



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI  
ECONOMIA

SCUOLA DI DOTTORATO IN IMPRESA, FINANZA, AMBIENTE,  
TERRITORIO E ISTITUZIONI NELL'ECONOMIA GLOBALE

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA  
XXIV CICLO

***IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE E LA SUA TUTELA  
MULTILIVELLO***

DOTTORANDO  
DOTT. SOKOL BANA

RELATORE  
CHIAR.MA PROF.SSA  
FRANCESCA ANGELINI

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

Desidero esprimere profonda gratitudine alla Prof.ssa Francesca Angelini, costante guida e paziente lettrice delle numerose stesure del lavoro, che ha saputo incoraggiarmi nei momenti di crisi e frenarmi in quelli di (ingiustificata) euforia.

Un sentito ringraziamento rivolgo anche ai professori Vincenzo Atripaldi e Roberto Miccù per i preziosi consigli nel corso dei miei studi, nonché l'Istituto di Economia e Diritto dell'Università "Sapienza" di Roma.

**IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE E LA SUA TUTELA  
MULTILIVELLO**

<b>Indice</b> .....	1
<b>Premessa</b> .....	4

**Parte prima L'unità familiare nel diritto internazionale e comunitario.**

**Capitolo I Il diritto all'unità familiare nel diritto internazionale e comunitario.**

1. Introduzione. La genesi del diritto al ricongiungimento familiare e la sua natura di diritto strumentale rispetto all'unità familiare .....	13
2. Il diritto all'unità familiare negli strumenti universali sui diritti umani .....	20
2.1 Le Convenzioni OIL.....	23
2.2 La Convenzione dei lavoratori migranti del 1990.....	27
2.3 La Convenzione di New York sui diritti dei minori.....	29
2.4 La Convenzione di Ginevra sui diritti dei rifugiati.....	33
3. Il diritto all'unità familiare negli strumenti regionali sui diritti umani.....	35
3.1.La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ....	38
3.2.La giurisprudenza della Corte EDU in tema di ricongiungimento familiare. I criteri di interpretazione e di applicazione .....	42

**Parte II La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di unità familiare**

**Capitolo I La giurisprudenza comunitaria in materia di unità familiare dei cittadini comunitari**

1. La disciplina comunitaria in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e di unità familiare .....	45
2. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei titolari del diritto all'unità familiare (c.d. <i>soggetti attivi</i> ) .....	49
3. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei beneficiari del diritto all'unità familiare (c.d. <i>soggetti passivi</i> ).....	55
a. Coniuge.....	56
b. L'unione registrata.....	59
c. Discendenti.....	61
d. Ascendenti.....	62

e. Gli aventi diritto.....	63
4. L'orientamento della Corte in materia di diritti conferiti ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare.....	65
a. Il diritto di esercitare un'attività economica.....	67
5. La giurisprudenza comunitaria sulle limitazioni all'ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica .....	69
6. Le modalità di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare .....	75

## **Capitolo II La giurisprudenza comunitaria sul diritto all'unità familiare dei cittadini extracomunitari nell'Unione europea**

1. La politica comunitaria in materia di immigrazione dei cittadini di Stati terzi e la sua evoluzione .....	79
2. Il ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari nell'Unione europea. La direttiva 2003/86 relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi ...	85
2.1. La sfera di applicazione <i>ratione personae</i> . I titolari del diritto al ricongiungimento familiare.....	89
2.2. I soggetti beneficiari del diritto di ricongiungimento familiare.....	92
a. Coniuge.....	93
b. Figli.....	95
c. Altri membri della famiglia.....	100
3. Le condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.....	103

## **Parte terza Il diritto all'unità familiare in Italia**

### **Capitolo I Il diritto all'unità familiare nella legislazione italiana.**

1. Considerazioni introduttive. Il diritto all'unità familiare nella Costituzione e nella Legislazione Italiana.....	106
2. Il diritto all'unità familiare nella giurisprudenza costituzionale.....	113
3.. <i>Segue</i> ..e nella giurisprudenza della Corte di Cassazione.....	117
4. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini comunitari.....	118
4.1 I requisiti soggettivi.....	121
4.2 Le formalità richieste ai fini dell'ingresso e soggiorno nel territorio italiano....	125

4.2.1 L'iscrizione all'anagrafe .....	128
4.2.2 Le problematiche relative alle condizioni oggettive e alla documentazione per l'iscrizione anagrafica.....	130
4.2.3 Il contenzioso.....	134
4.3. L'allontanamento del cittadino comunitario e dei suoi familiari.....	135
4.4. Le garanzie procedurali e la tutela giurisdizionale in caso di allontanamento .....	138
5. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini provenienti dai paesi terzi.....	140
5.1 Le condizioni soggettive posti all'esercizio del diritto all'unità familiare.....	144
5.1.1 I familiari ammessi al ricongiungimento familiare.....	146
6. Le condizioni oggettive posti all'esercizio del diritto all'unità familiare.....	153
6.1 La disponibilità di un alloggio idoneo.....	155
6.2. La disponibilità di un reddito sufficiente.....	157
7. Le modalità per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.....	160
8. La tipologia dei permessi di soggiorno per motivi familiari.....	162
9. Il ricongiungimento familiare dei rifugiati. La disciplina generale.....	164
9.1. La prassi applicata.....	166
Conclusioni.....	169
Bibliografia.....	172

## Premessa

Il presente scritto si prefigge, in particolare, l'obiettivo di contribuire al chiarimento delle modalità operative utilizzate dall'attuale sistema giuridico comunitario europeo per la tutela del diritto all'unità familiare, e in particolare al diritto al ricongiungimento familiare dell'individuo. Si tratta di un argomento finora abbastanza trascurato nella letteratura giuridica, non soltanto italiana, e alquanto peculiare in quanto inerente ad una questione generale di portata ben più ampia della tutela vita familiare dello straniero, considerato anche l'incidenza che principi e norme comunitarie possono spiegare sullo specifico diritto al ricongiungimento familiare degli individui.

L'unità familiare rappresenta, ovviamente, uno dei diritti primari della persona e il ricongiungimento familiare può ascrivarsi all'insieme di garanzie giuridiche poste a tutela della famiglia, intesa quale nucleo naturale e fondamentale della società. Il diritto a farsi accompagnare o a ricongiungersi ai membri della propria famiglia costituisce il presupposto da cui dipende la possibilità per lo straniero di esercitare il proprio diritto alla vita familiare. Il ricongiungimento familiare è il mezzo mediante il quale si realizza l'unità familiare, ovvero si consente a chi risiede o soggiorna regolarmente in uno Stato di essere raggiunto dai familiari provenienti da altri Paesi.

Nel riassumere quelli che appaiono essere i tratti generali del ricongiungimento familiare va, infatti, evidenziato in primo luogo che la sua ammissione scalfisce il principio tradizionale per il quale rientra, tra le prerogative sovrane degli stati, la regolazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel proprio territorio. In verità, il diritto all'unità familiare, come sarà più avanti meglio evidenziato, non comporta un'indiscriminata apertura delle frontiere ed è sempre subordinato all'esistenza di determinati presupposti. Tuttavia, il potere statale di ammissione e di allontanamento subisce una notevole limitazione, potendo trovare la sua base giustificativa solo nella esigenza di salvaguardare interessi primari, come l'ordine, la sicurezza dello Stato e la salute pubblica.

In secondo luogo, il diritto all'unità familiare dello straniero vive la propria dimensione sostanziale nella concreta attuazione delle politiche dell'immigrazione affidate alle discipline nazionali; appare chiaro che il diritto risente in maniera evidente, da una parte, delle scelte e della discrezionalità del legislatore nazionale e, dall'altra, dei procedimenti amministrativi spesso di difficile applicazione.

È evidente poi, sotto un profilo più specificamente giuridico, che l'immigrazione non dei singoli, ma di famiglie comporta non pochi effetti sulla conformazione e l'impiego dei

tradizionali strumenti della “polizia degli stranieri”. Infatti, l’esercizio del diritto al ricongiungimento non comporta di per sé l’attribuzione ai membri della famiglia di un titolo di soggiorno permanente; tuttavia, in una società democratica, l’adozione di provvedimenti quali la revoca, il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, l’espulsione, quando essi abbiano l’effetto di spezzare una convivenza familiare già radicata nel Paese ospitante, rappresenta, un evento fortemente drammatico, che richiede una approfondita ponderazione degli interessi in gioco. In questo senso, il diritto al ricongiungimento familiare, nella sua dimensione funzionale, appare certamente rilevatore del salto di qualità delle politiche dell’immigrazione, da politiche di contenimento a politiche di integrazione e di stabilizzazione della presenza immigrata. La concreta possibilità per il migrante di costruire l’unità del nucleo familiare diventa, senza ombra di dubbio, la condizione indispensabile per realizzare un’effettiva integrazione socio-economica nel Paese ospitante.

Inoltre, va evidenziato che il diritto al ricongiungimento familiare determina un impatto economico, oltre che sociale e politico assai rilevante, se si considera che tale diritto non si traduce nella mera eliminazione (o riduzione) degli ostacoli che si frappongono ordinariamente all’ingresso e al soggiorno degli stranieri, ma include un ampio riconoscimento di diritti sociali – istruzione, sanità, abitazione ecc – in una condizione di parità più o meno perfetta rispetto al cittadino. È proprio questo impatto economico il fattore che induce il legislatore, nel timore che possano derivare aggravii per la finanza pubblica, a ridimensionare la portata del diritto collegandolo, in modo più o meno accentuato, al possesso di condizioni economiche adeguate.

In aggiunta, il diritto al ricongiungimento familiare, che nasce come un diritto “forte”, assume tratti ancora più intensi, allorchè esso si connette con posizioni soggettive particolarmente protette, come quella del minore, che gode di speciali garanzie nel diritto internazionale.

In sostanza, il diritto al ricongiungimento familiare genera una gamma di situazioni, individuali e di gruppo che, a sua volta, si intrecciano con altre situazioni soggettive come per esempio quelle di lavoratore, migrante, profugo, cittadino comunitario ecc.

L’affermazione del diritto al ricongiungimento familiare, tale da permettere effettivamente la vita familiare, incontra ostacoli di varia natura, riconducibili, in particolare, alla preoccupazione di non indebolire il sistema tradizionale di controllo sulla presenza degli stranieri; al timore di innescare un meccanismo moltiplicatore ed incontrollabile delle presenze straniere; alla volontà di impedire che un incontrollato afflusso di familiari, economicamente inattivi, possa comportare oneri eccessivi per il sistema di sicurezza sociale. Queste preoccupazioni hanno avuto delle risposte diverse a seconda della provenienza dello straniero e

dalla politica migratoria dello stato ospite. Detto ciò, il diritto al ricongiungimento familiare si configura come un diritto strumentale, garantito da una tutela multilivello – internazionale, comunitaria e nazionale.

Da un punto di vista formale il diritto al ricongiungimento familiare gode di una tutela internazionalistica; sono numerose, infatti le fonti di diritto internazionale più o meno vincolanti che lo inseriscono tra i diritti fondamentali dell'individuo: l'art. 16 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, che individua "la famiglia come nucleo naturale e fondamentale della società" attribuendole il "diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato"; l'art. 23 del Patto internazionale sui diritti politici e civili del 1966 e l'art. 10 di quello sui diritti economici, sociali e culturali sempre del 1966; gli articoli 8 e 9 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989; l'art. 8 CEDU, che appare particolarmente importante; l'art.12 della Convenzione europea sullo *status* dei lavoratori migranti, l'art. 19 della Carta sociale europea; l'art.44 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; infine l'art.7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sostanzialmente riproduttivo dell'art.8 CEDU.

Ebbene, nonostante tali autorevoli fonti paiono proiettare l'istituto del ricongiungimento familiare verso l'area dei diritti dell'uomo e dei diritti della personalità, meritevoli dunque di tutela assoluta, effettivamente non si trova il riconoscimento di un diritto all'unità familiare pieno ed incondizionato, ritenendosi, viceversa, di dover bilanciare di volta in volta la pretesa del singolo col corrispondente interesse dello Stato ospitante a controllare i flussi migratori. Questo in considerazione del fatto che l'ingresso dello straniero nel territorio nazionale coinvolge svariati interessi pubblici come la sicurezza, l'ordine pubblico, e la sanità, la cui ponderazione spetta in primo luogo al legislatore interno, che ha il solo limite, nelle sue scelte, della manifesta irragionevolezza.

Dall'analisi degli strumenti del diritto internazionale, oggetto di studio della prima parte del lavoro, si deduce che, sebbene diversi atti giuridici internazionali garantiscano in vari modi il valore della famiglia e l'importanza dell'unità familiare, finora la comunità internazionale stenta a definire questo principio come un diritto reale ed effettivo; al contrario, spetta alle autorità nazionali emanare ed attuare delle norme in merito. Tale circostanza rafforza il potere discrezionale delle amministrazioni locali. La timidezza del diritto internazionale non deve sorprendere, in quanto riflette un generale atteggiamento di cautela riscontrabile in tutte le determinazioni incidenti in una materia- quella delle condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri – considerata come di gelosa prerogativa della sovranità statale.



L'ambito preferenziale nel quale il ricongiungimento ha trovato spazio maggiore è tuttavia quello degli accordi bilaterali e su base regionale. Ciò è del resto comprensibile, dal momento che in tali contesti, specie se a fronte delle esigenze sollevate dalla presenza di processi migratori, è sicuramente più facile smussare le posizioni di chiusura e di diffidenza, modulandone la portata e quindi il prevedibile impatto sul paese ospitante.

Più complessa ed articolata si presenta l'esperienza maturata nell'ambito europeo, oggetto di studio e dettagliata analisi nella seconda parte del lavoro. La disciplina del ricongiungimento familiare qui non si esaurisce ad un solo livello normativo, ma presenta una struttura estremamente variegata e in continua evoluzione, in corrispondenza delle diverse categorie di soggetti di volta in volta coinvolti nelle dinamiche del ricongiungimento, e, in particolare, a seconda che il diritto all'unità familiare venga invocato da un cittadino di uno Stato terzo che soggiorni legalmente (regolarmente) nel territorio dell'Unione, ovvero da un cittadino comunitario che soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza.

Pertanto, nello studio, si prenderanno in esame entrambe le categorie di soggetti.

Il presente lavoro verrà condotto attraverso un'analisi delle fonti comunitarie in tema di libera circolazione delle persone (per i cittadini comunitari) e in tema di ricongiungimento familiare (per i cittadini extracomunitari) e terrà conto dell'interpretazione che la Corte di Giustizia ne ha fornito e si da ripercorrere le tappe attraverso le quali il diritto al ricongiungimento familiare è stato progressivamente esteso, con le direttive 2004/38/CE (in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari) e 2003/86/CE (in materia di ricongiungimento familiare per i cittadini extracomunitari).

Le istituzioni comunitarie si sono preoccupate sin dalle origini di garantire l'unità familiare dei cittadini comunitari, che esercitavano il diritto di libertà di circolazione e soggiorno, mentre solo di recente hanno cominciato a preoccuparsi di garantire il ricongiungimento familiare anche dei cittadini degli Stati terzi regolarmente stabiliti in un Paese appartenente all'UE. Questo cambiamento trova ragione nel fatto che, solo di recente e non senza resistenze da parte degli stessi Stati membri, la politica dell'immigrazione è stata attratta nelle competenze comunitarie. Ciò è avvenuto prima con il Trattato di Maastricht del 1992, che ha formalmente incluso le politiche dell'immigrazione fra le materie del c.d. terzo pilastro, affidate al metodo di coordinamento intergovernativo, e poi successivamente, con l'approvazione del Trattato di Amsterdam del 1997, che ha affermato la definitiva competenza comunitaria con lo spostamento di questa al c.d. primo pilastro. Nel diritto comunitario il diritto al

ricongiungimento familiare viene modulato differentemente, a seconda che i soggetti che ne fanno domanda siano cittadini comunitari ovvero cittadini di Stati terzi.

