30. Tuttavia, il legislatore olandese ha unilateralmente deciso di applicare le disposizioni più favorevoli relative al ricongiungimento familiare dei rifugiati, figuranti al capo V della direttiva 2003/86, fra cui l'articolo 12, che è oggetto della seconda questione sollevata dal giudice del rinvio, ai beneficiari di protezione sussidiaria e ai loro familiari¹³. Il caso di specie è una situazione disciplinata dal diritto nazionale. In altri termini, si tratta di un'estensione dell'ambito *ratione materiae* del regime dei Paesi Bassi, la Vw 2000, ai beneficiari della protezione sussidiaria. In tali circostanze, occorre esaminare se un'interpretazione della Corte delle disposizioni interessate dalle questioni proposte si giustifichi, e pertanto che la competenza della Corte sia accertata, come sostengono il giudice del rinvio, il governo dei Paesi Bassi e le ricorrenti nella causa principale, ma che la Commissione contesta.

31. Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati nonché degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Ne deriva che spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte¹⁴. Di conseguenza, se le questioni sollevate dai giudici nazionali vertono sull'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire¹⁵.

11 Inizialmente, la proposta di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare del 1° dicembre 1999, COM(1999) 638 def., attribuiva ai beneficiari della protezione sussidiaria il diritto al ricongiungimento familiare dei loro familiari. Con il parere adottato in sessione plenaria il 6 settembre 2000, il Parlamento europeo ha sostenuto l'impostazione generale e gli orientamenti principali di tale proposta, ma ha chiesto una limitazione del campo di applicazione della suddetta proposta di direttiva al fine di escludere le persone che beneficiano di una forma di protezione sussidiaria (emendamento 19). La Commissione ha modificato la proposta di conseguenza in quanto non esisteva ancora un concetto armonizzato di «beneficiario della protezione sussidiaria»: v. proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(2000) 624 definitivo.

12 Non si può tuttavia dedurre che la direttiva 2003/86 obblighi gli Stati membri a rifiutare il diritto al ricongiungimento familiare ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria. La direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU 2001, L 212 pag. 12), consente esplicitamente agli eventuali beneficiari di una protezione temporanea a ricongiungere presso di essi i loro familiari. Si veda anche, a questo proposito, la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare del 3 aprile 2014; in prosieguo: la «comunicazione della Commissione sulle linee direttrici» – COM(2014) 210 final, punto 6.2, pag. 25.

13 Questo caso non è unico. Secondo la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'8 ottobre 2008 sull'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(2008) 610, pag. 5, la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia applicano la direttiva ai beneficiari di protezione sussidiaria nonostante l'esclusione di cui sopra. Nella comunicazione della Commissione sugli orientamenti (v., punto 6.2, pag. 25), la Commissione incoraggia gli Stati membri ad adottare norme che concedano diritti analoghi ai rifugiati e ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria, purché le loro esigenze di protezione non differiscano.

14 V., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 33); del 7 luglio 2011, Agafitei e a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punti 24 e 25), e del 21 dicembre 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punto 15).

15 V., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 35); del 16 marzo 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punto 15); del 28 ottobre 2010, Volvo Car Germany, C-203/09, EU:C:2010:647, punto 24); del 7 luglio 2011, Agafitei e a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punto 26), e del 21 dicembre 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punto 16).

32. A questo proposito, occorre ricordare che la Corte si è ripetutamente dichiarata competente a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale vertenti su disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti della causa principale si collocavano al di fuori dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, è interesse dell'Unione garantire l'uniformità dell'interpretazione di una disposizione di un atto dell'Unione e alle disposizioni del diritto nazionale che le danno attuazione e la rendono applicabile al di fuori dell'ambito di applicazione di tale atto.

33. In tale contesto, la Corte ha precisato che una sua interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni non rientranti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo si giustifica quando tali disposizioni sono state rese applicabili a siffatte situazioni dal diritto nazionale in modo diretto e incondizionato, al fine di assicurare un trattamento identico a dette situazioni e a quelle rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione¹⁶. La Corte è, pertanto, chiamata a verificare se sussistano indicazioni sufficientemente precise da consentirle di accertare se il diritto nazionale operi un rinvio diretto e incondizionato al diritto dell'Unione. È essenzialmente sulla sola base delle precisazioni fornite dal giudice nazionale nella decisione di rinvio che la Corte può stabilire se è competente a rispondere alle questioni ad essa sottoposte¹⁷.

