
ADiM BLOG
Settembre 2021
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

CGUE, Grande Sezione, sentenza del 2 settembre 2021, X c. *État belge*, C-
C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657

***Le relazioni pericolose: la Corte di Giustizia ed il mantenimento del
diritto di soggiorno dello straniero vittima di violenza domestica***

Angelo Marletta

Ricercatore post dottorato

Université libre de Bruxelles

Parole chiave

*Cittadini di Paesi terzi - Vittime - Violenza domestica - Mantenimento del diritto di soggiorno -
Sufficienti risorse - Principio di eguaglianza - Parità di trattamento - Non discriminazione*

Abstract

Nel caso X contre État belge la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla validità delle norme che disciplinano il mantenimento del diritto di soggiorno, dopo il divorzio, da parte del cittadino di un Paese terzo che sia stato vittima di violenza domestica. La Corte di Giustizia, interrogata sul potenziale carattere discriminatorio dei requisiti stabiliti dalla Direttiva 2004/38/CE per i cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime di violenza domestica ed abbiano divorziato dal cittadino UE rispetto a quelli - più favorevoli - previsti dalla Direttiva 2003/86/CE per i cittadini di Paesi terzi che siano stati vittime di violenza domestica ed abbiano divorziato da altri cittadini di Paesi terzi, ha dichiarato non comparabili le due situazioni ed escluso una disparità di trattamento alla luce dell'art. 20 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La vicenda all'origine del procedimento principale

La [decisione in commento](#), emessa dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia il 2 settembre 2021, origina da una richiesta di rinvio pregiudiziale di validità sollevata dal *Conseil du Contentieux des Étrangers* belga nell'ambito di una controversia relativa al mantenimento del diritto di soggiorno da parte del Sig. X, cittadino algerino che aveva contratto matrimonio nel 2010 con una cittadina francese residente in Belgio.

Nel 2012, X si era recato in tale Stato Membro per raggiungere la moglie ed aveva successivamente ottenuto dallo Stato belga, nel dicembre 2013, un permesso di soggiorno in quanto familiare di cittadino dell'Unione. Nella primavera del 2015 X presentava alle autorità giudiziarie belghe una denuncia per atti di violenza domestica di cui era stato vittima da parte della moglie e lasciava il domicilio coniugale. La moglie del signor X, il 10 settembre 2015, faceva ritorno in Francia. Quasi tre anni dopo, il 5 luglio 2018, il signor X avviava il procedimento di divorzio, pronunciato il successivo 24 luglio.

Constatata la fine della coabitazione e dopo l'avvio di un procedimento di revoca del permesso di soggiorno, le autorità belghe avevano richiesto al signor X di provare i suoi mezzi di sostentamento ed il possesso di una assicurazione medica, richiesta a cui X aveva risposto segnalando di essere vittima di violenza domestica e chiedendo il mantenimento del proprio diritto di soggiorno sul territorio del Belgio in forza dell'articolo 42-*quater*, paragrafo 4, comma 4 della legge sugli stranieri del 15 dicembre 1980. Tale previsione attua nell'ordinamento belga l'art. 13 paragrafo 2, primo comma *lett. c)* della [Direttiva 2004/38/CE](#) (*Direttiva sulla libera circolazione*) e, conformemente, prevede che il cittadino di Paese terzo, stabilito sul territorio belga come familiare di un cittadino dell'Unione, possa mantenere il suo diritto di soggiorno quando il matrimonio o l'unione civile registrata siano sciolti o la coabitazione cessata e ricorrano "situazioni particolarmente difficili", tra le quali l'essere vittima di violenza domestica. In tali casi, sempre in conformità al già citato art. 13 paragrafo 2, primo comma *lett. c)* della Direttiva sulla libera circolazione, la legge belga subordina il mantenimento del diritto di soggiorno alla prova di risorse sufficienti e al possesso di una assicurazione sanitaria.

La richiesta del signor X di mantenimento del diritto di soggiorno veniva quindi rigettata dalle autorità belghe le quali contestavano al signor X di non aver fornito prova di risorse sufficienti al proprio mantenimento. Avverso tale rigetto X ricorreva al *Conseil du Contentieux des Étrangers* da cui, appunto, originava la questione pregiudiziale per la Corte di Giustizia.

1.1 Il quadro normativo e la questione pregiudiziale

Nel procedimento di fronte al *Conseil du Contentieux des Étrangers* la difesa del signor X metteva in discussione il quadro normativo sovranazionale di cui l'articolo 42-*quater*, paragrafo 4, comma 4 della legge belga sugli stranieri costituisce attuazione espressa: l'art. 13 paragrafo 2, primo comma *lett. c*) e secondo comma della Direttiva 2004/38/CE (*Direttiva sulla libera circolazione*).