In passato, entrambe le discipline sono state oggetto di critica da parte della dottrina, che metteva in evidenza, ora la strumentalità alle logiche economiche di costruzione del mercato, nel caso dei cittadini comunitari, ora la disattenzione del diritto comunitario alla tutela dei diritti fondamentali, nel caso dei cittadini extracomunitari.

Oggi la regolamentazione della materia oggetto di trattazione è stata totalmente rinnovata, grazie, appunto all'adozione delle due direttive inerenti le due differenti condizioni.

I cittadini comunitari, per lungo tempo sono stati ammessi ad esercitare il diritto al ricongiungimento con i propri familiari solo nella misura in cui avessero esercitato una delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE: in particolare, la sparsa e settoriale normativa di diritto comunitario derivato riconosceva il diritto al ricongiungimento familiare non ai cittadini comunitari *tout court*, ma in quanto lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti, pensionati che avessero esercitato il diritto alla libertà di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza. L'ultima evoluzione in materia, ossia la direttiva 2004/38 CE, riunendo in un testo unico l'affastellato *corpus* legislativo previgente, ha generalizzato il diritto di circolazione e soggiorno a tutti i cittadini dell'Unione, con conseguente estensione ad ogni cittadino comunitario, non ulteriormente qualificato, del diritto a ricongiungersi con i propri familiari, con ciò superando la pregressa legislazione settoriale. La direttiva ha confermato l'impianto normativo preesistente, continuando a configurare, quale presupposto imprescindibile per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, lo spostamento del cittadino comunitario da uno Stato membro ad un altro.

La Corte di Giustizia ha via via precisato la portata di tale diritto, cercando di dare un rilievo sempre maggiore alla tutela del diritto all'unità familiare. Nelle sue decisioni la Corte di Giustizia dell'UE rinvia all'art. 8 CEDU, affermando che le autorità statali devono tener conto del rispetto alla vita familiare. Le decisioni della Corte di Lussemburgo evidenziano una tendenza a dare sempre maggiore forza alla vita familiare sia dei cittadini comunitari, che di quelli degli Stati terzi. I principi dettati dalla Corte sono ora contenuti nella direttiva 2003/38. Ma la direttiva va ben oltre, perché il diritto al ricongiungimento familiare si sgancia da quella posizione ancillare e strumentale alla capacità economica-produttiva dei soggetti, al punto che la libertà di circolazione e il diritto all'unità familiare vengono assunti come diritti fondamentali e personali dei cittadini europei. Oggi la direttiva afferma un'impostazione molto

innovativa, che risente dell'attività interpretativa della Corte di Giustizia, che ha progressivamente ampliato le categorie a cui poteva essere riconosciuto tale diritto.

La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari è racchiusa nella direttiva 2003/86 CE. Il complesso dibattito che ha preceduto ed accompagnato l'elaborazione della direttiva sul ricongiungimento familiare si è snodato lungo una linea direttrice fondamentale: la direttiva riguarda soltanto le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Sembra certo che la direttiva in esame sia stata redatta principalmente allo scopo di apprestare delle norme e degli *standard* minimi di riferimento, facilmente utilizzabili dalle autorità giurisdizionali ed amministrative nazionali a proposito del riconoscimento delle forme, condizioni e delle modalità di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, da parte dei soggetti cittadini di Stati terzi, legalmente residenti nel territorio di Stati Membri dell'Unione Europea.

L'esistenza di un clima non certamente facile ha favorito l'adozione di un test di compromesso, ma che comunque, lascia margini abbastanza elastici alla discrezionalità dei legislatori nazionali, posti nelle condizioni di prevedere anche delle disposizioni più favorevoli.

La definizione dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86 è tutt'altro che semplice ed immediata, esigendo, infatti, a seconda delle circostanze, la presa in considerazione di una molteplicità di disposizioni, richiedenti spesso l'accertamento e la valutazione di una serie di elementi non privi di una loro complessità ed articolazione: ci si riferisce alla circostanza di richiedere una valutazione di un'attività complessa, quale quella compiuta da autorità amministrative nazionali. Si ricordano qui a titolo semplificativo le esclusioni previste per i richiedenti lo status di rifugiato in attesa di una decisione definitiva, i soggetti da considerarsi precari o parimenti precari (per via del permesso di soggiorno), e i soggiornanti i virtù di una protezione temporanea.

Inoltre si evince con chiarezza che la direttiva accoglie una nozione assai ristretta di famiglia. Questa, com'è suggerito inequivocabilmente dal contenuto obbligatorio, è da intendersi come famiglia nucleare e cioè strettamente limitata al coniuge del soggiornante ed ai figli minori non sposati. Si tratta indubbiamente di una scelta legislativa motivata da fin troppo evidenti ragioni stataliste e protezioniste. La nozione "ristretta" di familiari, secondo quanto disposto dalla stessa direttiva (la c.d. disposizione "facoltativa") è estensibile per scelta degli Stati Membri, così da ricomprendere, in tal modo, altri soggetti come, ad esempio, il partner con coniugato, o i figli affidati ad entrambi i coniugi. Infatti, la direttiva contempla la possibilità per gli Stati membri ad autorizzare l'ingresso del partner non coniugato che abbia una relazione stabile,

duratura e debitamente comprovata con il soggiornante, o dello straniero legato al soggiornante da un'unione registrata, senza tuttavia precisare se la norma sia riferita a coppie eterosessuali o anche a quelle omosessuali.

La direttiva inoltre prevede che gli Stati membri possano revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica, ma la normativa fa proprie, in tali casi, le condizioni individuate dalla Corte di Strasburgo e dalla stessa Corte di Giustizia per valutare la legittimità delle espulsioni, con riferimento alla necessità di tutela dell'unità familiare. Infatti, si stabilisce che nell'adottare il provvedimento di espulsione si deve tenere conto della gravità o del tipo del reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica commesso da un familiare o dai pericoli rappresentati da questa persona e si deve tenere nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei rapporti familiari, culturali e sociali nel suo Paese di origine.

In definitiva, dunque, la nuova normativa comunitaria del diritto all'unità familiare conserva una differenziazione delle modalità di tutela solo per i cittadini terzi, mentre appare pienamente uniformata la tutela dei cittadini comunitari. In particolare, due sono le macroscopiche differenze evidenziate nella disciplina stabilita dalle due direttive. La prima attiene ai requisiti che bisogna avere per poter accedere al ricongiungimento familiare. Nel caso di cittadini di extracomunitari, al momento della domanda è necessario dimostrare la concreta e simultanea sussistenza di tre requisiti: la disponibilità dell'alloggio, la disponibilità di risorse sufficienti e l'assicurazione per malattia.

Nel caso di cittadini comunitari, tali requisiti diventano presupposti per la concessione del documento di soggiorno solo successivamente all'ingresso del familiare nello Stato.

La seconda differenza macroscopica riguarda, infine, il concetto di famiglia, che appare molto più esteso nel caso della direttiva relativa al ricongiungimento dei cittadini comunitari: in questo caso, infatti, la direttiva contempla espressamente fra le categorie beneficiarie anche il partner in un'unione di fatto o unione registrata, anche omosessuale, nei paesi che naturalmente riconoscono queste unioni.

Nell'ordinamento italiano è la Carta Costituzionale, ed in particolare l'art. 29, che definendo la famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio" offre ad essa protezione e tutela sia come diritto del nucleo sia dei singoli componenti. Il dettato costituzionale rappresenta il parametro di riferimento per la valutazione dell'effettività dell'esercizio del diritto all'unità familiare anche per ciò che concerne la condizione dello straniero e la disciplina ad essa relativa. Significativa è stata, in anni recenti, la sentenza n. 28/95 della Corte Costituzionale

che, con riguardo all'art. 4 della legge 943/86, ha riconosciuto alla donna straniera casalinga il diritto a ricongiungersi con il figlio minore, laddove la norma oggetto dell'interpretazione costituzionale richiede, invece, il lavoro quale presupposto imprescindibile per l'esercizio del diritto.

La disciplina del diritto all'unità familiare, oggetto di dettagliata analisi nella terza parte del lavoro, è contenuta nel Testo unico immigrazione n. 286/98. Il diritto all'unità familiare è qui giustamente tutelato come diritto soggettivo il cui limite è individuato, nell'ottica di un corretto bilanciamento con altri valori protetti dalla Costituzione, dal possesso dei requisiti atti a garantire ai familiari che lo straniero intende ricongiungere, normali e dignitose condizioni di vita. Il diritto dello straniero a mantenere o riacquistare l'unità familiare, oggetto di tutela agli articoli 2, 29 e 30 della Costituzione, è riconosciuto dal primo comma dell'art. 28 t.u. immigrazione, modificata dai decreti legislativi 8 gennaio 2007, n. 3 e 5, nonché dal decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160 riguardante il recepimento delle direttive comunitarie 38/2004 e 86/2003.

Volendo fare una veloce disamina dell'evoluzione della disciplina, il primo dato da mettere in evidenza è che la nozione di "nucleo familiare", nella disciplina originaria del T.U. Immigrazione del 1998, era molto più ampia e teneva maggiormente conto della tipologia delle famiglie immigrate; infatti, la tutela era estesa non solo nei confronti del coniuge e dei figli minori, ma anche dei figli minori nati fuori dal matrimonio o dei figli di uno solo dei coniugi, dei minori adottati, affidati o sottoposti a tutela, nonché dei genitori a carico e dei parenti entro il terzo grado, se a carico ed inabili al lavoro. La legge Bossi-Fini è intervenuta di nuovo sulla materia con modifiche importanti che hanno inciso sul diritto, pur conservando l'impianto originario della precedente normativa. Ovviamente, la nuova disciplina testimonia la volontà di ritorno a una politica di contenimento dei permessi di ingresso finalizzata al controllo dei flussi migratori e alle esigenze del mercato lavorativo. La conseguenza sul diritto al ricongiungimento è stata la riduzione delle categorie che possono invocare tale diritto: vengono, infatti, esclusi dalla normativa i parenti entro il terzo grado. In realtà la riforma del 2002 estende espressamente il diritto al ricongiungimento familiare ai figli maggiorenni, ma le condizioni di estensione del diritto a tale categoria sono talmente restrittive da renderne raro l'effettivo esercizio. Viene, infatti, richiesta la presenza di tre requisiti, la cui valutazione è sottoposta alla piena discrezionalità della pubblica amministrazione: la condizione di invalidità totale (ipotesi di rara attuazione), la "vivenza a carico" e l'oggettiva impossibilità di provvedere al proprio sostentamento. Tuttavia, il vero limite della disciplina in oggetto è quello

dell'esclusione dal diritto dei genitori a carico. La normativa precedente contemplava la fattispecie del ricongiungimento familiare dei genitori per lo straniero che disponeva di un alloggio e di un reddito annuo rispondente a determinati parametri. La disciplina del 2002, invece, restringe notevolmente tale possibilità nelle condizioni di realizzabilità: il ricongiungimento dei genitori diventa possibile solo se gli altri figli “siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute”. In conclusione, il nuovo regime soddisfa l'esigenza di contenimento dei flussi migratori: la limitazione al ricongiungimento familiare dei genitori risponde chiaramente all'obiettivo di evitare i c.d. casi di ricongiungimento familiare “a catena”, innescabili nel caso in cui il genitore stabilitosi in Italia chieda, a sua volta, il ricongiungimento di figli minori restati nel paese di origine.

## **Capitolo I Il diritto all'unità familiare nel diritto internazionale e comunitario.**

1. Introduzione. La genesi del diritto al ricongiungimento familiare e la sua natura di diritto strumentale rispetto all'unità familiare. 2. Il diritto all'unità familiare negli strumenti universali sui diritti umani. 2.1 Le Convenzioni OIL. 2.2 La Convenzione dei lavoratori migranti del 1990. 2.3 La Convenzione di New York sui diritti dei minori. 2.4 La Convenzione di Ginevra sui diritti dei rifugiati. 3. Il diritto all'unità familiare negli strumenti regionali sui diritti umani. 3.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. 3.2. La giurisprudenza della Corte EDU in tema di ricongiungimento familiare. I criteri di interpretazione e di applicazione.

## **1. Introduzione. La genesi del diritto al ricongiungimento familiare e la sua natura di diritto strumentale rispetto all'unità familiare.**

Il ricongiungimento familiare è l'istituto mediante il quale si consente a una persona di essere raggiunta dai membri della propria famiglia nel territorio di uno Stato diverso da quello d'appartenenza. Riveste un particolare interesse non solo in quanto riguarda il nucleo fondamentale della società -la famiglia-, ma anche perché trova applicazione in stretta correlazione con altri diritti riconosciuti, come il diritto a mantenere o riacquistare l'unità familiare, il diritto dei minori a crescere e svilupparsi nell'ambito di un contesto conosciuto e sicuro, quello al rispetto della vita privata e familiare e quello riguardante la preservazione della propria cultura e delle proprie tradizioni. Tale diritto, nel suo nucleo essenziale, consiste nel riconoscere al suo titolare di essere raggiunto dai propri familiari una volta soddisfatti i requisiti richiesti. Attraverso tale meccanismo si produce necessariamente un fenomeno di mobilità delle persone da uno Stato ad altro che necessita di una regolamentazione specifica e dettagliata. Il diritto al ricongiungimento si configura come un diritto tutelato a diversi livelli (statale, comunitario e internazionale) e si configura come strumentale all'esercizio del diritto alla vita familiare, anch'esso tutelato a livello internazionale<sup>1</sup>. La sua regolamentazione presenta una struttura "frastagliata" in corrispondenza delle diverse categorie di soggetti di volta in volta coinvolte nelle dinamiche del ricongiungimento. ad esempio, nell'ambito dell'UE, la disciplina è differente a seconda che il titolare del diritto sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o cittadino proveniente da Stati terzi. Premesso che l'ammissione al ricongiungimento rientra nel principio tradizionale secondo il quale è prerogativa sovrana degli Stati regolare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel proprio territorio, il ricongiungimento di una famiglia composta di soli cittadini comunitari è considerato oramai

---

<sup>1</sup> Cfr. in questi termini G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 152; A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, in *Diritto dell'Unione europea*, a cura di G. Strozzi, Torino, 2000, p. 133; id., *L'art. 39 in A. Tizzano (a cura di) Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 365 ss.

come un diritto ampiamente garantito, grazie all'evoluzione e consolidamento dei principi di libertà di circolazione in ambito comunitario<sup>2</sup>. Proprio per tale motivo tale tema ha smesso di generare controversie. Se delle novità normative investono questo campo, altro non sono che miglioramenti delle condizioni e semplificazioni nelle procedure del ricongiungimento dei cittadini dell'Unione.

In modo differente, essendo molto più delicato dal punto di vista politico, viene considerato il tema del ricongiungimento familiare quando coinvolge i cittadini provenienti da Paesi terzi. In questi casi, il ricongiungimento familiare, se per un verso tende a consolidarsi, almeno nel suo nucleo essenziale, per altro verso resta esposto alle politiche di accoglienza e ai limiti dell'azione pubblica di ogni Stato nell'ampio contesto delle politiche migratorie. Le discipline europee offrono nel complesso una tutela abbastanza articolata delle esigenze riguardanti l'unità familiare degli immigrati. Queste discipline agiscono in negativo quale limite all'espulsione dello straniero, e in positivo, come diritto al ricongiungimento dei familiari<sup>3</sup>.