34. È vero che, secondo la sentenza Nolan, non è possibile affermare o presumere che sussista, in un settore escluso dal legislatore dell'Unione dall'ambito di applicazione dell'atto da esso adottato, un interesse dell'Unione a che sia fornita un'interpretazione uniforme delle disposizioni di tale atto¹⁸. Infatti, secondo questa logica, «se il legislatore dell'Unione indica in maniera univoca che l'atto da esso adottato non si applica a un settore preciso, rinuncia, [...], all'obiettivo di ottenere un'interpretazione ed un'applicazione uniformi delle norme di diritto in tale settore escluso»¹⁹.

35. La sentenza del 19 ottobre 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, in prosieguo: la «sentenza *Solar Electric Martinica*», EU:C:2017:773), che riguardava anch'essa un caso di esplicita esclusione dalla sfera di applicazione di una direttiva dell'Unione²⁰, ha inteso tuttavia modificare taluni motivi della sentenza Nolan. Infatti, la Corte ha precisato al punto 29 della sentenza *Solar Electric Martinique*, che «[l]a sussistenza di un interesse dell'Unione a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, [le nozioni della direttiva in questione] ricevano un'interpretazione uniforme è certamente ipotizzabile²¹». Sebbene la sentenza Nolan lasciasse intendere che un tale interesse veniva meno in caso di esplicita esclusione da parte del legislatore dell'Unione, la sentenza *Solar Electric Martinique* non ha però confermato tale posizione. Sempre a proposito di una situazione di esplicita esclusione dalla sfera di applicazione di una direttiva, la sentenza del 27 giugno 2018, *SGI e Valériane* (C-459/17 e C-460/17), esclude, sembra in via definitiva, l'approccio adottato in precedenza nella sentenza Nolan, affermando che, nonostante tale esclusione espressa, esiste *un interesse certo dell'Unione*²² a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui esse debbano applicarsi se il diritto nazionale opera un rinvio diretto e incondizionato alla disposizione della direttiva sulla cui interpretazione la Corte è chiamata a pronunciarsi²³.

16 V., in tal senso, sentenze del 28 marzo 1995, *Kleinwort Benson* (C-346/93, EU:C:1995:85, punto 16); del 21 dicembre 2011, *Cicala* (C-482/10, EU:C:2011:868, punti 17 e 19); del 18 ottobre 2012, *Nolan* (C-583/10, EU:C:2012:638, punti 45 e 47), e 19 ottobre 2017, *Solar Electric Martinica* (C-303/16, EU:C:2017:773, punti 25 e 27).

17 V., in questo senso, l'ordinanza del 12 maggio 2016, *Sahyouni*, (C-281/15, UE:C:2016:343, paragrafi 27 e 29) e le mie conclusioni nella causa *Solar Electric Martinique*, (C-303/16, UE:C:2017:507, paragrafo 33).

18 V., in tal senso, sentenza *Nolan* (punti 53, 54 e 56).

19 V., in tal senso, sentenza *Nolan* (punto 55).

20 Si trattava di un caso di esclusione territoriale dalla sfera di applicazione della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: la «direttiva IVA»), ma tale differenza con l'esclusione *ratione materiae* della sentenza *Nolan* è irrilevante: si vedano le mie conclusioni nella causa *Solar Electric Martinique* (C-303/16, UE:C:2017:507, paragrafo 49).

21 Il corsivo è mio.

22 Il corsivo è mio.

23 V., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2018, *SGI e Valériane* (C-459/17 e C-460/17, punti 27 e 28). Tale sentenza, al pari della sentenza *Solar Electric Martinique*, riguardava una situazione di esclusione territoriale del campo di applicazione della direttiva IVA.

36. Ciò è quanto avviene anche nel caso di specie.

37. Infatti, le indicazioni fornite dal giudice del rinvio sono sufficientemente precise e dimostrano che il diritto nazionale, conformemente al diritto dell'Unione, opera un rinvio diretto e incondizionato a quest'ultimo. Il giudice del rinvio precisa infatti che la legislazione e la normativa olandese istituiscono un regime comune per il ricongiungimento familiare dei rifugiati e per il ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione sussidiaria. Secondo il segretario di Stato, tale scelta è motivata dal fatto che il Regno dei Paesi Bassi attribuisce gli stessi effetti giuridici a un permesso di soggiorno a titolo di asilo derivante dalla protezione sussidiaria e a un permesso di soggiorno a titolo di asilo derivante dallo status di rifugiato. Il giudice del rinvio, nonché il governo dei Paesi Bassi e le ricorrenti K e B ritengono che il legislatore dei Paesi Bassi ha reso il capo V della direttiva 2003/86 direttamente e incondizionatamente applicabile alle situazioni che, secondo l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva medesima non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Esso conclude che detta direttiva si applica per analogia ai beneficiari della protezione sussidiaria.