Entrambe le disposizioni citate, infatti, subordinano il mantenimento del diritto di soggiorno del cittadino di Paese terzo non più coniugato con un cittadino dell'Unione e vittima di violenza domestica alla dimostrazione "di risorse sufficienti affinché non divenga[no] un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante". A tal riguardo, veniva fatto notare che tale requisito non sia richiesto dall'art. 13 paragrafo 3 della [Direttiva 2003/86/CE](#) (*Direttiva sul ricongiungimento familiare*), norma dedicata al cittadino di un Paese terzo ricongiuntosi ad altro cittadino di Paese terzo regolarmente soggiornante sul territorio dell'Unione e che permette il rilascio di un permesso di soggiorno su base personale al primo in caso di vedovanza, divorzio, separazione. Tale previsione, attuata nel diritto belga dall'art. 11 paragrafo 2 della già citata legge sugli stranieri del 15 dicembre 1980, si applica anche nel caso in cui il divorzio o la separazione dal familiare ricongiunto siano riconnessi alla condizione di vittima di violenza domestica.

Per la difesa di X, il raffronto tra le due direttive avrebbe fatto emergere l'esistenza di un regime differenziato e più favorevole per il mantenimento del diritto di soggiorno da parte della vittima di violenza domestica (non più) coniugata con cittadino di paese terzo rispetto a quella (non più) coniugata con un cittadino dell'Unione. Il giudice *a quo* ravvisando un potenziale carattere discriminatorio di tale regime differenziato sollevava, quindi, una questione pregiudiziale di validità dell'art. 13 paragrafo 2, primo comma, *lett c*) della Direttiva sulla libera circolazione alla luce degli articoli 20 (uguaglianza davanti alla legge) e 21, paragrafo 2 (non discriminazione sulla base della nazionalità) della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) ("CDFUE").

2. La decisione della Corte

2.1 La ricevibilità della questione ed il revirement rispetto alla sentenza NA (C-115/15)

Un importante nodo preliminare verteva sulla applicabilità dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione nel caso di specie e, di conseguenza, sulla ricevibilità della questione pregiudiziale. La Commissione europea ed il Parlamento europeo, intervenute nel giudizio, avevano infatti sollevato dubbi su tale circostanza basandosi sulla giurisprudenza

precedente della stessa Corte di Giustizia nei casi [C- 218/14, Singh e altri](#) e [C-115/15, NA](#). In tali decisioni - e, in particolare, in *NA*, caso anch'esso relativo a vicende di violenza domestica - la Corte aveva statuito che il diritto al mantenimento del soggiorno da parte del cittadino di Paese terzo potesse esercitarsi a norma dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione solo qualora il procedimento di divorzio o di separazione dal coniuge cittadino UE fosse stato avviato prima della partenza di quest'ultimo dal territorio dello Stato Membro ospitante (si veda, in particolare il punto 51 della sentenza *NA*). Secondo tale impostazione, infatti, la partenza del cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato Membro ospitante avrebbe determinato la automatica cessazione del diritto soggiorno per il cittadino di Paese terzo ad esso legato da un rapporto di coniugio. Nel caso di specie, la questione avrebbe dovuto esser dichiarata irricevibile in quanto, come si è poc'anzi accennato, il signor X aveva avviato il procedimento di divorzio quasi tre anni dopo la partenza della moglie dal territorio belga.

Nel rispondere a tale obiezione, sia l'Avvocato Generale nelle proprie [Conclusioni](#) che la Corte nella propria motivazione hanno svolto una opportuna rivisitazione di tale giurisprudenza che, peraltro, era stata oggetto di critiche particolarmente dure (si veda [S. Peers](#), 2016). La sentenza X ribadisce, in primo luogo, la natura eccezionale delle disposizioni di cui all'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione (cfr. punto 34 della sentenza), in quanto essa permetterebbe, in determinati casi, il "mantenimento" su base personale del diritto di soggiorno in capo a cittadini di Paesi terzi che, a seguito di divorzio, annullamento del matrimonio o cessazione di un'unione registrata, non risulterebbero più "familiari" di un cittadino dell'Unione. Nell'architettura della Direttiva sulla libera circolazione, infatti, il diritto di soggiorno al seguito del familiare cittadino dell'Unione è concepito in forma derivata e dipendente all'esercizio della libertà di circolazione da parte di quest'ultimo, mentre tali eccezioni risponderebbero all'obiettivo di fornire una "certa tutela giuridica" ai cittadini di Paesi terzi familiari del cittadino dell'Unione, in particolare, sottraendoli al rischio di un ricatto tramite la minaccia del divorzio (cfr. punto 38 della sentenza). Seguendo l'impostazione dell'Avvocato Generale (le cui Conclusioni sul punto, tuttavia, si presentano ben più estese ed articolate, cfr. ivi punti 84-107), la Corte si focalizza poi sulla specificità della fattispecie prevista dalla *lett. c)* dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione, disposizione dedicata al mantenimento del diritto di soggiorno da parte della vittima di violenza domestica. Ipotesi, quest'ultima, "patologica" e non assimilabile alle altre ipotesi di cessazione della condizione di familiare previste dallo stesso paragrafo 2 alle *lett. a), b) e c)*.