Per di più, esso, pur configurandosi come diritto la cui emersione è parallela a quella dei flussi migratori extracomunitari<sup>4</sup>, non si presta a programmazione. Infatti, spetta alle famiglie stesse, soddisfatti i necessari requisiti, decidere se e quando ricongiungersi. In tale situazione, riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare significa accettare che l'immigrazione non costituisca affatto un evento temporaneo, legato a esigenze solo di natura economica, bensì una realtà permanente che può produrre trasformazioni nell'assetto sociale e culturale del Paese ospitante. Resta in ogni modo un fenomeno inevitabile e come tale deve essere affrontato.

La libera circolazione dei lavoratori migranti, nel più ampio contesto della libera circolazione delle persone in generale, presuppone la sussistenza in linea di principio di tre elementi fondamentali: il diritto di lasciare il proprio paese, il diritto di entrare in un paese e il diritto di rimanere nel paese scelto<sup>5</sup>. Gli interessi fondamentali degli immigrati quando si

---

<sup>2</sup> Cfr. sull'argomento M. Martiniello, *European Union Citizenship, Immigration and Asylum*, in *The European Union Hand Book*, Philippe Barbour FD Chicago-London, 2004, p. 256 ss; K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, L'Aia, 2000, p. 16 ss; U. Leanza (a cura di) *Le migrazioni Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, Atti del IX Convegno tenutosi a Roma il 17-18 giugno 2004, Editoriale Scientifica, 2005; U. Melotti, *Globalizzazione, migrazioni e culture politiche*, in *Studi Emigrazione*, n. 154, 2004, p. 115 ss; R. Cholewinsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, in *European Journal of migration and law*, 2002, p. 272 ss.

<sup>3</sup> Vedi in questi termini G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, 2007, p. 311.

<sup>4</sup> Cfr. B. Nascimbene, *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in U. Leanza (a cura di) *Le migrazioni Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* cit., p. 71 ss.

<sup>5</sup> J. Bhabha, *Children, migration and international norms*, in T. Alexander Aleinikoff-V. Chetail (a cura di) *Migration and International Legal Norms*, The Hague, 2003, p. 203 ss.



spostano da un paese all'altro sono in linea di principio tre: le condizioni di ingresso e di soggiorno nello Stato ospite, ossia la necessità e la certezza di non essere espulsi dal territorio del paese scelto; l'accesso al lavoro e le condizioni dell'attività lavorativa in generale; il terzo riguarda proprio la riunificazione familiare<sup>6</sup>.

L'istituto del ricongiungimento familiare, nel più ampio contesto del fenomeno migratorio, fin dall'inizio ha interessato maggiormente sotto il profilo sociologico<sup>7</sup>, che sotto il profilo giuridico nell'ambito delle politiche migratorie. In Europa, il ricongiungimento familiare assume importanza a seguito del processo di costruzione di uno spazio comune, che, non soltanto si chiude all'afflusso dei lavoratori migranti, ma definisce in modo più rigido e selettivo la possibilità di ingresso e di soggiorno, con la preferenza per le permanenze temporanee<sup>8</sup>. Gli studi sociologici si sono concentrati in primo luogo sul concetto di "family migration" nella prospettiva di integrazione e sostegno all'individuo e alle famiglie stesse<sup>9</sup>, piuttosto che di ricongiungimento familiare in termini di diritto.

Le fonti di diritto internazionale paiono proiettare l'istituto del ricongiungimento familiare verso l'area dei diritti fondamentali dell'uomo, meritevole di tutela assoluta.

Non è possibile, tuttavia, rintracciare un riconoscimento di un diritto all'unità familiare pieno ed incondizionato, ritenendosi, viceversa, di dover bilanciare di volta in volta la pretesa del singolo con il corrispondente interesse dello Stato ospitante a controllare i flussi migratori<sup>10</sup>.

Le caratteristiche dei flussi migratori mutano nel tempo e assumono rilievi diversi a seconda del contesto storico. L'immigrazione prima del novecento era caratterizzata

---

<sup>6</sup>Sugli interessi degli immigrati e in particolare sulla residenza, cittadinanza europea, espulsione e ricongiungimento degli stranieri v. E.Giuld, *The legal elements of European identity – EU citizenship and Migration Law*, cit.; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 16 ss.

<sup>7</sup> Cfr. sugli studi sociologici a titolo semplificativo M.Tognetti Bordogna, (a cura di), *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie percorsi, modelli e forme dei ricongiungimenti familiari* cit., p. 210 ss.; G. Mottura, *L'arcipelago immigrazione: Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, Roma, 1992, p. 49 ss; U.Melotti (a cura di), *Le banlieus: Immigrazione e conflitti urbani in Europa*, Roma, 2007; T.Caponio, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, 2006; A.D'Angelo, *La presenza straniera nell'Unione europea*, in *Immigrazione: Dossier statistico 2003*, Roma 2003, p. 143 ss; P.Farina, *Gli stranieri in Europa tra allargamento e restrizioni*, in *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004*, Milano, 2005, p. 50 ss.

<sup>8</sup> In questi termini L.Zanfrini, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Bari, 2007; A. Compasso, *Extracomunitari in Europa. Immigrazione, razzismo e xenofobia*, Roma, 1995; H.Koff, *Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration*, in *Journal of European Integration*, 27/2005, p. 398.

<sup>9</sup>Cfr. D.Drobhavl, *Ethnicity and international migration: focus on family and religion*, in *Studi Emigrazione*, 2003.

<sup>10</sup> Questo percorso interpretativo è stato espressamente sancito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 19 febbraio 1996, *Gül c. Svizzera*, richiesta n. 23218/94; sentenza 21 giugno 1988 *Berrehab c. Olanda*, richiesta n. 10730/84; sentenza 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, richieste n. 9214/80, 9473/81, 9474/81 ricavabili anche sul sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Cfr. sull'argomento L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1042 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, in F.Angelini, M.Benvenuti, A.Schillaci (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: Integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, 2011, p. 166 ss.

dall'irregolarità nel tempo e nello spazio ed era, come oggi, collegata ai processi integrativi<sup>11</sup>. Le persone si spostavano da un paese all'altro nella maggior parte dei casi con l'intera famiglia (in generale composta dai coniugi, figli, fratelli, sorelle e genitori), per cui si parla di migrazioni familiari. Le migrazioni dei singoli soggetti si verificavano in minor misura<sup>12</sup>. In questi casi, qualora la famiglia fosse rimasta nel paese d'origine, la riunificazione familiare veniva realizzata da alcune società ovvero associazioni spontanee tra cittadine che si occupavano di trovare e riunire le famiglie divise, anche se in assenza di una specifica normativa<sup>13</sup>. Per esempio fra 1763 e il 1912, nelle emigrazioni dal Regno Unito al Nord America, i parenti del lavoratore migrante rimasti nel Paese d'origine, venivano ricongiunti grazie all'intermediazione di una società denominata Imperial Home Reunion Association of Winnipeg. La società è stata l'unico punto di riferimento e l'unica speranza per molte famiglie divise. La procedura di riunificazione era alquanto semplice e assumeva i tratti dell'attuale procedura di ricongiungimento familiare. Si richiedevano risorse economiche (*stipendio settimanale*) sufficienti al mantenimento della famiglia, derivanti da una fonte lecita (*lavoro*) e un alloggio adeguato (*una casa grande per tutti i componenti della famiglia*).

Il primo atto giuridico che accenna alla riunificazione familiare è l'Immigration Act degli Stati Uniti del 1907 il quale stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri negli Stati Uniti d'America. In base ad esso, la procedura che veniva seguita nel nord America e nel Canada, era alquanto semplice. Il richiedente compilava una scheda con il nome, l'indirizzo, il nome del datore di lavoro, la natura del lavoro, il denaro guadagnato settimanalmente, il nome completo della moglie e dei figli. Inoltre, doveva attestare che le persone, che volevano ricongiungersi non erano affette da malattie gravi quali epilessia, cecità, ecc.. Bisognava specificare la somma di denaro da pagare alle società intermediarie e quella che il richiedente guadagnava mensilmente. Qualora la famiglia fosse stata composta da nove o dieci membri e il richiedente non fosse stato in grado di assicurare il viaggio e la permanenza di tutti i familiari, la procedura si svolgeva in due (o più) fasi. All'inizio si procedeva all'ingresso dei figli maggiorenni i quali potevano lavorare ed aiutare economicamente il richiedente a procurare le condizioni minime, quali una casa grande e risorse economiche sufficienti a procedere poi al ricongiungimento degli altri familiari, madre e restanti figli. Le

---

<sup>11</sup> In questi termini U. Melotti, *Globalizzazione, migrazioni e culture politiche*, cit., p. 115 ss.

<sup>12</sup> Sull'argomento v. G.C. Blangiardo-P. Farina (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Immagini e problematiche dell'immigrazione*, Milano, 2006, p. 97 ss. Sull'immigrazione latinoamericana v. L. Queirolo Palmas, *Esporando le migrazioni dall'America latina*, in *Studi Emigrazione* 2004, p. 243 ss.; A.D' Angelo, *L'immigrazione latinoamericana in Europa e in Italia*, in *Studi Emigrazione* 2004, p. 247 ss.

<sup>13</sup> V. S.C. Johnson, *Emigration from the United Kingdom to North America*, London 1966, p. 170 ss.

associazioniche si occupavano della riunificazione si conformavano alle prescrizioni del Segretario Generale del Commercio e del Lavoro con riguardo alla principale preoccupazione che “*la persona che vuole portare...non sia affetto da apoplezia, o attacchi epilettici, che non siano stati ricoverati in un manicomio e gli ultimi cinque anni, che non sono sordi, muti, né ciechi e non hanno malattie contagiose degli occhi o della pelle e non sono deformate e sono in buona salute*”. In sostanza, la riunificazione familiare assumeva tratti particolari, attribuendo maggior importanza non alla riunificazione in sé, bensì, alle condizioni fisiche, economiche ed estetiche soddisfatte dai richiedenti e dai beneficiari. Il richiedente, nella maggior parte dei casi il padre di famiglia<sup>14</sup> doveva aver ottenuto la residenza permanente e doveva aver dichiarato l'intenzione di divenire cittadino (americano) mentre la moglie e i figli del richiedente non dovevano soffrire di malattie incurabili, contagiose o pericolose per gli altri, per non trasformarsi in un onere per lo Stato e in un pericolo per la comunità ospitante<sup>15</sup>.

Configurato in questi termini il ricongiungimento familiare appare lontano dall'essere delineato in termini di un diritto a sé o collegato alla tutela dell'unità familiare. Una volta accordata la possibilità al nucleo familiare di ricongiungersi, appare interessante sottolineare che la prima preoccupazione, in queste forme iniziali del ricongiungimento, riguardava non tanto le condizioni economiche e di alloggio, bensì lo stato di salute dei componenti della famiglia e le condizioni fisiche, temendo in particolare che le malattie incurabili e contagiose potessero trasformarsi in pericolo per l'igiene pubblica e l'ordine pubblico per i cittadini.

Per comprendere in modo completo lo sviluppo del ricongiungimento familiare, bisogna inoltre specificare il contesto storico nel quale tale fenomeno è emerso e ha preso forma anche in Europa. L'inizio del diciannovesimo secolo ha segnato l'avvio di migrazioni economiche su larga scala. Tali migrazioni consistevano in un primo momento in spostamenti dalle zone rurali a quelle urbane nel medesimo paese e successivamente in migrazioni da un paese all'altro. L'inizio del ventesimo secolo registra, invece, una restrizione di circolazione, in particolar

---

<sup>14</sup> Cfr. in dottrina J. Bhabha, *Children, migration and international norms*, in T. Alexander Aleinikoff-V. Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 203 ss.

<sup>15</sup> V. Immigration Act of 1907, Stati Uniti, sec. 37 adottato negli Stati Uniti il 20 febbraio 1907. Sulla posizione giuridica dello straniero negli Stati Uniti nei giorni d'oggi vedi B. Lonato, *Lo status giuridico dello straniero nel diritto statunitense*, in *Gli stranieri*, 2007, p. 17 ss; E. Corradini-F. J. Capriotti III, *La legislazione Americana in tema di immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2002, p. 49 ss. La politica immigratoria in Canada nei giorni d'oggi è contenuta nell'*Immigration and Refugee Protection Act* e nell'*Immigration and Refugee Protection Regulations*. Vedi ampiamente F. Crepeau, *When Recourses fail to protect: Canadian human rights obligations and the remedies offered to foreigners against immigration decisions*, in *European Journal of Immigration and Law*, 3/2005, p. 277 ss.

modo per i lavoratori migranti<sup>16</sup>. Nel periodo tra la prima e la seconda guerra mondiale i lavoratori migranti lavorano principalmente nel settore edile e minerario. La Seconda Guerra mondiale invece, ha segnato una migrazione massima, utile per ricostruire l'economia distrutta dalla guerra. Questo periodo, nel quale emerge anche la figura del *guest worker* (lavoratori-ospiti), o *Gastarbeiter* in Germania è caratterizzata da una serie di Accordi bilaterali di reclutamento di forze lavorative stipulati tra gli Stati. Questi accordi sono stati considerati prevalentemente accordi di natura economica e non considerano il ricongiungimento familiare sotto il profilo strettamente giuridico<sup>17</sup>. Detti accordi non contenevano disposizioni specifiche con riguardo al ricongiungimento familiare così come si intende oggi anche per una ragione molto semplice: la forza lavorativa migrante era considerata come un fenomeno temporaneo. I lavoratori migranti sono stati considerati *guest workers*, padri di famiglia senza familiari o giovani non sposati; la ragione primaria della loro presenza nel territorio dello Stato ospitante era, dunque, quella di ordine economico. Al termine del lavoro, in linea generale, dovevano tornare nel loro paese d'origine. In sostanza, dunque, la loro integrazione sociale e culturale nella comunità ospitante appariva non necessaria in quanto si presumeva che detti lavoratori migranti non intendessero soggiornare a lungo o definitivamente<sup>18</sup>. Il sistema del *guest-worker* non ha più funzionato nel periodo della crisi del petrolio (a partire dagli anni '70). In questo periodo tanti lavoratori migranti sono tornati nel loro paese di origine ma tantissimi altri si sono stabiliti definitivamente nel paese ospitante. In questa situazione cominciò ad emergere la necessità di assicurare a questi lavoratori migranti la possibilità di riunirsi ai propri familiari rimasti nel paese di origine, dettato da considerazioni di ordine umano, sociale e politico<sup>19</sup>. Nei paesi europei solo negli anni '80 si inizia a percepire la paura di un enorme flusso di migranti, provenienti dall'esterno e si comincia in questo contesto a rafforzare i controlli sull'immigrazione<sup>20</sup>.

Nel ricostruire la *genesis* del diritto al ricongiungimento familiare va evidenziato, inoltre, che il ricongiungimento rilevava altresì, sotto il profilo dell'espulsione e dell'allontanamento

---

<sup>16</sup>Cfr. sull'argomento R. Cholewinski, *Migrant workers in International Human Rights*, Oxford, 1997.

<sup>17</sup> Si ricorda in particolare l'accordo Italo-Belgio del 1946 e Franco-Italiano i primi due del febbraio e novembre del 1946 e il terzo del 1951, concluso tra l'Office National de l'Immigration (ONI) con il governo italiano. Cfr. F. Sirna, *Italiani in Francia: un'integrazione riuscita?*, in *Studi Emigrazione*, 2005, p. 786 ss; L. Beyers, *"Italians" in Belgium: a unique process of changing positions and identities*, in *Studi Emigrazione*, 2005, p. 762 ss.