38. Infine, se la Corte non fosse competente, nella fattispecie, a interpretare l'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, il giudice del rinvio sarebbe costretto ad interpretarla al fine di risolvere la controversia nel merito. In pratica, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione da parte del giudice nazionale potrebbe avere una conseguenza sul contenuto di tale diritto e condurre a un orientamento sostanzialmente diverso da quello che potrebbe adottare la Corte. Inoltre, potrebbe disincentivare i giudici nazionali dello Stato membro in questione dal sollevare, in futuro, una questione del genere dinanzi alla Corte. In ogni caso, le nozioni di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione rientrano certamente nella sfera del diritto dell'Unione e sono certamente applicabili in situazioni che rientrano nel campo di applicazione di detta direttiva.

39. Di conseguenza, ritengo che sussista l'interesse dell'Unione ad un'interpretazione uniforme, da una parte, al fine di evitare divergenze nell'applicazione del diritto dell'Unione, e, dall'altra, a causa della necessità di non trattare in modo diverso situazioni che uno Stato membro ha scelto di allineare alle soluzioni fornite dal diritto dell'Unione. Alla luce di quanto sopra, l'Unione ha un interesse a un'interpretazione uniforme delle disposizioni controverse. Inoltre, le indicazioni fornite dal giudice del rinvio sono sufficientemente precise e dimostrano che il diritto nazionale, conformemente al diritto dell'Unione, opera un rinvio diretto e incondizionato a quest'ultimo.

40. In tali circostanze, propongo che la Corte dichiari di essere competente a rispondere alle questioni sollevate.

B. Sull'interpretazione del termine di tre mesi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86

1. Osservazioni preliminari

41. Occorre rilevare, in via preliminare, che il diritto al ricongiungimento familiare, riconosciuto e disciplinato dalla direttiva 2003/86, costituisce un aspetto specifico del diritto al rispetto della vita familiare, il quale, a sua volta, costituisce un diritto fondamentale consacrato nell'articolo 8 della CEDU e nell'articolo 7 della Carta e, in quanto tale, tutelato nell'ordinamento giuridico dell'Unione²⁴. La relazione diretta tra il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare e il diritto al ricongiungimento familiare è riconosciuta specificamente dalla direttiva 2003/86 nel suo considerando 2²⁵.

²⁴ V., in tal senso, la sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punto 52 e giurisprudenza ivi citata), nonché le mie conclusioni nella causa causa (C-338/13, EU:C:2014:288, paragrafo 20).

²⁵ V. paragrafo 7 delle presenti conclusioni.

42. In tale contesto, la Corte ha pertanto affermato espressamente che le disposizioni della direttiva 2003/86 devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali e, più particolarmente, del diritto al rispetto della vita familiare quale sancito sia dalla CEDU sia dalla Carta²⁶. L'articolo 7 della Carta deve inoltre essere letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, e tenendo conto della necessità per il minore di intrattenere regolarmente relazioni personali con entrambi i genitori, espressa al paragrafo 3 dello stesso articolo²⁷. La Corte ha anche statuito che qualsiasi richiesta effettuata da un minore o da uno dei suoi rappresentanti legali al fine di fare ingresso in uno Stato membro o di lasciarlo ai fini del ricongiungimento familiare dev'essere considerata dagli Stati membri, in uno spirito positivo, con umanità e diligenza²⁸.

43. Vero è che gli articoli 7 e 24 della Carta, pur sottolineando l'importanza, per i figli, della vita familiare, non possono essere interpretati nel senso che essi priverebbero gli Stati membri del potere discrezionale di cui dispongono nell'esaminare le domande di ricongiungimento familiare²⁹. Tuttavia, nel corso di un siffatto esame e nello stabilire, se le condizioni della direttiva 2003/86 sono soddisfatte, le disposizioni di detta direttiva devono essere interpretate e applicate alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta, come risulta del resto dai termini del considerando 2 e dall'articolo 5, paragrafo 5, di tale direttiva, che impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento in questione nell'interesse dei minori di cui trattasi e nell'ottica di favorire la vita familiare³⁰.