Nei casi di violenza domestica, la Corte ha quindi riconosciuto che la necessità di tutelare la vittima si ponga in termini specifici ed esige di scongiurare il rischio che il coniuge maltrattato possa venire ricattato non solo con la minaccia del divorzio ma anche con la minaccia della partenza del cittadino dell'Unione. Determinando la cessazione del diritto di soggiorno del familiare nello Stato Membro ospite, la minaccia della partenza del coniuge cittadino

dell'Unione, infatti, potrebbe divenire un mezzo di pressione “manifestamente contrario all'obiettivo di garantire la tutela della vittima” (cfr. punto 42 della sentenza). Pertanto, la Corte effettua un chiaro *revirement* rispetto a quanto da essa stessa affermato nel 2016 con la sentenza *NA*: il mantenimento del diritto di soggiorno ai sensi dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione deve ritenersi possibile anche qualora la procedura giudiziaria di divorzio o separazione sia stata avviata dopo la partenza del cittadino UE, purché entro un termine ragionevole da tale partenza (cfr. punto 43 della sentenza).

Quanto al caso di specie, la Corte ha incidentalmente osservato che il decorso di quasi tre anni tra la partenza del coniuge e l'avvio della procedura di divorzio da parte del signor X non sembrasse corrispondere ad un termine “ragionevole”, tuttavia, rimettendo la valutazione in concreto al giudice *a quo* su tale profilo, ha dichiarato la questione pregiudiziale ricevibile.

2.2 La non comparabilità delle situazioni alla luce del principio di eguaglianza di fronte alla legge

Entrando nel merito della questione pregiudiziale di validità dell'art. 13 paragrafo 2, *lett. c)* della *Direttiva sulla libera circolazione*, la Corte ha, in primo luogo, escluso dal perimetro del giudizio la rilevanza dell'art. 21 paragrafo 2 della CDFUE evocato dal giudice rimettente. La norma di diritto primario invocata, infatti, pur facendo riferimento al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, si applica alle sole situazioni in cui un cittadino di uno Stato Membro riceva un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato Membro in ragione della propria nazionalità (l'art. 21 paragrafo 2 della CDFUE corrisponde all'art. 18, primo comma del [TFUE](#); cfr. punti 50-52 della sentenza).

Vertendo, diversamente, la questione su una potenziale disparità di trattamento tra due categorie di cittadini di Paesi terzi - le vittime di violenza domestica familiari di un cittadino dell'Unione e le vittime di violenza domestica familiari ricongiunti di cittadini di Paesi Terzi - la Corte ha identificato il parametro rilevante nell'art. 20 della CDFUE e nel principio di uguaglianza davanti alla legge (cfr. punti 54 e 57 della sentenza).

Dopo aver, quindi, richiamato la natura di principio generale della eguaglianza di fronte alla legge, essa ha ribadito la sua consolidata giurisprudenza sul carattere relazionale del principio, inteso come esigenza di non trattare in modo diverso le situazioni comparabili e di non trattare allo stesso modo le situazioni diverse, salvo che un tale trattamento sia obiettivamente giustificato (cfr. paragrafo 57 della sentenza e riferimenti alla giurisprudenza, in particolare [C-101/12, Schaible](#) e [C-313/04, Egenberger](#)).

In questa prospettiva, la Corte ha articolato una analisi della comparabilità tra il regime

applicabile alla vittima di violenza domestica ai sensi dell'art. 13 paragrafo 2 *lett. c)* della Direttiva sulla libera circolazione e quello applicabile ai sensi dell'art. 15 paragrafi 3 e 4 della Direttiva sul ricongiungimento familiare.