<sup>18</sup>Cfr. R. Cholewinski, *Family reunification as a constitutional right?*, in J. Apap (a cura di), *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*, 2004, p. 257 ss.

<sup>19</sup>R. Cholewinski, *Family reunification as a constitutional right?*, cit., p. 257 ss.

<sup>20</sup>Cfr. in questi termini R. Cholewinski, *Migrant workers in International Human Rights*, cit., p. 25 ss; G. Fourlanos, *Sovereignty and the Ingress of Aliens*, cit., p. 34 ss.

degli stranieri. L'espulsione in generale ha lo scopo di tutelare l'ordine pubblico di uno Stato e non è regolata da una disciplina internazionalistica, se non in casi particolari. Dall'esame delle prime fonti nazionali in materia<sup>21</sup>, che hanno avuto ad oggetto la regolamentazione dell'espulsione degli stranieri rilevano, per il profilo che qui interessa, in particolare la legge belga del 17 aprile 1871 e la legge olandese del 13 agosto 1847 recanti norme sull'espulsione ed allontanamento degli stranieri, le quali, anche se non fanno espressamente riferimento all'unità della famiglia, per la prima volta la tutelano anche se implicitamente, in quanto vietano l'ordine di espulsione a chi (straniero) ha sposato una donna belga od olandese qualora siano nati figli nel Paese ospite, al fine specifico di tutelare la famiglia, i componenti della quale sono cittadini dello Stato ospite.

Il ricongiungimento familiare è stato configurato in termini di "diritto" solo dal secondo dopoguerra in poi, quando si afferma in termini universalistici l'importanza della famiglia alla quale deve essere riconosciuta la più ampia protezione ed assistenza. Espressione di tale protezione è proprio la tutela dell'unità familiare. L'istituto continua ad evolversi nel corso degli anni, seppur non uniformemente, in quanto i contenuti di tale istituto rimangono esposti alle prerogative sovrane di ogni Stato, così come più in generale l'ingresso e il soggiorno degli immigrati. In questo contesto possiamo affermare che il ricongiungimento corrisponde ad una tendenza diffusa, riscontrabile nella generalità degli Stati, in particolar modo nei paesi europei, che si sono poi ispirati alla necessità di riconoscere dei diritti fondamentali agli stranieri e di consentire loro di ricongiungersi con i propri familiari al fine di permettere una vita affettiva, strumentale ad una effettiva integrazione<sup>22</sup>. Gli Stati però, hanno mostrato un atteggiamento di timore e di prudenza nell'aprire le frontiere per la paura dell'incontrollabile flusso di nuovi immigrati e la preoccupazione di non poter assicurare loro un'effettiva integrazione socio-economica nel Paese ospitante.

---

<sup>21</sup> In Francia p.es. già nel 1772 esiste un ordine di espulsione di alcuni stranieri e nel 1832 prende atto l'ordine di espellere i rifugiati; v. altresì, la legge del 3 dicembre 1849 e il decreto del Presidente della Repubblica del 3 ottobre 1849; in Danimarca v. la legge del 15 maggio 1875 sull'espulsione degli stranieri per vari motivi; in Olanda la legge del 13 agosto 1847 e in Belgio la legge del 17 aprile 1871 le quali venivano considerate all'epoca le più complete riguardanti l'espulsione ed allontanamento degli stranieri. Sulle condizioni dell'ingresso e soggiorno degli stranieri negli Stati Uniti v. anche *Immigration Act of United States* del 1917, fortemente restrittivo, la Conferenza inter-americana sullo status degli stranieri del 20 febbraio 1928, Avana. Sull'espulsione ed allontanamento degli stranieri prima del novecento in vari paesi in generale v. R. Garzia, *L'espulsione degli stranieri*, Città di Castello, 1899. Sulla tutela dello straniero, sull'ordine pubblico, sull'allontanamento degli stranieri v. anche G. Biscottini, *L'ammissione ed il soggiorno degli stranieri*, Città di Castello, 1957; A.M. Calamia, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, Milano 1980.

<sup>22</sup> V. B. Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 861 ss; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2007, p. 522 ss.

## 2. Il diritto all'unità familiare negli strumenti universali sui diritti umani.

Il ricongiungimento familiare è riconosciuto da diversi strumenti internazionali, a livello sia universale che regionale ed è anche contemplato più volte nell'ambito della politica di protezione dei lavoratori migranti, di tutela dei minori e della famiglia stessa. Il più delle volte, però, si tratta solo di generici inviti rivolti agli Stati a favorire per quanto possibile e non ostacolare la riunificazione familiare<sup>23</sup>. Si specifica che con riguardo alle fonti di diritto al ricongiungimento, la presente ricerca mira ad un'analisi delle norme sviluppate in ordine cronologico al fine di dare un quadro completo nel tentativo di ricostruire lo sviluppo del ricongiungimento familiare nel corso degli anni.

Il punto di partenza può essere individuato nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* del 10.12.1948<sup>24</sup> alla quale si sono ispirati tanti documenti e trattati internazionali e comunitari. Come è noto, le dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale non costituiscono un'autonoma fonte di norme internazionali generali né rivestono la natura di trattati internazionali e, dunque, non hanno carattere giuridicamente vincolante. Nonostante il consolidamento su scala mondiale delle garanzie stabilite nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la riconducibilità della stessa nella sfera del c.d. *international soft law* è stata da più parti posta in dubbio<sup>25</sup>. Si deve sottolineare che, indipendentemente dalla natura consuetudinaria o meno, autorevole parte della dottrina la ritiene dotata di forza giuridicamente vincolante<sup>26</sup>. Oltre al potere-guida enorme della Dichiarazione, un altro carattere originale della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è la sua applicabilità universale, di carattere

<sup>23</sup> V. a titolo semplificativo Convenzione OIL del 1975, Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 e la Carta sociale europea del 1961.

<sup>24</sup> Per consultare il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo v. il sito [www.un.org](http://www.un.org). Cfr. in dottrina *IDiritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale. Studi e ricerche sui diritti umani*, a cura del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, Padova, 1989; *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, a cura di Centro informazione delle Nazioni Unite, 1973; R.P.Mazzeschi, *La Protezione della famiglia nel quadro degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 262 ss; G.Sperduti, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *Comunità internazionale*, 1950, p. 50 ss; A. Eide-C.Krause-A.Rosas, *Economic, Social and cultural rights*, 2° ed, Kluwer Law International, 2001; G.Capograssi, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, a cura di Pubblicazioni della società italiana per l'organizzazione internazionale, Padova, 1957, p. 9 ss.

<sup>25</sup> J.Martenson, *L'impegno delle Nazioni Unite per i diritti umani* in *I Diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale. Studi e ricerche sui diritti umani* cit., p.14 ss; F.Pocar, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, cit. p. 31 ss.

<sup>26</sup> Cfr. H.GrosEspie, *Diritti umani: etica, diritto, politica*, in *I Diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale. Studi e ricerche sui diritti umani*, cit. p. 93 ss; G.Sperduti, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 36 ss; R.JeanDupuy, *L'Universalité des Droits de l'Homme*, Studi in onore di G.Sperduti, Milano, 1984.

generale, specificamente dedicato all'affermazione dei diritti primari della persona umana<sup>27</sup>. I diritti contenuti nella Dichiarazione si applicano a tutti gli individui in tutto il mondo<sup>28</sup>. La Dichiarazione prende in considerazione prevalentemente la tutela dell'individuo come singolo: l'unica formazione sociale che essa garantisce è la famiglia come nucleo naturale e fondamentale della società<sup>29</sup>. L'importanza di tale riconoscimento porta conseguentemente al riconoscimento del diritto della famiglia a ricevere protezione e adeguata considerazione dalla società e dallo Stato. In particolare, l'art. 12 della summenzionata Dichiarazione tutela la vita privata e familiare stabilendo che *“nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata e nella sua famiglia. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni”*.

Ulteriore conferma della tutela della famiglia la si desume dall'art. 16 che tutela il diritto di ogni individuo a sposarsi e a fondare una famiglia. La Dichiarazione, pur omettendo una definizione precisa sul modello di famiglia, enuncia al terzo comma della suddetta norma che essa coincide con il nucleo naturale e fondamentale della società ed ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato<sup>30</sup>. Nella Dichiarazione è stato dato ampio risalto all'unità familiare<sup>31</sup>, considerandola come uno dei diritti primari e fondamentali riferibili alla persona. Come naturale corollario di tale concezione trova riconoscimento l'istituto del ricongiungimento familiare, quale strumento necessario per preservare l'unità e permettere la vita familiare.

I principi enunciati nelle disposizioni in esame sono stati ripresi in vari strumenti

---

<sup>27</sup> Cfr. F.Pocar, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, cit p. 31 ss; J.Martenson, *L'impegno delle Nazioni Unite per i diritti umani* cit., p. 14 ss; G.Capograssi, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato* cit., p. 9 ss.

<sup>28</sup> Cfr. A.Eide, *Economic, social and cultural rights as human rights*, in A. Eide-C.Krause-A.Rosas, *Economic, Social and cultural rights*, cit., p. 3 ss, specif. p.16-17.

<sup>29</sup> Cfr. R.Stavenhagen, *Cultural rights: a social science perspective*, in A. Eide-C.Krause-A.Rosas, *Economic, Social and cultural rights*, cit., p. 85 e specif. p. 99.

<sup>30</sup> L'art. 16 stabilisce: *“..(3) La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato. V. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, a cura di Pubblicazioni della società italiana per l'organizzazione internazionale cit.; R.Plender-AIRE Centre, Basic Documents on International Migration Law, 2° ed. The Hague, Boston, London, 1997, p. 3 ss; Cfr. sull'argomento G.Brinkmann, Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers, cit., p. 246; L.Manca (a cura di) Famiglia e tutela dell'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in Il ricongiungimento familiare: un fattore di stabilizzazione per i rifugiati, cit., p. 21; M.C.Ciciriello, Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante, in La Comunità Internazionale, 61/2006, p. 109 ss; F.Angelini, Il diritto al ricongiungimento familiare, cit., p. 160.*

<sup>31</sup> Cfr. R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentali nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, in *Diritti dell'uomo*, 2007, p. 21 ss; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini di Paesi terzi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1-2/2002 p. 135 ss; A.Fabbricotti, *La Legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni Paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, in *Affari sociali internazionali*, 1990, p. 187 ss.

internazionali sulla tutela dei diritti dell'uomo adottati successivamente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; in particolar modo il Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>32</sup>. Quest'ultimo, assieme al Patto sui diritti economici, sociali e culturali sono trattati internazionali contenenti norme giuridiche vincolanti per gli Stati<sup>33</sup>. Come l'art. 16 della Dichiarazione universale, anche l'art. 10 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali riconosce alla famiglia un'importanza fondamentale, considerandola ancora una volta il nucleo essenziale e fondamentale della società. Secondo l'art. 10, primo comma del Patto internazionale, *“protezione e assistenza più ampia possibile devono essere accordate alla famiglia, in quanto nucleo naturale e fondamentale della società, fin quando essa abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione dei figli a suo carico”*. Il diritto al rispetto della vita familiare è coperto dagli artt. 17 e 23 del Patto. L'art. 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici tutela l'individuo dalle interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza e prevede la protezione del singolo contro tali interferenze<sup>34</sup>. L'art. 23 par. 2, infine, sancisce il diritto a sposarsi e a fondare una famiglia.

Di particolare importanza è il principio di non discriminazione, quale uno dei principi alla base del diritto internazionale, contenuto sia nell'art. 2 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali che nell'art. 26 del Patto sui diritti civili e politici. Secondo il principio in questione, le disposizioni contenute specificamente nei Patti internazionali, proteggono *tutti* gli individui, non solo i cittadini, ma anche gli stranieri, includendo in questo modo anche gli immigrati che si trovino sul territorio di uno Stato o siano sottoposti alla sua giurisdizione<sup>35</sup>. Secondo tale principio ciascuno Stato si impegna a rispettare ed a garantire *a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione* i diritti riconosciuti nel Patto, senza

---

<sup>32</sup> V. art. 23 comma 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

<sup>33</sup> L'Italia ha firmato i Patti internazionali il 18 gennaio 1967 e lo ha ratificato il 15 settembre 1978 in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881, pubblicata nella G.U. del 7 dicembre 1977, n. 333, Supp. ord. I Patti sono entrati in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978, conformemente a quanto disposto dall'art. 49 § 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l'art. 27 § 2 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Per consultare il testo dei Patti v. il sito [www.un.org](http://www.un.org). Cfr. sull'argomento M. Shaw, *International Law*, p. 286 ss; A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani*, cit., p. 29 ss; U. Villani, *I procedimenti di garanzia dei diritti umani nella prassi delle Nazioni Unite*, cit., p. 445 ss; M. Sepúlveda, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2003; M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Khel-Strasbourg-Arlington 1993.

<sup>34</sup> Cfr. in proposito K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 278.

<sup>35</sup> Cfr. W. Kälin, *Human Rights and the integration of migrants*, in T. Alexander Aleinikoff-V. Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 271 ss; M. Shaw, *International Law*, cit., p. 266 ss; M. Sepúlveda, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit. p. 379 ss.



alcuna distinzione, sia essa fondata sulla razza, la lingua, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

## 2.1 Le Convenzioni OIL

La principale ragione per la quale si decide di stabilirsi in maniera permanente in uno Stato diverso dal proprio è il lavoro. In quest'ottica, il tema dell'unità familiare è stato oggetto di attenzione anche nell'ambito della politica di protezione dei lavoratori migranti. L'attenzione si è rivolta, in primo luogo, alla creazione di un sistema di norme internazionali del lavoro, e in secondo luogo alla definizione e protezione dei diritti dei lavoratori e delle condizioni di lavoro. I lavoratori migranti, per ovvie ragioni, rappresentano una categoria vulnerabile, spesso non protetta e bisognosa di particolare tutela: per questo la comunità internazionale deve adottare misure per un'adeguata protezione. Le prime convenzioni in materia sono le Convenzioni OIL<sup>36</sup>, adottate dall'Organizzazione internazionale del lavoro, quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà e uguaglianza, sicurezza e dignità umana tra uomini e donne, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro.<sup>37</sup>

Le Convenzioni OIL, con poche eccezioni, si applicano a *tutti i lavoratori* includendo in questo senso anche i lavoratori migranti. Inoltre, l'Organizzazione ha da sempre mostrato un

---

<sup>36</sup>Sulle Convenzioni OIL in generale, sulle origini, la storie e gli obiettivi, sugli Stati partecipanti e sulle ratifiche v. sul sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Sulle Convenzioni O.I.L, in generale in dottrina, e in particolare sulla n. 143 cfr. A.Leary, *Labor Migration*, in T.AlexanderAleinikoff-V.Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 227 ss; A.Adinolfi, *I lavoratori extracomunitari*, Bologna 1992; R.M.Bataglia, *Le migrazioni abusive e l'occupazione illegale secondo la Convenzione n.143 del O.I.L*, in G.Gaja (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984; E.Guild, *Primaryimmigration. The greatmyths*, in *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC law*, E.Guild-C.Harlow (a cura di), Oxford, 2001; G. Kojanec, *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione internazionale del Lavoro 1919-1968* (a cura della SIOI), Padova 1969; *L'Italia nell'Organizzazione internazionale del lavoro della società delle Nazioni, (1919-1929)*, Pubblicazioni dell'Istituto Italiano di Diritto Internazionale in Roma, Roma, 1930; *L'Organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra*, dalla Nuova Antologia, Roma, 1922; M. Shaw, *International Law*, cit., p. 312 ss; D.Acrì, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, in *Diritti dell'uomo*, 15/2004, p. 74 ss; A.Cabrini, *L'Organizzazione internazionale del lavoro istituita dai Trattati di pace e la sua azione*, Torino, 1923; *L'Organizzazione internazionale del lavoro*, a cura di U.I.L. Ginevra, Roma, 1923; K.Samson-K.Schindler, *Vendosja e standarteve dhe sistemi mbikeqyres i Organizates Nderkombetare te Punes in Hyrje ne mbrojtjen nderkombetare te te drejtave te njeriut*, cit., p. 227 ss.