44. Ricordo che la Corte ha confermato l'importanza di alcuni strumenti internazionali, in particolare del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici³¹ e della Convenzione relativa ai diritti del fanciullo, riguardanti la tutela dei diritti umani di cui essa tiene conto per l'applicazione dei principi generali del diritto comunitario. La Convenzione internazionale relativa ai diritti del fanciullo vincola, al pari degli altri strumenti internazionali citati, tutti gli Stati membri³².

45. La Corte ha inoltre rilevato che l'eventuale discrezionalità riconosciuta agli Stati membri dalle disposizioni della direttiva 2003/86 non deve essere impiegata dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo di detta direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, e il suo effetto utile³³.

46. Inoltre, secondo la Corte, risulta dall'articolo 17 della direttiva 2003/86, il quale prevede che in caso di rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare, «[g]li 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», che gli Stati membri sono sottoposti ad un obbligo di individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento³⁴.

26 Si veda, in questo senso, la sentenza del 4 marzo 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punto 44) e le mie conclusioni nella sentenza Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, paragrafo 22).

27 Si vedano, in tal senso, le sentenze del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, (C-540/03, EU:2006:429, punti 57 e 58), del 23 dicembre 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punto 54), e del 6 dicembre 2012, O e a (C-356/11 e C-357/11, UE:C:2012:776, paragrafo 76) nonché l'articolo 9, paragrafo 1, della Convenzione internazionale relativa ai diritti del fanciullo.

28 Si veda, in tal senso, la sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, UE:2006:429, paragrafo 57) e l'articolo 10, paragrafo 1, della Convenzione relativa ai diritti del fanciullo.

29 Si veda, in tal senso, le sentenze del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:2006:429, punto 59), nonché del 6 dicembre 2012, O e a (C-356/11 e C-357/11, UE:C:2012:776, punto 79).

30 V., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 80).

31 Adottato e aperto alla firma, alla ratifica e all'adesione da parte dell'Assemblea generale nella risoluzione 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1966.

32 V., in tal senso, la sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punti da 35 a 38).

33 V., in tal senso, le sentenze del 4 marzo 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punto 43); del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 74); del 9 luglio 2015, K e A (punto 50), nonché le mie conclusioni nella causa Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, paragrafo 25).

34 V., per analogia, sentenze del 4 marzo 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punto 48); del 9 luglio 2015, K e A (punti 58 e 59), nonché le mie conclusioni nella causa Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, paragrafo 26) e Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, paragrafo 57).

47. È alla luce dei summenzionati principi espressi nella giurisprudenza che occorre rispondere alla seconda questione sollevata dal giudice del rinvio.

2. Sulla seconda questione pregiudiziale

48. È pacifico che, nella presente causa, una domanda di ricongiungimento familiare a favore delle ricorrenti K e B, è stata presentata oltre il termine di tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato (in prosieguo: il «termine di tre mesi») di cui all'articolo 29, paragrafi 2 e 4, della Vw 2000, che recepisce l'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86³⁵.

49. In diritto nazionale, il rispetto del termine di tre mesi per presentare una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86 è considerato una condizione di ricevibilità di detta domanda. Il giudice del rinvio precisa che, nell'ambito di tale esame, la domanda di ricongiungimento familiare non è esaminata alla luce dell'articolo 5, paragrafo 5 (ossia senza prendere in considerazione dell'interesse superiore del minore) e dell'articolo 17 (ossia, in sostanza, senza prendere in considerazione le circostanze individuali) della direttiva 2003/86³⁶. Secondo il giudice del rinvio, l'articolo 29, paragrafi 2 e 4, della Vw 2000 non offre alcuna possibilità, a titolo di deroga, di ponderazione degli interessi o di qualsiasi altra forma di flessibilità.

50. Tuttavia, il segretario di Stato valuta se, per motivi di umanità, un superamento del termine di tre mesi è scusabile, ma non effettua una ponderazione degli interessi e verifica se la causa del superamento del termine può essere ragionevolmente imputabile al soggiornante interessato o al suo familiare. Tuttavia, nel caso in cui la domanda non è stata presentata entro il termine impartito e il segretario di Stato non ritiene che il superamento del termine sia scusabile, respinge tale domanda senza esaminarla nel merito. Il segretario di Stato non tiene inoltre in considerazione le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2003/86, o dell'articolo 17 di tale direttiva.