Nel condurre tale disamina, la Corte pur riconoscendo in prima battuta la comune finalità di tutela dei familiari vittime di violenza domestica sottesa ai due regimi (cfr. punti 68-70 della sentenza), essa ha ritenuto non comparabili le due situazioni rispetto:

- alla “natura” dei settori interessati dalle due direttive: mentre la Direttiva sulla libera circolazione attua una libertà fondamentale prevista dai Trattati, la Direttiva sul ricongiungimento familiare è espressione di una competenza di armonizzazione in un settore di competenza concorrente (lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cfr. i punti 72 e 76 della sentenza);
- all'oggetto e gli obiettivi perseguiti dalle due direttive: mentre la Direttiva sulla libera circolazione disciplina solo ancillarmente gli aspetti di tutela ed integrazione dei familiari dei cittadini dell'Unione, la Direttiva sul ricongiungimento familiare ha per oggetto “di stabilire, su basi comuni, le condizioni materiali dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare” e persegue come obiettivo generale e principale l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi (cfr., in particolare, i punti 79, 82 e 83 della sentenza);
- al potere discrezionale lasciato agli Stati Membri: fatta salva la possibilità di garantire condizioni più favorevoli, il potere discrezionale degli Stati Membri è limitato rispetto alla implementazione della Direttiva sulla libera circolazione; l'art. 15 paragrafo 4 della Direttiva sul ricongiungimento familiare, invece, lascia agli Stati membri una ampia discrezionalità, rinviando al diritto nazionale la determinazione dei requisiti del rilascio e della durata del permesso di soggiorno autonomo per lo il cittadino di Paese terzo ricongiunto e vittima di violenza domestica (cfr. punti 87 ed 88 della sentenza).

Da tali differenze, la Corte ha concluso per la non comparabilità tra i due regimi ed ha escluso che i requisiti previsti dall'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione per il mantenimento del diritto al soggiorno in caso di violenza domestica – nella specie, la necessità di dimostrare risorse sufficienti – potessero confliggere con il principio di eguaglianza.

COMMENTO

La sentenza *X contro État belge* costituisce un opportuno *revirement* rispetto alla precedente decisione nel caso *NA* che aveva suscitato forti critiche da parte della dottrina (Peers, 2016, Briddick, 2020). In quella decisione, la Corte aveva infatti esteso, in termini poco meditati,

l'impostazione della sentenza *Singh ed altri* del 2014 – elaborata rispetto alle ipotesi di cui alla *lett. a)* dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione – alle ipotesi di violenza domestica, perdendo così di vista la “patologica” specificità delle situazioni considerate dalla *lett. c)* dall'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione rispetto alle altre ipotesi di mantenimento del diritto di soggiorno ivi previste. La *ratio* “anti-abusiva” della sentenza *Singh* risultava disfunzionale rispetto all'obiettivo di garantire una effettiva tutela della vittima di violenza domestica: come osservato dall'Avvocato Generale nelle proprie Conclusioni in *X* (cfr. punto 88), subordinando il mantenimento del diritto di soggiorno alla permanenza del coniuge sul territorio dello Stato Membro ospitante fino all'inizio del procedimento di divorzio, quella giurisprudenza rischiava di esporre la vittima di violenza domestica ad un ulteriore rischio di ricatto da parte del coniuge con la minaccia della partenza.

Un tale assetto, in effetti, appariva incoerente rispetto agli sviluppi normativi – per vero già occorsi ai tempi di *NA* – in tema di protezione delle vittime particolarmente vulnerabili a livello di diritto dell'Unione (cfr., ad esempio, l'art. 22 paragrafo 3 della [Direttiva 2012/29/UE](#) sulla tutela delle vittime di reato) ed a livello di Consiglio d'Europa con la [Convenzione di Istanbul](#) (in particolare si veda l'art. 59). Curiosamente, tale ultimo strumento, non ancora direttamente vincolante per l'Unione ma più volte citato dall'Avvocato Generale nelle proprie Conclusioni, sembra restare sullo sfondo della motivazione della Corte, la quale evita ogni riferimento diretto. Ad ogni modo, la soluzione adottata dalla Corte in *X contro État belge*, ammettendo la possibilità di mantenimento del diritto di soggiorno da parte della vittima di violenza domestica purché che l'azione di divorzio sia avviata entro un tempo ragionevole dalla partenza del coniuge cittadino UE, riconcilia l'interpretazione dell'art. 13 paragrafo 2, *lett. c)* della Direttiva sulla libera circolazione con le sue finalità di tutela.