<sup>37</sup>Cfr. *Constitution of the International Labour Organisation and standing orders of the International Labour Conference*, 1992, p. 5; G.Bottai, *I percussori della protezione internazionale del lavoro - la Carta internazionale del lavoro e la Carta italiana*, in *L'Italia nell'Organizzazione internazionale del lavoro della società delle Nazioni(1919-1929)* cit., p. XVII; A.Cabrini, *L'Organizzazione internazionale del lavoro istituita dai Trattati di pace e la sua azione*, Torino, 1923, p. 7 ss; *L'Organizzazione internazionale del lavoro*, cit., p. 5 ss; *L'Italia nell'Organizzazione internazionale del lavoro della società delle Nazioni, (1919-1929)*, cit., p. 181 ss; *L'Organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra*, cit., p. 3 ss.

interesse particolare per questa categoria di lavoratori. Ma solo due Convenzioni riguardano specificamente la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e le loro famiglie. Esse sono la Convenzione n. 97 del 1949<sup>38</sup> e la Convenzione sui lavoratori migranti n. 143 del 1975<sup>39</sup>. Le Convenzioni sono state poi accompagnate entrambe da una Raccomandazione: rispettivamente R86 e R151. Entrambe le Convenzioni includono una definizione del “lavoratore migrante” (“migrantworker” o “migrant for employment”). Sebbene la formulazione non sia del tutto identica il contenuto è lo stesso: si considerano lavoratori migranti le persone che emigrano (o sono già immigrate) da un Paese all’altro con l’intenzione di essere assunte e le persone regolarmente entrate nel territorio come lavoratori migranti.

La Convenzione n. 97 può essere considerata come la prima ad invocare l’istituto del ricongiungimento familiare riguardante i lavoratori migranti e le loro famiglie<sup>40</sup>. La Convenzione, anche se non pone nessun vincolo per gli Stati firmatari ad autorizzare l’accompagnamento o il ricongiungimento, esprime implicitamente un chiaro favore al ricongiungimento delle famiglie che accompagnano i lavoratori migranti, usando espressioni quali “...migranti... e i membri delle loro famiglie autorizzati ad accompagnarli o raggiungerli...”<sup>41</sup>.

La Convenzione n. 143, che reca norme in materia di migrazioni compiute in condizioni abusive, promuovendo la parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, sembra compiere un passo avanti in questa direzione. L’art. 13, infatti, stabilisce espressamente che gli Stati facilitano il ricongiungimento di tutti i lavoratori migranti recitando:

*“1. Ogni Stato membro può adottare tutte le disposizioni opportune di sua competenza e collaborare con altri Membri, per favorire il raggruppamento familiare di tutti i lavoratori*

---

<sup>38</sup>La Convenzione è stata adottata il 01.07.1949 dalla Conferenza generale internazionale del lavoro, convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell’Ufficio internazionale del Lavoro ed è entrata in vigore il 22.01.1952. La Convenzione è stata ratificata dall’Italia e resa esecutiva con l. 12 agosto 1952, n. 1304. La Convenzione è stata ratificata dal Belgio (1953), Francia (1954) Germania (1959) Italia (1952) Olanda (1952) Portogallo (1978) Spagna (1967) e Regno Unito (1951). Sui problemi dell’immigrazione dei lavoratori, sulla Conferenza Internazionale di Roma, sulle tesi italiane proposte vedi dettagliatamente *L’Italia nell’Organizzazione internazionale del lavoro della società delle Nazioni, (1919-1929)*, p. 181 ss. Cfr in generale E.Guild, *Primaryimmigration. The great myths*, cit., p. 84 ss; D.Acri, *La tutela internazionale deilavoratori migranti*, in *I diritti dell’uomo*, n. 15/2004, p. 74 ss. e specif. p. 75.

<sup>39</sup>La Convenzione è stata adottata a Ginevra il 24.06.1976 ed è entrato in vigore il 09.12.1978. La Convenzione è stata ratificata dall’Italia e resa esecutiva con l. 10 aprile 1981 n. 158. Gli Stati membri dell’UE che hanno ratificato la Convenzione, tranne l’Italia, sono il Portogallo (1978) e la Svezia (1982). Cfr. E.Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 84 ss.

<sup>40</sup>Vedi G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community’s New Powers*, cit., p. 246.

<sup>41</sup>V. p.es. gli artt. 5, 8 e 17 della Convenzione, gli artt. 6 e 7, Annex I, gli artt. 7 e 9 Annex II ed, infine, gli artt. 1 e 2, Annex III. Cfr. sull’argomento G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, in *Famiglia, Quaderni diretti da Salvatore Patti*, 2006, n. 6, p. 7 ss; M.C.Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 109 ss.

*migranti che risiedono legalmente sul suo territorio. 2. Il presente articolo concerne il coniuge del lavoratore migrante, nonché, ove siano a suo carico, i figli ed i genitori.”*<sup>42</sup>

In questo contesto, gli inviti rivolti agli Stati membri di favorire il ricongiungimento familiare sono conseguenza diretta del timore e della scarsa risolutezza in materia del diritto internazionale a spingersi oltre e a configurare il ricongiungimento familiare come un'esigenza di tutti i lavoratori migranti. In questo senso, tuttavia, oltre a richiedere agli Stati di favorire le riunificazioni, la convenzione stabilisce quali sono i familiari che possono godere del diritto al ricongiungimento familiare, includendo non solo la famiglia nucleare, bensì anche i genitori. Allorquando, la Raccomandazione n. 86 che accompagna la Convenzione OIL n. 97, all'art. 15 stabilisce che i membri della famiglia di un lavoratore migrante sono la moglie e i figli minori, devono essere prese in considerazione anche le richieste per l'inclusione di altri membri della famiglia che dipendono dal lavoratore migrante. Si specifica in questo modo quali sono i familiari ammessi al ricongiungimento, aggiungendo, inoltre, una particolare attenzione ai familiari economicamente dipendenti dal lavoratore migrante<sup>43</sup>. Nella Raccomandazione riguardante i lavoratori migranti che accompagna la Convenzione OIL n. 143, la quale dedica un'intera sezione alla Riunificazione Familiare, si richiede agli Stati membri di facilitare il ricongiungimento “*as rapidly as possible*” e di facilitare con mezzi di sussistenza adeguati le necessità delle famiglie ricongiunte. Con riguardo ai membri della famiglia che godono del diritto a raggiungere il lavoratore migrante, l'art. 13 della Raccomandazione n. 151 ribadisce che la famiglia del lavoratore migrante deve includere il coniuge, i figli a carico, il padre e la madre. Appare opportuno sottolineare, dunque, che, la Convenzione OIL del 1975 estende specificamente il diritto al ricongiungimento familiare anche al padre e alla madre del lavoratore migrante<sup>44</sup>, a differenza degli altri strumenti internazionali nei quali tale diritto non viene riconosciuto ad altri membri della famiglia. Nelle Convenzioni vengono, altresì, elencati una serie di diritti riservati ai lavoratori e ai membri delle loro famiglie regolarmente residenti, quali il diritto a ricevere le informazioni riguardanti i loro diritti nella loro lingua, o in un'altra lingua conosciuta, il diritto a dei corsi linguistici formativi, il diritto ad essere incoraggiati

---

<sup>42</sup>Cfr. sull'argomento N. Colacino *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE in L'Europa tra costituzione asilo e immigrazione* (a cura) di M.R. Saulle, Napoli, 2004, p. 133; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 526 ss; S.I. Sanchez, *El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03* in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, nota 11, p. 125 ss; A. Galoppini, *Ricongiungimento familiare e poligamia*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2000, p. 740.

<sup>43</sup>Cfr. Anche G. Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 246.

<sup>44</sup>Vedi G. Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 246; A. Galoppini, *Ricongiungimento familiare e poligamia*, cit., p. 740.

all'integrazione, preservando la loro identità nazionale<sup>45</sup>. Le Convenzioni OIL tutelano la persona in quanto *lavoratore migrante* e tendono a riconoscere il ricongiungimento solo in funzione dell'esigenza del lavoratore in quanto tale e della sua famiglia<sup>46</sup>. In questo senso, se la Convenzione OIL del 1949 pone l'attenzione in particolar modo sull'occupazione e le condizioni di lavoro dei lavoratori migranti, quella del 1975 si concentra molto di più sulla loro integrazione nonché sulle possibilità che gli Stati possono offrire anche ai membri della famiglia dei lavoratori. Inoltre, l'uso della parola "may" (*A Member may take all necessary measures*) piuttosto che "shall" si traduce in una *raccomandazione* più che in un *obbligo* per gli Stati che hanno ratificato la Convenzione<sup>47</sup>. La giustificazione di tale scelta "soft" è da rintracciarsi nella difficile congiuntura economica dovuta alla crisi del petrolio (1973-1974) che i Paesi coinvolti vivevano proprio al momento della sua redazione. Sebbene le Convenzioni OIL sono state, dunque, le prime a riconoscere il ricongiungimento come un diritto riservato ai lavoratori, comunque la materia delle condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri è sempre stato e rimane, come sottolineato in precedenza, prerogativa della sovranità statale.

## 2.2 La Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990

Allo scopo di continuare ad integrare la normativa esistente promossa dalla Convenzioni OIL n. 97 del 1949 e n. 143 del 1975, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990 ha adottato la *Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*<sup>48</sup>. La Convenzione è in vigore soltanto dal 10 luglio

---

<sup>45</sup>Vedi G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 246.

<sup>46</sup>Secondo le statistiche dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni, attualmente, 175 milioni di persone risiedono in un paese diverso da quello di nascita o di cui sono cittadini. Cfr. D.Weisbrott, *The protection of non-citizens in international human rights law*, in R.Cholewinski-R.Perruchoud-E.MacDonald, *International migration law. Developing Paradigms and key challenges*, The Hague, 2007; E.Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 84 ss.

<sup>47</sup>Cfr. sull'argomento R.Cholewinski, *Migrant workers in International Human Rights*, cit., p. 71 ss.

<sup>48</sup>La Convenzione, in vigore dal luglio 2003, non è stata ratificata né dall'Italia né da tanti altri Paesi europei. Per consultare il testo della Convenzione e lo stato delle ratifiche vedi il sito internet <http://untreaty.un.org>. Cfr. E.Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 86 ss; K.Groenendijk, *Security of Residence and Access to Free Movement for Settled Third Country Nationals under Community Law*, in E-Guild-C.Harlow (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cit., p. 225 ss; R.Baratta, *La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione*, in *Studi emigrazione* 2004, n. 153, p. 17 ss; F.V.Paleologo, *La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, in *Studi Emigrazione*, 2004, p. 43 ss; D.Acri, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 77 ss.

2003<sup>49</sup>. Scopo della Convenzione è quello di tutelare in tutto il mondo i diritti umani e la dignità dei lavoratori che emigrano per motivi economici o di lavoro mediante l'adozione di adeguate legislazioni e buone prassi a livello nazionale, nonché garantire eguaglianza di trattamento fra i migranti e i cittadini<sup>50</sup>. La Convenzione ONU, per la prima volta, fornisce una definizione internazionale di "lavoratori migranti", e dei membri delle loro famiglie, stabilendo degli *standard* internazionali per il loro trattamento. La sua importanza rileva per il fatto che i lavoratori migranti non sono visti solo come forza lavoro ma anche come entità sociali e membri di un nucleo familiare; di conseguenza, essi sono titolari di diritti fondamentali ed inalienabili, come stabilito in precedenza da altre convenzioni internazionali. La Convenzione è applicabile dunque, a *tutti* i lavoratori migranti – legalmente ed illegalmente soggiornanti - e le loro famiglie, senza nessuna distinzione<sup>51</sup>.

A fronte degli strumenti internazionali finora richiamati, l'unico atto normativo a vocazione universale, che contiene una definizione, sia pur parziale, di "famiglia" è proprio questa Convenzione<sup>52</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 4 con il termine "*members of the family*" si qualifica, in primo luogo, il coniuge del lavoratore nonché coloro che abbiano con quest'ultimo una relazione che produca gli effetti del matrimonio; in secondo luogo i figli a carico; in terzo luogo le altre persone della famiglia che sono considerati a carico del lavoratore migrante<sup>53</sup>. È importante sottolineare dunque che la famiglia è anche quella al di fuori dal vincolo formale del matrimonio: si fa, dunque, riferimento ad un concetto più ampio di famiglia nucleare.

Il diritto all'unità familiare è tutelato dall'art. 44. Gli Stati aderenti alla Convenzione, riconoscendo che la famiglia è l'unità naturale e fondamentale della società (e che, pertanto, ha diritto alla protezione) devono prendere adeguate misure per garantire la salvaguardia dell'unità delle famiglie dei lavoratori migranti<sup>54</sup>. Secondo tale disposto:

---

<sup>49</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 3 ss.

<sup>50</sup> Cfr. in proposito P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 525 ss; E.Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 86 ss; B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 5 ss.

<sup>51</sup> Vedi a tal proposito l'art. 2 nella quale si definisce il termine di "migrant worker", "frontier worker", "seasonal worker", "seafarer", "worker on an offshore installation", "itinerant worker", "project-tied worker", "specified-employed worker" and "self-employed worker". Cfr. F.Fitzpatrick, *The Humanrights of migrants*, cit., p. 169 ss; D.Acrì, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 78.

<sup>52</sup> Cfr. in questi termini L.Manca (a cura di) *Famiglia e tutela dell'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 22.

<sup>53</sup> Cfr. sull'argomento Kojanec-D'Andria, *Il diritto del bambino al ricongiungimento familiare*, cit., p. 193 ss; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 133 ss; G.Battistella, *Origini, sviluppo e prospettive della Convenzione internazionale sui diritti dei migranti*, cit., p. 3 ss.

<sup>54</sup> Vedi l'art. 44 comma 1.

“1. Gli Stati parte, riconoscendo che la famiglia è l'elemento naturale e fondamentale della società e dello Stato, prendono le misure appropriate per assicurare la protezione dell'unità della famiglia del lavoratore migrante. 2. Gli Stati parte prendono le misure che ritengono appropriate e che ricadono nella loro competenza per facilitare la riunione dei lavoratori migranti con il loro congiunto o con le persone aventi con loro tali relazioni che, in virtù della legge applicabile, producono degli effetti equivalenti al matrimonio, oltre che con i loro bambini a carico minori e non coniugati. 3. Per ragioni umanitarie, gli Stati di impiego prevedono favorevolmente di accordare l'uguaglianza di trattamento, alle condizioni previste al paragrafo 2 del presente articolo, agli altri membri della famiglia del lavoratore migrante”.