51. Invece, secondo il giudice del rinvio, il rifugiato può, in seguito o meno a un rifiuto per superamento del termine di tre mesi non scusabile secondo la valutazione del segretario di Stato, presentare una domanda ordinaria di visto per un permesso di soggiorno di lunga durata per il ricongiungimento familiare secondo la procedura ordinaria della direttiva 2003/86. Secondo il segretario di Stato, il soggiornante FG, avendo superato il termine di tre mesi, non può più invocare le disposizioni più favorevoli del capo V della direttiva medesima. In tal caso, il segretario di Stato valuta se siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva; egli può tuttavia esentare il rifugiato- soggiornante interessato dall'obbligo di disporre di risorse stabili e regolari e da quello di versare diritti, e decide sulla domanda anche nel quadro dell'articolo 8 CEDU.

52. Con la sua questione, il giudice del rinvio cerca, in sostanza, innanzitutto di determinare se la direttiva 2003/86 osti ad una disposizione nazionale che stabilisce che una domanda di ricongiungimento familiare presentata sul fondamento delle disposizioni più favorevoli del capo V di tale direttiva, possa essere respinta, in quanto irricevibile, per il solo motivo che essa è stata presentata oltre il termine di tre mesi. In secondo luogo, il giudice del rinvio desidera sapere se fosse possibile, in caso di superamento di tale termine, presentare, in seguito o meno a una decisione di rigetto, una domanda di ricongiungimento familiare, nel cui contesto si valuti il rispetto delle condizioni poste dall'articolo 7, di detta direttiva e siano presi in considerazione gli interessi e le circostanze menzionate all'articolo 5, paragrafo 5, e all'articolo 17 [della stessa direttiva].

³⁵ La domanda di ricongiungimento familiare è stata presentata quattro mesi dopo il rilascio del permesso di soggiorno a titolo di asilo.

³⁶ Secondo il giudice del rinvio la scusabilità del superamento del termine non può essere valutata alla luce dell'obiettivo e della ratio del termine di tre mesi, poiché nell'ambito di tale esame, la valutazione non dà luogo ad alcuna ponderazione degli interessi.

53. Il giudice del rinvio ipotizza due interpretazioni dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86. Con la prima interpretazione, il giudice del rinvio ritiene che dall'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, si possa dedurre che quest'ultimo introdurrebbe la condizione secondo cui la domanda di ricongiungimento familiare sia presentata entro un termine di tre mesi. Al contrario dell'articolo 7 della direttiva medesima, il termine di tre mesi non sarebbe una norma aperta il cui contenuto dovrebbe essere precisato nel diritto nazionale, come i requisiti stabiliti a detto articolo 7 che sono stati interpretati dalla Corte nelle sentenze del 4 marzo 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), e del 21 aprile 2016, Khachab, (C-558/14, EU:C:2016:285). La Corte ha, nella valutazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86, tenuto conto del principio di proporzionalità e dell'articolo 17 di detta direttiva. L'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma non sembra richiedere né un esame nel merito né una ponderazione degli interessi nei casi in cui tale requisito non venga soddisfatto. Di contro, la seconda interpretazione ipotizzata dal giudice del rinvio deriverebbe da una lettura combinata degli articoli 5, paragrafo 5, e 17 della direttiva 2003/86. Secondo tale interpretazione, quando viene presentata una domanda e nel corso del suo esame, gli Stati membri devono debitamente tenere conto dell'interesse del minore e, in caso di rigetto della domanda, devono valutare le circostanze individuali del soggiornante o del beneficiario del diritto al ricongiungimento familiare.

54. Sottoscrivo pienamente questa seconda interpretazione.

55. Prima di affrontare tali questioni relative alla portata e alla natura del termine di tre mesi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, occorre ricordare il contesto in cui tale articolo si inserisce.

56. La direttiva 2003/86 distingue due regimi di ricongiungimento familiare: da una parte, un regime ordinario riguardante i cittadini di paesi terzi le cui condizioni materiali sono elencate, in particolare, all'articolo 7 della suddetta direttiva e, dall'altra parte, un regime detto «più favorevole³⁷» o «preferenziale³⁸», relativo al ricongiungimento familiare dei rifugiati le cui condizioni figurano al capo V della direttiva 2003/86 e in particolar modo all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma della direttiva medesima la cui interpretazione si richiede. Quest'ultimo articolo fa parte integrante del capo V di tale direttiva e consente, alla luce del considerando 8 di detta direttiva, tenuto conto della situazione dei rifugiati, di accordare loro un'attenzione particolare e, a tale titolo, di prevedere, nei loro confronti, condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare. L'economia di detta direttiva conferma tale trattamento più favorevole accordato ai rifugiati, in quanto varie disposizioni, in particolare l'articolo 10, l'articolo 11, paragrafo 2, e l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva³⁹, derogano al regime ordinario della direttiva medesima.