D'altro canto, la pronuncia in *X* si rivela meno convincente sul merito della questione di validità. Quella stessa prospettiva di tutela della vittima opportunamente valorizzata dalla Corte in punto di ricevibilità della questione sembra, infatti, sfumare e recedere nel contesto della “analisi differenziale” svolta immediatamente dopo dal collegio giudicante sulla comparabilità delle due situazioni a confronto. Secondo la Corte, la situazione delle due tipologie di vittime di violenza domestica (quella commessa da parte del coniuge cittadino UE e quella commessa da parte del coniuge cittadino di Paese terzo) non sarebbero in ultima istanza comparabili data la diversità dei settori, dell'oggetto e degli obiettivi perseguiti dagli strumenti di diritto secondario che contengono le rispettive norme a tutela dell'ex familiare-vittima.

Dal punto di vista della tutela della vittima, l'analisi desta perplessità e, per vero, può dubitarsi che la diversità di settori, oggetto ed obiettivi generali delle due direttive giustifichi, in sé e per sé, una frammentazione della comune finalità di tutela sottesa alle due specifiche disposizioni poste a raffronto (l'art. 13 paragrafo 2, *lett. c)* della Direttiva sulla libera circolazione e l'art. 15 paragrafo 3 della Direttiva sul ricongiungimento familiare). In altre

parole, ritiene chi scrive che, una volta riconosciuta la comune finalità di tutela perseguita dalle disposizioni citate, avrebbe dovuto essere il presupposto fattuale - e, cioè, la condizione di vittima di violenza domestica che fenomenicamente tale resta anche a fronte della diversità di settori, oggetti ed obiettivi delle direttive - a guidare l'analisi sulla omogeneità/eterogeneità delle situazioni.

Del resto, potrebbe anche dubitarsi la stessa proporzionalità della scelta del legislatore di accomunare le diverse ipotesi di cessazione del vincolo familiare di cui all'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione quanto al rispetto del requisito della disponibilità di risorse "affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante". Non di rado, infatti, la violenza domestica si accompagna a situazioni di vulnerabilità economica del coniuge maltrattato e vi sarebbero, pertanto, buone ragioni per sostenere che l'imposizione di un tale requisito anche nelle ipotesi della *lettera c)* dell'art. 13 paragrafo 2 della Direttiva sulla libera circolazione possa vanificare il perseguimento delle specifiche finalità di tutela della disposizione. Sul punto, le Conclusioni dell'Avvocato Generale in *X* presentano spunti di sicuro interesse: l'Avvocato generale, infatti, segnala che una disapplicazione caso per caso del requisito delle risorse nei confronti delle vittime di violenza domestica non solo risulterebbe coerente con le finalità di tutela della norma, ma sarebbe anche consentito dallo stesso articolo 37 della Direttiva sulla libera circolazione che permette agli Stati membri di applicare disposizioni legislative, regolamentari e amministrative "più favorevoli" (cfr. i punti 140-142 delle Conclusioni).

Si tratta, indubbiamente, di spunti che meglio si adattano alla struttura argomentativa di un rinvio pregiudiziale interpretativo che a quello di validità fondato sul parametro del principio d'eguaglianza - e che, probabilmente, proprio per tale ragione non sono stati recepiti dalla Corte - ma che si spera possano, in un prossimo futuro, trovare un più compiuto sviluppo nei seguiti giurisprudenziali sul tema.

APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

- [Corte di Giustizia dell'Unione Europea \(Grande Sezione\), sentenza del 2 settembre 2021, *X contre Etat belge*, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657](#)

Giurisprudenza:

- [Corte di Giustizia dell'Unione Europea \(Prima Sezione\), sentenza del 30 giugno 2016, *Secretary of State for the Home Department contro NA*, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487](#)

- [Corte di Giustizia dell'Unione Europea \(Grande Sezione\), sentenza del 16 luglio 2015, *Singh e altri contro Minister for Justice and Equality*, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476](#)

Dottrina:

- Caterine Briddick, *Combating or enabling domestic violence? Evaluating the residence rights of migrant victims of domestic violence in Europe*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, p. 1013 ss.
- Steve Peers, *Domestic violence and free movement of EU citizens: a shameful CJEU ruling*, su EU Law Analysis, 26 luglio 2016, consultabile al presente [link](#)
- Francesca Strumia, *Divorce immediately, or leave. Rights of third country nationals and family protection in the context of EU citizens' free movement: Kuldip Singh and Others*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1373 ss.

Altri materiali:

- *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (Convenzione di Istanbul), Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa (ETS), n. 210

Per citare questo contributo: A. MARLETTA, *Le relazioni pericolose: la Corte di Giustizia ed il mantenimento del diritto di soggiorno dello straniero vittima di violenza domestica*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, settembre 2021.