In primo luogo rileva il fatto che la formulazione di questa disposizione rispetto alle altre norme analizzate appare molto più stringente: gli Stati *devono prendere* le misure adatte a facilitare il ricongiungimento. Nella disposizione in oggetto si usa infatti l'espressione *devono* (obbligo) e non la parola *possono* come negli altri atti internazionali. Inoltre, si è provveduto ad ampliare la categoria dei beneficiari: nella disposizione, oltre al coniuge, si fa specifico riferimento anche alle unioni che producono, secondo la legge relativa applicabile, gli stessi effetti del matrimonio; inoltre la categoria dei figli non comprende solo i figli minori che sono a carico bensì, anche i figli maggiorenni a carico o che non possono provvedere da soli al proprio mantenimento; l'ultima categoria dei familiari (par. 3) comprende gli altri membri della famiglia sia in linea diretta (ascendenti o discendenti), quali genitori, nonni, sia in linea collaterale quali fratelli o sorelle, zii e nipoti: l'ammissione nel proprio territorio ai fini del ricongiungimento di questa categoria va effettuata per ragioni umanitarie e va lasciata alla mera discrezionalità degli Stati firmatari.

La Convenzione, tuttavia, ha avuto scarsa adesione. I paesi membri dell'Unione europea, pur sollecitati più volte sia dal Parlamento che dalla Commissione a ratificarla, non lo hanno fatto. Gli Stati hanno avuto un atteggiamento distaccato per il timore di assumere impegni estesi in materia<sup>55</sup>. Sebbene la ratifica della Convenzione non vincoli gli Stati aderenti a principi diversi e ulteriori da quelli già espressi in altri strumenti giuridici internazionali, è

---

<sup>55</sup> Nessuno degli Stati membri UE ha ratificato la Convenzione. Cfr. E. Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 84; N. Colacino *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE* cit., 135; D. Acri, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 77 ss; K. Groenendijk, *Security of Residence and Access to Free Movement for Settled Third Country Nationals under Community Law*, cit., p. 230; F. V. Paleologo, *La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, cit., p. 43 ss; B. Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 5.

chiaro che essa comporterebbe comunque per i Paesi europei l'abbandono delle politiche di non riconoscimento dei diritti umani degli immigrati, e, dunque, l'assunzione della considerazione nei loro confronti quali soggetti destinatari di tutele e garanzie e piuttosto che mera forza lavoro e ingranaggio del processo produttivo. Gli Stati, infatti, con la ratifica della Convenzione si impegnerebbero nei confronti dei lavoratori e delle loro famiglie, anche se cittadini di paesi che non lo hanno ratificato, a garantire una serie di diritti di carattere essenziale, siano essi legalmente residenti, irregolari o addirittura clandestini. A tale elemento si aggiunge il timore che una sua eventuale entrata in vigore provochi un maggiore afflusso di lavoratori migranti, specialmente negli Stati ricchi, e che incoraggi sempre più persone dai paesi in via di sviluppo ad emigrare nei paesi industrializzati. Per tale motivo, i Paesi poveri continuano ad invocare la ratifica, mentre i Paesi ricchi ne temono le conseguenze.

### *2.3 La Convenzione di New York sui diritti dei minori*

Di tenore del tutto diverso risulta la protezione internazionalistica garantita ai diritti dei minori, considerati pienamente come soggetti destinatari dei principali benefici del diritto all'unità familiare. Rilevante, in tal senso, è la Convenzione sui Diritti del Fanciullo di New York, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989<sup>56</sup>. Tale strumento convenzionale può certo dirsi di portata storica, non soltanto per il numero elevato degli Stati che vi hanno aderito (ben 192) ma anche per l'innovativo approccio che lo caratterizza sotto il profilo della protezione giuridica riservata ai fanciulli: secondo quanto disposto all'art. 1 sono considerati tali tutti coloro che non hanno compiuto il diciottesimo anno di età, salvo che abbiano raggiunto la maggiore età secondo la legislazione applicabile.

I fanciulli non vengono più considerati quali semplici oggetti di tutela nei rapporti giuridici, bensì soggetti di diritto, titolari di posizioni giuridiche autonome nei confronti della società, Stato e genitori stessi.

Dal punto di vista sostanziale, i diritti enunciati nella Convenzione ripetono per buona parte quelli già presenti negli altri strumenti internazionali di carattere generale (quale per es. i

---

<sup>56</sup>La Convenzione è in vigore dal 2 settembre 1990. L'Italia ha firmato la Convenzione il 26 gennaio 1990 e l'ha ratificata il 5 settembre 1991 in seguito ad autorizzazione disposta con legge 27 maggio 1991, n. 176, pubblicato in G.U. dell'11 giugno 1991, n. 135. Per consultare il testo della Convenzione v. il sito [www.un.org](http://www.un.org). V. inoltre in *Basic Documents on international migration law*, cit. p. 147 ss; Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. XXI.

Patti internazionali del 1966)<sup>57</sup>. Accanto all'enunciazione dei diritti tradizionali, vi sono poi una serie di previsioni, di cui non vi era traccia nelle normative precedenti, quali le disposizioni che riconoscono un ruolo di partecipazione attiva dei minori all'interno della vita di relazione o le previsioni che riconoscono il diritto all'unità familiare. Nella Convenzione richiamata è stato codificato esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare dei minori con i propri genitori.

Difatti, in tale Convenzione si riconosce non solo l'esistenza del diritto, bensì si formulano una serie di direttive che impongono agli Stati di garantire la preminenza dell'interesse superiore del minore in qualsiasi atto di competenza di istituzioni pubbliche, delle autorità amministrative e anche degli organi legislativi (art. 3), di rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità e le relazioni familiari e a non essere separato dai propri genitori (artt. 8 e 9). Le norme contenute nella Convenzione si applicano a tutti i bambini senza alcuna distinzione. Il principio di non-discriminazione è contenuto all'art. 2 secondo il quale gli Stati devono assicurare e garantire i diritti, senza distinzione di sorta, a *tutti* i minori, sotto la giurisdizione di tutti gli Stati firmatari. Con riguardo all'unità familiare, rileva l'art. 9 della Convenzione secondo cui gli Stati devono provvedere affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo<sup>58</sup>. Dunque, gli Stati devono tenere sempre presente il superiore interesse del bambino. Ai sensi dell'articolo in questione, dunque, il diritto a non essere separato consiste in due generi di obblighi da parte degli Stati: il primo è l'obbligo negativo di non interferire nella vita familiare e il secondo è l'obbligo positivo per il quale devono essere prese tutte le misure per assicurare e garantire il diritto all'unità familiare del fanciullo<sup>59</sup>. Gli Stati dunque *devono* assicurare che un fanciullo

---

<sup>57</sup> Bisogna dall'altra parte riconoscere che in alcuni casi la tutela accordata dalla Convenzione risulta di portata più circoscritta rispetto a quanto delineato in altri strumenti internazionali: così ad esempio l'art. 32, § 2, lett. *a* in tema di lavoro minorile, non stabilisce un'età minima per l'accesso all'impiego, la quale è, invece, fissata per le ipotesi ordinarie, in quindici anni dall'art. 2, § 3 della Convenzione OIL n. 138; l'art. 14 sancisce la libertà di religione dei fanciulli, ma non ne riconosce il diritto alla libera scelta della fede, previsto invece dall'art. 18 § 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Cfr. A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani*, cit., p. 29ss; Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. 185 ss; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 526 ss; R.P. Mazzeschi, *La protezione della famiglia nel quadro degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, cit., p. 279.

<sup>58</sup> Cfr. S. Mondino, *I recenti interventi legislativi a tutela dei minori stranieri non accompagnati: verso un pieno riconoscimento di diritti finora solo enunciati*, in *Gli Stranieri 2007*, p. 441 ss e spec. 442.

<sup>59</sup> L'art. 9, comma 2 di per sé impone agli Stati un obbligo o azioni positive ad assicurare l'unità familiare delle famiglie divise. Sull'argomento v. D. Fisher, S. Martin, A. Schoenholtz, *Migration and security in international law*, in T. Alexander Aleinikoff-V. Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 87 ss; Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. 185 ss; J. Bhabha, *Children, migration and international norms*, cit., p. 203 ss; M. Sesta, *Costituzione e disposizioni a tutela dei diritti fondamentali*, in



*non deve* essere separato dai suoi genitori contro la loro volontà, con l'unica eccezione riferita ad una separazione giudicata *necessaria nell'interesse preminente del fanciullo*<sup>60</sup>. In tale ottica, nell'ambito di applicazione dei precetti impartiti dalla Convenzione, assume rilevanza l'ipotesi di ricongiungimento familiare "*a rovescio*". Tale tipo di ricongiungimento familiare si ha nel caso in cui il soggetto attivo (genitore) si trovi nel proprio Paese, mentre il minore si trova nel Paese ospite<sup>61</sup>. Il legislatore nazionale consente l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore che si trovi nel Paese ospite, del genitore che dimostri entro un certo periodo di tempo dalla data d'ingresso, il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito. Questo tipo di tutela viene riservata al minore che ha bisogno di avere comunque presso di sé il genitore perché si trovi in particolari condizioni psico-fisiche nel Paese ospite. In questi casi gli Stati *sono obbligati a garantire il ricongiungimento familiare al minore* che si trovi nel suo territorio, *obbligo che prevale sulle condizioni generali di ingresso e di soggiorno per gli stranieri*.

Può, tuttavia, verificarsi un'altra ipotesi in cui l'interesse del minore è strumentale di fatto all'ammissione di situazioni poligamiche: per il minore il superiore interesse può coincidere in determinate circostanze con la presenza della madre, unita al padre in un matrimonio poligamico, vietato quest'ultimo in quanto in contrasto con le norme imperative di ordine pubblico<sup>62</sup>.

---

M.Sesta (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 3 ss spec. p.39 ss; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 278 ss; S.Mondino, *I recenti interventi legislativi a tutela dei minori stranieri non accompagnati: verso un pieno riconoscimento di diritti finora solo enunciati*, cit., p. 442.

<sup>60</sup> Sulla preminenza dell'interesse del minore e in generale sull'art. 3 della Convenzione cfr. K. Jastram, *Family Unity*, in T.AlexanderAleinikoff-V.Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 185 ss; T.Hammarberg, *Children*, cit., p. 356; Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. 85 ss.

<sup>61</sup> Sulle ipotesi del ricongiungimento *a rovescio* cfr. ampiamente B.Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, cit., p. 878 ss; C.Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 43 ss.

<sup>62</sup> Si tratta dell'ipotesi sottoposta all'esame della Corte di Appello di Torino la quale finì per concedere l'autorizzazione a rimanere nel territorio della seconda moglie, finalizzata a tutelare non un'unione coniugale bensì l'interesse superiore del fanciullo, richiamato dal Testo unico del 1998 ed ispirata proprio alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Il caso riguardava un cittadino marocchino residente in Italia con due mogli, e i rispettivi due figli. L'istanza presentata dall'uomo di autorizzare la seconda moglie a rimanere in Italia veniva respinta dal Tribunale per i minorenni di Torino poiché ammettere il diritto al ricongiungimento in base all'art. 29 del Testo unico nr. 286/98, comporterebbe, infatti, in questo caso, il riconoscimento di una situazione di poligamia, contraria ai principi dell'ordinamento italiano. Avverso tale decreto, marito e moglie propongono ricorso che viene accolto dalla Corte di Appello di Torino in base alla previsione dell'art. 31 comma 3 del testo unico per cui "per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano (si) può autorizzare ... la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del ...testo unico". Tale autorizzazione convaliderebbe una situazione poligamica se concessa ai sensi dell'art. 29 "per consentire ad un coniuge di ricongiungersi all'altro coniuge in una situazione di famiglia poligamica; ma nel caso di specie l'autorizzazione viene concessa nell'interesse del figlio minore, per garantire la vicinanza del genitore, indipendente dal fatto che questo sia o

Sotto le previsioni dell'art. 10, comma 2, della Convenzione di New York gli Stati hanno l'obbligo di rispettare tali diritti nei confronti ogni bambino nel caso in cui tale diritto venga esercitato (in particolar modo) al fine di mantenere i legami familiari con i genitori che risiedono in paesi diversi da quello del minore. In conclusione, l'art. 9 e l'art. 10 incorporano il principio dell'unità familiare in quanto proteggono il bambino dalla separazione dai propri genitori. Il minore ha il diritto di vivere con i propri genitori così come entrambi i genitori hanno il diritto e la responsabilità di crescere il minore<sup>63</sup>. Ciò significa che le limitazioni dovrebbero riguardare solo i casi che rientrano nelle previsioni dell'art. 9, primo comma, secondo il quale il ricongiungimento non dovrebbe aver luogo solo quando *non è nel interesse preminente del minore*<sup>64</sup>. Gli articoli in esame si applicano senza distinzione anche ai figli dei rifugiati soggiornanti in un determinato Stato, diverso da quello di origine<sup>65</sup>.

#### 2.4 La Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951

Nel quadro generale della protezione della famiglia e della tutela dell'unità familiare delle persone, che a vario titolo si spostano da un paese a un altro, rientra anche la realizzazione dell'unità della famiglia del rifugiato<sup>66</sup>.

L'unità della famiglia è cruciale per i rifugiati ed ha il merito di rafforzare la protezione dei singoli componenti. Inoltre, per costoro il ricongiungimento familiare è da considerare un fatto di grande stabilità e positività per la loro integrazione. Il rispetto del principio dell'unità familiare si pone, dunque, come uno degli strumenti primari per la protezione dei rifugiati<sup>67</sup>. Di

---

meno sposato con l'altro genitore del figlio, e che sia sposato in regime monogamico o poligamico. L'autorizzazione è, quindi finalizzata a tutelare non una relazione coniugale, in ipotesi, contraria ai principi del nostro ordinamento ma a realizzare il diritto di un minore a...non essere....separato" dal genitore. Vedi C. Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, cit., p. 52 ss.

<sup>63</sup>Cfr. K. Jastram, *Family unity*, cit., p. 185 ss, specif. p. 195.

<sup>64</sup> Cfr. S. Mondino, *I recenti interventi legislativi a tutela dei minori stranieri non accompagnati: verso un pieno riconoscimento di diritti finora solo enunciati*, cit., p. 442; K. Jastram, *Family unity*, cit., p. 192.

<sup>65</sup> Vedi l'art. 2 della Convenzione. Cfr. Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. 67 ss; T. Hammarberg, *Children*, in A. Eide-C. Krause-A. Rosas, *Economic, Social and cultural rights*, cit., p. 361 ss.

<sup>66</sup>Cfr. Il testo della Convenzione di Ginevra sul website [www.un.org/english](http://www.un.org/english). nonché in J.C. Hathaway, *The rights of refugee under international law*, Michigan, 2005.

<sup>67</sup>Cfr. in generale sull'argomento G.S. Goodwin-Gill, *The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, in E. Guild-C. Harlow (a cura di) *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC law*, cit., p. 141 ss; *Il ricongiungimento familiare: un fattore di stabilizzazione per i rifugiati*, a cura di Integrazione richiedenti asilo, 2005; K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* cit., p. 16 ss; S. Marchiso, *Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario*, in *Le migrazioni* cit.; E. Feller-V. Türk-F. Nicholson, *Refugee Protection in International Law*, Cambridge, 2003, p. 556 ss; M. Melillo, *Tutela processuale del richiedente lo status di rifugiato: breve rassegna giurisprudenziale*, in *Diritti dell'uomo*, 15/2004, p. 21 ss.

particolare rilievo in relazione al ricongiungimento familiare risulta essere la *Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951*, adottata a Ginevra il 25 luglio 1951 in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>68</sup>. La Conferenza dei pleni potenziari, riunitasi a Ginevra dal 2 al 25 luglio 1951 ha, inoltre, formulato cinque raccomandazioni concernenti rispettivamente i documenti di viaggio, l'unità familiare, le organizzazioni non governative, l'asilo e l'ambito di applicazione delle disposizioni convenzionali.