57. In tale ottica, quando un rifugiato-soggiornante presenta una domanda di ricongiungimento familiare sulla base dell'articolo 12, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2003/86, non è tenuto, «in deroga all'articolo 7 [...] [a] fornire [...] la prova che il rifugiato soddisfa le condizioni stabilite nell'articolo 7». Il regime applicabile ai rifugiati-soggiornanti è notevolmente semplificato e quindi tutela in maggior misura il loro diritto al ricongiungimento familiare.

37 V., in tal senso, Corte EDU, 10 luglio 2014, Mugenzi c. Francia, domanda n. 52701/09, EC:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54; la Corte ricorda che l'unità del nucleo familiare è un diritto fondamentale dei rifugiati e che il ricongiungimento familiare è un elemento fondamentale per consentire alle persone fuggite da una persecuzione di riprendere una vita normale. La Corte ricorda, del pari, di aver riconosciuto che l'ottenimento di tale protezione internazionale costituisce una prova della vulnerabilità delle persone interessate. La necessità per i rifugiati di beneficiare di una procedura di ricongiungimento familiare più favorevole di quella riservata agli altri stranieri trova consenso a livello internazionale ed europeo come risulta dal mandato dell'Alto commissario per i rifugiati e dalle norme di cui alla direttiva 2003/86.

38 Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa A e S, (C-550/16, EU:C:2017:824, paragrafo 29).

39 Tali articoli derogano gli *articoli 4, 5, 7 e 8* della direttiva 2003/86.

58. Tuttavia, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro un termine di tre mesi, di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, detto articolo dispone che gli Stati membri *possono* esigere *che il rifugiato soddisfi le condizioni*⁴⁰ di cui all'articolo 7, paragrafo 1 di detta direttiva. Il rifugiato — soggiornante deve in tal caso fornire la prova di disporre di un alloggio considerato normale, di un'assicurazione contro le malattie, di risorse stabili, regolari e sufficienti.

59. Ciò non significa che la domanda possa essere respinta ipso iure dopo il superamento del termine di tre mesi, ma semplicemente che gli Stati membri possono, sempre nell'ambito dell'esame di una domanda di ricongiungimento familiare presentata sul fondamento dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, esigere che il rifugiato — soggiornante soddisfi i requisiti sostanziali stabiliti dall'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva. Il superamento del termine di tre mesi previsto dall'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva medesima, quindi, non comporta conseguenze procedurali, come l'irricevibilità della domanda di ricongiungimento familiare e la necessità di presentare una nuova domanda sulla base delle disposizioni del regime ordinario istituito dalla direttiva 2003/86, bensì conseguenze eventualmente materiali, cioè la semplice possibilità per gli Stati membri di esigere soltanto il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1 di detta direttiva.

60. In altre parole, la domanda di ricongiungimento familiare e quindi la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 sono esaminati nell'ambito della domanda fatta ai sensi del capo V della medesima direttiva.

61. Tale approccio mi sembra confermato dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/86, in particolare dalle disposizioni relative ai rifugiati.

62. In primo luogo, infatti, occorre tenere presente che la direttiva 2003/86 mira a far sì che «il ricongiungimento familiare [sia] uno strumento necessario per permettere la vita familiare», in particolare per i rifugiati la cui situazione personale «[...] impedisc[e] loro di vivere [...] una normale vita familiare»⁴¹. Pertanto, sia i motivi connessi ad un eventuale superamento del termine che il soddisfacimento dei requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva, devono essere esaminati alla luce dello status più favorevole che la direttiva medesima conferisce ai rifugiati. Tale status più favorevole è legato alle difficoltà pratiche incontrate dai rifugiati che si distinguono dalle difficoltà che altri cittadini di paesi terzi devono affrontare⁴².

63. La discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non dev'essere impiegata dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo della direttiva 2003/86, che è di favorire il ricongiungimento familiare, e il suo effetto utile⁴³.

64. Orbene, richiedere a un rifugiato – soggiornante che ha superato il termine di tre mesi previsto all'articolo 12, terzo comma, della direttiva 2003/86, che egli presenti una nuova domanda di ricongiungimento familiare in base al regime ordinario delle disposizioni di detta direttiva pregiudicherebbe l'effettività del diritto, inizialmente privilegiato, dei rifugiati al ricongiungimento familiare e priverebbe di effetto utile le disposizioni più favorevoli del capo V di cui i rifugiati – soggiornanti più vulnerabili per definizione – sono i destinatari.

40 Il corsivo è mio.

41 Considerando 4 e 8 della direttiva 2003/86.

42 V., in tal senso, il Libro verde relativo al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi residenti nell'Unione europea (direttiva 2003/86) [COM(2011) 735 definitivo], punto 4.2, «Altre questioni relative all'asilo», pag. 7.

43 Si veda il paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

65. In secondo luogo, come indicato ai paragrafi da 41 a 47 delle presenti conclusioni, le disposizioni della direttiva 2003/86 devono essere interpretate ed applicate alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta, come risulta anche dai termini del secondo considerando e dall'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2003/86. Le ragioni relative all'eventuale superamento del termine di tre mesi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva medesima nonché i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva devono pertanto essere esaminate alla luce degli articoli 5, paragrafo 5, e 17 della direttiva 2003/86.

66. Spetta pertanto agli Stati membri non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme al diritto dell'Unione, ma anche provvedere a non fondarsi su un'interpretazione di un testo di diritto derivato contrastante con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione⁴⁴.

67. Pertanto, l'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86 non può essere interpretato e applicato in modo che tale applicazione violi i diritti fondamentali enunciati nelle succitate disposizioni della Carta.

68. In terzo luogo, risulta dall'interpretazione sistematica della direttiva 2003/86, che gli articoli 5, paragrafo 5, e 17 di detta direttiva costituiscono clausole «orizzontali» obbligatorie⁴⁵. Esse sono applicate, nell'esame, sia procedurale che di merito di una domanda di ricongiungimento familiare, come principi guida, in conformità a tutte le disposizioni della direttiva, compresa l'osservanza del termine di tre mesi. Infatti, il legislatore dell'Unione impone agli Stati membri di «tenere in debito conto gli interessi dei minori»⁴⁶. Tale interpretazione è confermata dall'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 relativo alle condizioni di presentazione ed esame delle domande di ricongiungimento familiare, il quale ricorda che le autorità nazionali, nell'esaminare tali domande, rispettano le disposizioni dell'articolo 5, compreso il principio dell'interesse superiore del minore di cui al paragrafo 5 dello stesso articolo.

69. Inoltre, l'esame della domanda di ricongiungimento familiare sulla base dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, letto in combinato disposto con il considerando 8 di detta direttiva, deve tener conto della «situazione [che] richiede un'attenzione particolare». Durante l'esame della domanda di ricongiungimento familiare, le autorità nazionali sono tenute ad individualizzare l'esame delle domande di ricongiungimento familiare, vale a dire ad applicare un approccio caso per caso⁴⁷, una valutazione esaustiva di tutti gli elementi pertinenti in ciascun caso⁴⁸, tenendo conto, in caso di rigetto della domanda, della «natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e [del]la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché [del]l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine⁴⁹»⁵⁰. In particolare, nel contesto di tale esame, le autorità nazionali devono tener conto di tutte le circostanze relative alla disponibilità di informazioni sul periodo di tre mesi entro il quale il rifugiato-soggiornante deve presentare la domanda di

44 V., in tal senso, sentenze del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:2006:429, punto 105), e del 23 dicembre 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punto 34).

45 V., in tal senso, il Libro verde della Commissione relativo al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi residenti nell'Unione europea sull'applicazione della (direttiva 2003/86) [COM(2011) 735 definitivo], punto 5.5, pag. 9.

46 V. l'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2003/86.

47 V., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punto 64).

48 V., in questo senso, la Comunicazione della Commissione sugli orientamenti —, punto 7, «Principi generali», e 7.4, «Valutazione individuale», pag. 29.