Il rifugiato, per definizione, è colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"<sup>69</sup>. In quest'ottica lo Stato d'accoglienza deve fare il possibile per assicurare la riunificazione della famiglia del rifugiato, anche se limitata al solo nucleo familiare, considerato che il rifugiato per definizione non può ritornare nel paese di provenienza e godere lì la vita familiare assieme ai propri familiari<sup>70</sup>. Nella Convenzione l'assenza di norme specifiche di tutela dell'unità familiare non significa, tuttavia, che la tutela della famiglia del rifugiato non si considerava come un obbligo. Il diritto fondamentale dell'unità familiare così come il principio del ricongiungimento familiare vengono riconosciuti nell'Atto Finale della Conferenza che adottò la Convenzione; tale Atto considera l'unità familiare "*un diritto essenziale del rifugiato*"<sup>71</sup>. In particolare si raccomandava agli Stati di adottare le misure necessarie per la protezione della famiglia del rifugiato, soprattutto al fine di assicurare che l'unità della famiglia dello stesso sia mantenuta

---

<sup>68</sup> L'Italia ha firmato la Convenzione relativa allo status dei rifugiati il 23 luglio 1952 e la ha ratificata il 15 novembre 1954 in seguito ad autorizzazione disposta con legge 24 luglio 1954, n. 722, pubblicata nella G.U. del 27 agosto 1956, n. 196. La Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 13 febbraio 1955, conformemente a quanto disposto dall'art. 43 § 2. Per un commento dell'incidenza sul diritto interno cfr. G. Strozzi, *Rifugiati easilo politico nella legge n. 39 del 1990*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 93 ss.

<sup>69</sup> Art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

<sup>70</sup> Cfr. su tale argomento C. Hathaway, *The rights of refugee under international law*, cit., p. 533 ss, spec. p. 542; K. Jastram, *Family unity*, in T. Alexander Aleinikoff-V. Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 185 ss.

<sup>71</sup> Secondo l'Atto Finale: "La Conferenza, ..considerando che l'unità della famiglia, il nucleo naturale e fondamentale della società, è un diritto fondamentale dei rifugiati, e che tale unità è costantemente minacciata,....raccomanda ai governi di adottare le misure necessarie per la protezione della famiglia del rifugiato, soprattutto al fine di: 1 ..assicurare che l'unità della famiglia del rifugiato è mantenuto in particolare nei casi in cui il capo famiglia ha soddisfatto le condizioni necessarie per l'ammissione a un determinato paese, (e) 2 ..la protezione dei rifugiati che sono minori, in particolare minori non accompagnati e ragazze, con particolare riferimento alla tutela e adozione..(corsivo aggiunto).

soprattutto nei casi in cui il capo famiglia abbia i requisiti necessari per l'ammissione in un determinato paese.

Sebbene si tratti di una precisazione conseguente alla protezione garantita ai rifugiati e alle loro famiglie, sarebbe stato molto più utile inserire una disposizione specifica nel testo della Convenzione<sup>72</sup>. Tenendo presente le raccomandazioni e le intenzioni di considerare l'unità familiare del rifugiato come un diritto fondamentale nella formulazione delle previsioni della Convenzione del 1951, la Convenzione deve essere letta congiuntamente agli obiettivi predisposti nel Preambolo della stessa affinché ai rifugiati venga garantito l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel senso più ampio possibile<sup>73</sup>. È pacifico, in dottrina, che la protezione massima sia riservata alla *famiglia nucleare* ristretta al coniuge e figli minori a carico, lasciando agli Stati il potere di estendere tale protezione anche ad altre persone componenti la famiglia quali figli maggiorenni, genitori ecc. Alcuni Stati hanno esteso regolarmente i diritti riconosciuti al rifugiato (inteso come “capo famiglia”) anche alla sua famiglia considerata “*the immediate families of refugees*” composta non solo da moglie e figli naturali, ma anche da figli adottati e i figli di uno dei coniugi nati da un precedente matrimonio<sup>74</sup>. Tuttavia, ad oggi tale diritto ad essere protetti dalle violazioni arbitrarie e dalle illegittime interferenze nella vita familiare è limitata al coniuge eterosessuale e ai figli minori a carico<sup>75</sup>.

La comunità internazionale da sempre rivolge particolare attenzione al ricongiungimento di gruppi vulnerabili come i rifugiati. La necessità di tutelare il principio dell'unità della famiglia dei rifugiati è stata anche di seguito continuamente riaffermata dal Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR). Il Comitato ha specificamente statuito che il rispetto per l'unità familiare è un “*minimum basic human standart*” in alcune situazioni ed ha incoraggiato il ricongiungimento familiare non solo dei rifugiati bensì delle persone soggiornanti in uno Stato membro in virtù di una protezione

---

<sup>72</sup>Cfr. in questi termini K.Jastram-K.Newland, *Family unity and refugee protection* in E.Feller-V.Türk-F.Nicholson, *Refugee Protection in International Law*, cit., p. 565 ss.

<sup>73</sup>Cfr. K.Jastram-K.Newland, *Family unity and refugee protection* cit., p. 566 ss.

<sup>74</sup>Per esempio la Francia, l'Italia e la Germania. Sull'argomento v. A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, A.W Sijthoff-Leyden, 1966, p. 412 ss; A.Fabbricotti, *La legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, cit., p. 187 ss; P.Bonetti-L.Neri, *Il diritto d'asilo* in B.Nascimbene, *Gli stranieri*, 2004, p. 861 ss; E.Cannizzaro, *L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Diritto internazionale*, 2001.

<sup>75</sup>Cfr. J.C.Hathaway, *The rights of refugee under international law*, cit., p. 546 ss; A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, cit., p. 416 ss.

temporanea<sup>76</sup>.

### 3. Il diritto all'unità familiare negli strumenti regionali sui diritti umani.

In materia di unità familiare, molto importanti appaiono anche gli strumenti di tutela regionale come l'Atto finale di Helsinki, la Carta Sociale Europea, nonché la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'Atto finale di Helsinki non costituisce un accordo internazionale vero e proprio e, pertanto non è stato oggetto, così come i documenti finali dei successivi atti di Parigi del 1990 e di Helsinki del 1992, di ratifica da parte dei singoli Parlamenti nazionali.

Esso è considerato un “*gentlement's agreement*” e come tale gli impegni e le disposizioni in esso contenute non sono obbligatorie<sup>77</sup>. L'atto si divide in tre sezioni, che raggruppano le principali questioni in oggetto dei negoziati dei tre anni precedenti: sicurezza, cooperazione economica, scientifica, tecnica e ambientale e diritti umani. La terza sezione è dedicata alla cooperazione in diritti umani e altre aree quali la libera circolazione degli individui, nei loro contatti umani, includendo così il ricongiungimento familiare e le visite sulle basi dei legami familiari. L'Atto finale, al paragrafo 6 del Capitolo sulla Cooperazione economica intitolato “Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori”, dedica un'intera sezione al ricongiungimento familiare. Infatti, nella sezione “Contatti fra persone”, si menziona tra le altre aree: (a) Contatti e incontri regolari sulle basi dei legami familiari, (b) Riunificazione delle famiglie e (c) Matrimoni tra cittadini di Stati diversi. La suddetta collocazione indica chiaramente l'importanza che gli Stati partecipanti hanno riservato alle questioni che riguardano la famiglia<sup>78</sup>. Si stabilisce che gli Stati partecipanti s'impegnino a “*facilitare, in tutta la misura del possibile, la riunificazione dei lavoratori migranti con le loro*

---

<sup>76</sup>V. Conclusioni del Comitato esecutivo n. 22 (XXII) del 1981. Indottrina K. Jastram, *Family Unity*, in T.AlexanderAleinikoff-V.Chetail, *Migration and International Legal Norms*, cit., p. 185 ss.

<sup>77</sup> Le norme dell'Atto finale di Helsinki sono considerate solo “politicamente” obbligatorie. Sull'argomento in questione cfr. P.vanDijk, *The Final Act of Helsinki-Basis for a Pan-European Sistem*, in *Netherland Yearbook of International Law*, 1980, p. 110; A. Bloed, *Monitoring the CSCE human dimension: insearch of its effectiveness*, p. 51 ss; G.Merrills, *Promovimi dhe mbrojtja e te drejtave te njeriut ne kornizen europiane*, cit., p. 346 ss; M.A.Martìn Estèbanez, *OSBE dhete drejtate e njeriut*, cit., p. 401 ss; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 279.

<sup>78</sup> Atto finale di Helsinki del 1° agosto 1975, parte relativa alla Cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e della tecnica e dell'ambiente, capitolo 6 “Cooperazione in altri settori” – *Aspetti economici e sociali del lavoratore migrante*. Cfr. sull'argomento M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e di soggiorno: I cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 44; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 278.

*famiglie*". Il principio guida che si trova con riguardo alla riunificazione delle famiglie è diretto: gli Stati esamineranno con spirito positivo ed umano le domande presentate da persone che desiderino ricongiungersi ai membri della loro famiglia, ponendo particolare attenzione alle richieste di carattere urgente (come quelle provenienti da persone ammalate o anziane).

In questo senso, gli Stati devono *facilitare* per quanto possibile l'*iter* amministrativo maggiormente per quelle persone che soffrono di malattie e per gli anziani. D'altra parte tuttavia, non si specifica in nessun modo chi può essere considerato, ai fini del ricongiungimento, membro della famiglia.

Solo sotto la rubrica "Matrimoni tra cittadini di Stati diversi" vengono evidenziate in modo indiretto la portata dell'applicazione delle disposizioni riguardanti il ricongiungimento familiare. In esso si stabilisce che gli Stati partecipanti applicheranno ugualmente le disposizioni accettate per la riunificazione delle famiglie allorché esamineranno le domande presentate da persone provenienti da Paesi partecipanti diversi allo scopo di trasferire, a matrimonio avvenuto, la residenza permanente loro e dei figli minori nello Stato di normale residenza dell'una o dell'altra. La disposizione stabilisce, dunque, che gli Stati assicurano a tali coppie e ai figli minori nati da tali unioni di trasferire la loro residenza nello Stato ove uno di loro è legalmente residente. Tale principio, sebbene limitato nel suo scopo in quanto si applica solo alle persone che intendano contrarre matrimonio provenienti dai Paesi partecipanti, risulta di rilevante importanza. In altre parole, l'Atto Finale di Helsinki formula in un certo senso un obbligo generale per gli Stati firmatari di permettere in tutto e per tutto l'unità familiare tramite l'istituto del ricongiungimento familiare.

Per quanto riguarda la Carta sociale europea<sup>79</sup> adottata nel seno del Consiglio d'Europa nel 1961 essa protegge diritti umani nel contesto sociale ed economico. Alla Carta viene riconosciuta una notevole influenza nelle politiche sociali in Europa<sup>80</sup>. La Carta è stata

---

<sup>79</sup> L'Italia ha firmato la Carta sociale europea il 18 ottobre 1961 e la ha ratificata il 22 ottobre 1965 in seguito ad autorizzazione disposta con legge 3 luglio 1965, n. 929, pubblicata nella G.U. del 3 agosto 1965 n. 193. La Carta è entrata in vigore per l'Italia il 21 novembre 1965, conformemente a quanto disposto dall'art. 35 § 3. Cfr. sulla Carta sociale europea in generale R.Purpura, *La Carta Sociale europea*, in *Lavoro e sicurezza sociale*, 1965; A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani*, cit., p. 151 ss; G.Barile, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale* in *Rivista di diritto internazionale*, 1961; E. Zanrossi, *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, Napoli, 2006; J.G.Merrills, *Promovimi dhe mbrojtja e te drejtave te njeriut ne kornizen europiane*, cit., p. 341 ss; D.Harris, *Keshilli i Europes: Karta sociale europiane in Hyrje ne mbrojtjen nderkombetare te te drejtave te njeriut*, a cura di R.Hanski-M.Suksi, cit., p. 375 ss.

<sup>80</sup> Il Comitato per la riforma della Carta sociale europea si dedicò al problema del rinnovamento complessivo dello strumento convenzionale, concludendo l'esame il 14 ottobre 1994. La Carta è stata approvata nella stesura definitiva il 3 aprile 1996, disponendo l'apertura alla firma il 3 maggio 1996. La Carta è entrata in vigore il 1° luglio 1999. La Carta è stata redatta come un'autonoma convenzione destinata in parte a sostituire la Carta del 1961 ed il Protocollo e in parte a coesistere con essi. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Carta sociale riveduta. Sulle ratifiche vedi il sito del Consiglio d'Europa. Cfr. J.G.Merrills,

parzialmente sostituita dalla Carta sociale europea riveduta per gli Stati che la hanno ratificata nel maggio 1996 ed è entrata in vigore nel luglio 1999<sup>81</sup>. La Carta protegge una serie di diritti sociali ed economici, includendo le condizioni lavorative, il diritto alla retribuzione, la protezione dei minori, delle persone giovani e delle donne, diritti alla sicurezza sociale, servizi statali sociali e il diritto dei lavoratori migranti e le loro famiglie alla protezione ed assistenza (art. 19), includendo così anche l'unità familiare. Per quanto concerne l'ambito di applicazione della Carta si dovrebbe dire che le disposizioni in essa contenute si applicano a tutti i lavoratori.

Secondo la Carta sociale la famiglia, in quanto cellula fondamentale della società, ha diritto ad un'adeguata tutela sociale, giuridica ed economica per garantire il suo pieno sviluppo (l'art. 16)<sup>82</sup>. In aggiunta, l'art. 19 stabilisce che i lavoratori migranti, cittadini di una delle Parti contraenti e le loro famiglie, *hanno diritto alla protezione ed alla assistenza sul territorio di ogni altra Parte contraente*. L'Appendice con riguardo a detto articolo sottolinea che la nozione di "famiglia di un lavoratore migrante" comprende almeno il coniuge del lavoratore e i figli non sposati, finché sono considerati minori dallo Stato ospite e sono a carico del lavoratore. La Carta, quindi, pur riconoscendo il diritto della famiglia ad avere una protezione totale, sociale, economica e giuridica (art.16), specificando i beneficiari del diritto quali lavoratori provenienti dai Paesi firmatari e le loro famiglie, non impone, comunque, agli Stati di consentire la riunificazione familiare, bensì richiede che essi "*per quanto possibili*" facilitino tale riunione (art.19)<sup>83</sup>. In sostanza, la Carta sociale europea include, in una prospettiva molto più dettagliata che gli strumenti di diritto universale e quelli regionali, la possibilità dell'unità familiare tramite l'istituto del ricongiungimento familiare dei lavoratori migranti come una

---

*Promovimidhembrojtja e te drejtave te njeriut ne kornizeneuropiane*, cit., p. 341 ss; R.Purpura, *La Carta Sociale europea*, cit., p. 5 ss; A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani*, cit., p. 151 ss; G.Barile, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale* cit.; E. Zanrossi, *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, cit., p. 152 ss.

<sup>81</sup> Vedi in questi termini A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani* cit., p. 151 ss.

<sup>82</sup> Così l'art. 16: "Per realizzare le condizioni di vita, indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti s'impegnano a promuovere la tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia, in particolare per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adatte ai fabbisogni delle famiglie, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriate". (corsivo aggiunto).