49 Articolo 17 della direttiva 2003/86.

50 Infatti, a titolo di esempio, i rifugiati affrontano perdite o difficoltà di mantenimento dei contatti con i loro familiari che sono rimasti nel paese di origine, e possono avere anche difficoltà a rintracciare i loro familiari o ignorare se sono ancora in vita. In un periodo alquanto breve successivo al rilascio del permesso di soggiorno a titolo di asilo, può essere difficile organizzare il viaggio dei loro familiari che devono presentarsi presso un'ambasciata o un consolato o la raccolta dei documenti necessari per una domanda di ricongiungimento familiare (v., in tal senso, Libro verde della Commissione relativo al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi residenti nell'Unione europea sull'applicazione della (direttiva 2003/86) [COM(2011)735 definitivo], punto 5.5, pag. 9.

ricongiungimento familiare, quali la chiarezza, l'accessibilità e la tempestività⁵¹ di tali informazioni, che possono costituire un motivo che giustifica il superamento del periodo di tre mesi. Un periodo così breve, che non tenga conto delle circostanze personali per giustificare un probabile superamento del termine, avrebbe l'effetto di dissuadere i rifugiati dal presentare domanda di ricongiungimento familiare e quindi di eludere l'effetto utile della direttiva⁵².

70. Di conseguenza, tutte le circostanze particolari di un caso di specie devono essere elencate e la ponderazione degli interessi individuali e degli interessi pubblici deve essere simile a quanto avviene in casi comparabili. Inoltre, la ponderazione degli interessi individuali e degli interessi pubblici coinvolti deve essere ragionevole e proporzionata, tenendo nella dovuta considerazione l'interesse superiore del figlio minore⁵³. Nessun elemento considerato isolatamente, come il superamento del termine, può automaticamente portare a una decisione di rigetto della domanda di ricongiungimento familiare presentata secondo la procedura più favorevole di cui al capo V della direttiva 2003/86.

71. Da tali considerazioni risulta che il termine di cui all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, non può essere considerato come un termine di decadenza, che porrebbe fine al regime più favorevole dei rifugiati-soggiornanti.

72. Pertanto, suggerisco di rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che il sistema della direttiva 2003/86 osti ad una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, in forza della quale una domanda di ricongiungimento familiare sulla base delle disposizioni più favorevoli del capo V di tale direttiva può essere respinta per il solo motivo che essa non è stata presentata entro il termine di tre mesi, previsto dall'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva, nella misura in cui tale termine non può essere qualificato come termine di decadenza e la detta domanda deve essere esaminata alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati, nell'ottica di favorire la vita familiare, nonché di evitare di pregiudicare sia l'obiettivo della direttiva 2003/86 che il suo effetto utile. Inoltre, la mancata presa in considerazione dei principi guida di detta direttiva in caso di rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 12 della direttiva medesima, a causa del superamento del termine di tre mesi di cui al paragrafo 1, terzo comma, di tale articolo, non può essere giustificata dal fatto che l'esame di un'altra domanda presentata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, avrebbe tenuto conto di tali orientamenti.

V. Conclusione

73. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) affermando quanto segue:

- 1) La Corte è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio relative all'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in una causa relativa al diritto di soggiorno di un familiare di un beneficiario di protezione sussidiaria ove nel diritto interno le disposizioni di tale direttiva siano state dichiarate direttamente e incondizionatamente applicabili ai beneficiari di protezione sussidiaria;

51 V., in questo senso, la Comunicazione della Commissione sugli orientamenti, punto 7.1, «Disponibilità delle informazioni», pag. 26:
Inoltre, il beneficiario del diritto al ricongiungimento familiare può non disporre di tutti gli strumenti per progredire nelle pratiche amministrative di controllo, non padroneggia tutte le sfumature della lingua del paese d'accoglienza e il funzionamento delle amministrazioni nazionali.

52 V., in tal senso, le mie conclusioni nella sentenza Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, paragrafo 57).

53 V., per analogia, sentenze del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punti da 62 a 64), e del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 81).

- 2) Il regime di cui alla direttiva 2003/86 osta ad una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, in forza della quale una domanda di ricongiungimento familiare fondata sulle disposizioni più favorevoli del capo V di tale direttiva può essere respinta per il solo motivo che essa non è stata presentata entro il termine di tre mesi previsto all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva, nella misura in cui tale termine non può essere considerato un termine di decadenza e la detta domanda deve essere esaminata alla luce degli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati, nell'ottica di favorire la vita familiare e di evitare di pregiudicare sia l'obiettivo della direttiva 2003/86, sia il suo effetto utile. Inoltre, la mancata presa in considerazione dei principi guida di detta direttiva in caso di rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 12 della direttiva medesima, a causa del superamento del termine di tre mesi di cui al paragrafo 1, terzo comma, di tale articolo, non può essere giustificata dal fatto che l'esame di un'altra domanda a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, avrebbe tenuto conto di tali orientamenti.