<sup>83</sup> L'art. 16 della Carta sociale europea del 1961 intitolato "Diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica", è stato parzialmente modificato dalla Carta riveduta ma il contenuto della disposizione è rimasto lo stesso. Cfr. E. Zanrossi, *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, cit.; A. Saccucci, *Profili di tutela dei diritti umani* cit., 152 ss; N.Colacino (a cura di) *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, in *Il ricongiungimento familiare: un fattore di stabilizzazione e inserimento per i rifugiati*, cit., p. 7 ss; G.Barile, *La Carta sociale europea e il diritto internazionale* cit.; Sh. Detrick, *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, cit., p. 186 ss; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 278.

precondizione fondamentale per consentire l'effettiva salvaguardia del nucleo familiare<sup>84</sup>. Tuttavia, la formulazione “*di facilitare per quanto possibile*” non appare così forte in quanto *facilitare* non è sicuramente *garantire*.

### 3.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tra i numerosi strumenti convenzionali in materia, una particolare attenzione merita in questa sede la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>85</sup>, essendo, come accennato, lo strumento normativo cardine della tutela dei diritti umani. Il regime predisposto dalla Convenzione in materia pone al centro del sistema di tutela l'integrità della famiglia. Il rispetto della vita familiare è garantito dall'art. 8, da considerarsi, quest'ultimo, come l'articolo centrale ed il più rilevante nei casi di immigrazione. Esso è collegato strettamente non solo con il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, ma anche con l'art. 3 Cedu secondo il quale il diniego di ammissione e l'espulsione dello straniero legalmente residente sembrerebbero incompatibili laddove possano essere considerati come trattamenti inumani. Inoltre, è proprio grazie all'art. 1 che disposizioni specifiche della Convenzione possono essere applicate anche agli stranieri. I diritti e le libertà previsti dal Titolo I della Convenzione devono essere riconosciuti a *tutti gli individui che si trovino nella giurisdizione di ciascuno Stato che lo ha sottoscritto* e, dunque, si applicano anche agli stranieri e secondo la stessa giurisprudenza della Corte, la sfera di applicazione si estende non solo alle persone appartenenti a famiglie legittime ma anche quelle appartenenti alle famiglie naturali.

In primo luogo l'art. 8, par. 1 della Convenzione europea afferma sì il diritto alla vita familiare, ma si astiene dal definire tale espressione. In secondo luogo tale diritto introduce limiti al potere dello Stato di espellere, allontanare ed anche respingere lo straniero. La Convenzione tutela l'individuo dalle interferenze arbitrarie dei pubblici poteri e la Corte di Strasburgo garantisce una protezione alle persone colpite dalle interferenze della pubblica

---

<sup>84</sup> Cfr. in questi termini N.Colacino (a cura di) *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 7 ss.

<sup>85</sup> L'Italia ha firmato la Convenzione europea il 4 novembre 1950 e la ha ratificata il 26 ottobre 1955 in seguito ad autorizzazione disposta con legge 4 agosto 1955, n. 848, pubblicata nella G.U. del 24 settembre 1955, n. 221. la Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955, conformemente a quanto disposto dall'art. 59 § 3. Sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in generale cfr. C.Russo, P.M.Quaini, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*, seconda edizione, Milano 2006, p. 154 ss; C. Defilippi, D. Bosi, R. Harvey (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Commentata ed annotata*, Edizioni Scientifiche italiane, 2002; *La Convention Européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article sous la direction de L.Pettiti, E. Decaux, P.Imbert*, 2° edition, Economica 1999, p. 305 ss.



autorità nella loro vita familiare. Tale ingerenza può considerarsi legittima solo nei casi specifici previsti dall'art. 8, par. 2 CEDU, ovvero quando “*sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui*”. La disposizione in esame, secondo la giurisprudenza della Corte impone, infatti, un obbligo positivo, vale a dire l'obbligo di tutelare la vita familiare e di intraprendere tutte le azioni positive a tal riguardo. Tale disposizione impone anche un obbligo negativo (di astensione), ossia l'obbligo dello Stato di non interferire nella sfera familiare dell'individuo<sup>86</sup>. Sotto questo profilo, il principio sembrerebbe affermare che le interferenze poste in essere dalle autorità statali, in particolar modo nell'esercizio del potere di controllo di ingresso e soggiorno degli stranieri, si considerano legittime solo in base ad una equilibrata ponderazione degli interessi individuali e collettivi<sup>87</sup>.

La Corte EDU é intervenuta in più occasioni a verificare se un provvedimento adottato da uno Stato contraente fosse lesivo del diritto all'unità familiare. In tutti i casi l'*iter* giuridico seguito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo rispecchia lo schema classico di lettura dell'art. 8 e si può riassumere nei cinque sequenti quesiti: se esiste una vita familiare effettiva; se esiste un'ingerenza nella vita familiare; se tale ingerenza è prevista dalla legge; se tale ingerenza persegua un fine legittimo; se tale ingerenza sia «necessaria in una società democratica», vale a dire giustificata da un bisogno sociale imperioso e proporzionata allo scopo legittimo perseguito<sup>88</sup>. Secondo la Corte, il diritto al ricongiungimento non deve essere

---

<sup>86</sup> V. le sentenze della Corte del 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales e Baljandalic. Regno Unito*, sentenza del 9 febbraio 1996 *Gül c. Svizzera* e la sentenza del 28 novembre 1996, *Ahmut c. Paesi Bassi*. Le sentenze sono reperibili sul sito internet: <http://www.echr.coe.int>. Vedi sull'argomento De Salvia M. *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova 1994. N.A.Moreham, *The right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights: A Re-examination*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, p. 44 ss; L.Manca (a cura di) *Famiglia e tutela dell'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 24; N.Rogers, *Immigration and the European Convention on Human Rights: are new principles emerging?* cit., p. 54; R.P.Mazzeschi, *La protezione della famiglia nel quadro degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, cit., p 266.

<sup>87</sup> Cfr. in questi termini De Salvia M. *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo* cit., p.171 ss; A.Bultrini, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, cit., p. 165 ss; N.A.Moreham, *The right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights: A Re-examination*, cit., p. 44 ss; Cfr. M.C.Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 111 ss; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 88; R.P.Mazzeschi, *La protezione della famiglia nel quadro degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, cit., p 266.

<sup>88</sup> Cfr. A.Zanobetti Pagnetti, *Il ricongiungimento familiare fra diritto comunitario, norme sull'immigrazione e rispetto del diritto alla vita familiare*, in *Famiglia e diritto*, 6/2006, p. 552 ss; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 135 ss; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 137 ss; C.Corsi, *Il rispetto della vita familiare può limitare il potere di espulsione?* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2006, p. 75 ss.

considerato un diritto incondizionato, ma va valutato caso per caso alla luce del bilanciamento con gli interessi dello Stato al controllo dei flussi migratori<sup>89</sup>. Indipendentemente se si tratti di ammissione o di espulsione degli stranieri, secondo la Corte, è compito degli Stati assicurare il rispetto dell'ordine pubblico, in particolare controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri.

In una società considerata democratica, le decisioni in materia, qualora incidano su uno dei diritti protetti dall'art. 8, devono essere necessarie, e cioè giustificate da un bisogno sociale e soprattutto proporzionate al fine legittimo perseguito<sup>90</sup>.

Risulta, altresì, importante in questa sede identificare con precisione quale nozione di famiglia accoglie la Convenzione ed a quali condizioni l'interferenza è giustificabile.

Preziosa a tali fini risulta la prassi della Commissione europea dei diritti dell'uomo e ancor più la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo la quale *“l'elemento fondamentale della vita familiare è costituito dal mutuo godimento da parte del genitore e del figlio della reciproca compagnia”*, quindi anche nel caso in cui si tratti di figli nati fuori dal matrimonio, dato che comunque essi sono parte dell'unità familiare dal momento della nascita<sup>91</sup>.

Valutando caso per caso, la Corte di Strasburgo, nella sua giurisprudenza, adotta un concetto evolutivo e mutevole della famiglia a seconda delle diverse condizioni sociali, economiche e religiose<sup>92</sup>. La nozione di famiglia, variamente configurabile, comprende il coniuge, il convivente *more uxorio*, i fratelli, sorelle, discendenti e ascendenti in linea retta. Le pronunce della Corte ricomprendono nella nozione di famiglia una quantità di relazioni interpersonali molto estesa: per esempio in relazione alle famiglie *more uxorio* rileva non solo l'effettiva convivenza, ma anche un insieme di fattori quali la stabilità delle relazioni, l'esistenza dei figli nati e la dipendenza economica<sup>93</sup>. Tuttavia la Corte, pur valorizzando l'effettività dei rapporti non sembra aver esteso tale apertura anche alle coppie *more uxorio*

---

<sup>89</sup> F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 167.

<sup>90</sup> In questi termini la sentenza del 26 marzo 1992, *Beldjoudi c. Francia*, n. 234-A p.27.V. anche le sentenze del 28 maggio 1985, *Abdullaziz, Cabales e Balkandalic. Regno Unito*, n. 94; 21 giugno 1988, *Berrehab c. Paesi Bassi*, n. 138; 18 febbraio 1991, *Moustaquim c. Belgio*, n. 1993; Cfr. N.A. Moreham, *The right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights: A Re-examination*, cit., p. 44 ss; M. Levinet, *L'èloignement des étrangers délinquants et l'article 8 de la Convention européenne des droit de l'homme*, in *Rev.trim.dr.h.* 1999, p.89 ss; F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 167.

<sup>91</sup> Sentenza del 21 giugno 1988, *Berrehab c. Paesi Bassi*, A 138.

<sup>92</sup> F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p.167; M.C. Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 111 ss.

<sup>93</sup> Vedi la sentenza del 16/03/1975 *Marckx c. Belgio*, A.6833/74 e la sentenza del 16/12/2007, *Emonet e altri c. Svizzera A. 39051/03*.

omosessuali, le quali continuano ad essere differenziate dalle coppie eterosessuali<sup>94</sup>. In direzione opposta sembrano orientarsi da ultimo due sentenze della Corte - *Karner c. Austria e Kopf c. Austria*. Nella prima, la Corte ha stabilito che l'esigenza di tutelare la nozione di famiglia tradizionale può giustificare un diverso trattamento qualora sia una condizione indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo da garantire, mentre nella seconda ha affermato che una relazione sentimentale e sessuale fra persone dello stesso sesso rientra a pieno titolo nel concetto di vita familiare<sup>95</sup>.

### 3.2. *La giurisprudenza della Corte EDU in tema di ricongiungimento familiare. I criteri di interpretazione e di applicazione.*

Analizzando più compiutamente le pronunce della Corte EDU, si rileva una distinzione sostanziale tra due situazioni ben diverse: da un lato vi sono i casi di espulsione dello straniero che incidono su situazioni familiari più che consolidate, dall'altro vi sono i casi di diniego del permesso di soggiorno richiesto a titolo di ricongiungimento familiare.

La Corte di Strasburgo è stata investita in numerosi casi nel giudicare la violazione dell'art. 8 CEDU e le decisioni sono state anche divergenti. Nel caso *Gül c. Svizzera*<sup>96</sup> in cui i genitori turchi avevano chiesto il ricongiungimento col figlio di sei anni rimasto in Turchia, la Corte non ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 8 da parte della Svizzera, che aveva negato l'ingresso a titolo di ricongiungimento del minore. Il ragionamento della Corte si basava sulla volontà dei genitori di lasciarlo crescere lì e sul lungo periodo trascorso del minore in Turchia. Allo stesso esito si arriva anche nel caso *Omojudi c Regno Unito* del 20.02.2010 ove la Corte non ha ritenuto violato l'art. 8 CEDU. Questi orientamenti si distaccano da un altro caso giudicato dalla Corte - *Berrehab c. Paesi Bassi* - in cui una figlia di un cittadino marocchino era nata e sempre vissuta nei Paesi Bassi<sup>97</sup>. In questo caso la Corte di Strasburgo ha

---

<sup>94</sup>Vedi le sentenze del 11/09/1986, *D.P. c. Regno Unito*, A.12513/86, del 22/04/1997 *X e Y c. Regno Unito*, A.21830/83, del 10/05/2001 *Mata Estevez*, A.56501/00.

<sup>95</sup>Sentenza del 24/07/2003, A.40016/98 e la sentenza del 24/06/2010, A. 30141/04. Vedi in dottrina F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p.168-169.

<sup>96</sup>Vedi la sentenza del 19 febbraio 1996, *Gül c. Svizzera* in *Racc.*1996, p. 1573 par. 38..

<sup>97</sup> Sulla distinzione di casi di ammissione, ingresso e riunificazione o espulsione vedi le sentenze *Berrehab* cit.; 3 agosto del 2001, *Boultif c. Svizzera*, n. 54273/00, ECHR 2001-IX; 21 dicembre 2001, *Sen c. Paesi Bassi*, n.

ritenuto che per quanto l'espulsione potesse essere giustificata sotto tutti i punti di vista, anche dal benessere economico del paese, tale decisione non era proporzionata, in quanto avrebbe sicuramente inciso sui rapporti familiari<sup>98</sup>. La Corte sembra consapevole della necessità di trovare un punto di equilibrio tra diritto alla vita familiare e potere esclusivo dello Stato di regolare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dello straniero. Dunque, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si caratterizza per la costante preoccupazione di mantenere un equilibrio tra due interessi: da un lato l'interesse della persona espulsa a non essere separata dalla propria famiglia e dall'altro l'interesse dello Stato ad allontanare una persona che metta in pericolo l'ordine pubblico. Infatti, i giudici europei pur ribadendo il diritto dello Stato di valutare in modo autonomo il ricongiungimento di un familiare, hanno segnato particolari aperture in materia di espulsioni, ribadendo che l'espulsione va eseguita con molta cautela, rispondendo a criteri di necessità e proporzionalità specialmente quando gli interessi in gioco sono alti, come è il diritto all'unità familiare<sup>99</sup>.

In ultimo, è bene ricordare che è compito dello Stato o della Corte, a seconda dei casi, effettuare una valutazione ponderata degli interessi dei soggetti in causa a vivere con i propri familiari<sup>100</sup>, considerando "la situazione dell'interessato" uno degli elementi fondamentali di cui occorre tenere conto. La prevalenza dei legami familiari è stata ritenuta rilevante in casi di lungo periodo di permanenza nello Stato ove lo straniero si era trasferito, con i propri familiari, quando era ancora bambino, ed ove dunque aveva frequentato le scuole e lavorato. In altri casi in cui lo straniero si era invece reso colpevole, durante la sua permanenza nello Stato, di vari crimini, la Corte ha distinto (suscitando non poche perplessità in ordine ai criteri ritenuti rilevanti) a seconda della natura e numero dei reati commessi, della gravità e numero delle condanne, dell'età in cui erano stati commessi e dell'età in cui lo straniero era entrato nello Stato, della nascita o no nello Stato, della natura dei legami familiari instaurati, del periodo di residenza, della frequenza delle scuole.

---

31465/99. Cfr. in dottrina L. Manca (a cura di) *Famiglia e tutela dell'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 26; G. Barret, *Family matters: european community law and third country family members*, cit., p. 386 ss; M. C. Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 111 ss.

<sup>98</sup> Cfr. R. Lawson, *Family reunification directive and the Union's Charter of Fundamental rights*, cit., p. 324 ss; B. Nascimbene, *La convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, B. Nascimbene (a cura di) Milano, 2002.

<sup>99</sup> Vedi da ultimo sull'espulsione e il rimpatrio degli stranieri, in particolare quelli irregolari nonché il problema del coordinamento tra le misure di rimpatrio e obblighi internazionali in tutela dei diritti umani il contributo di L. Aleni, *La politica dell'Unione Europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 11/2006, p. 585 ss.

<sup>100</sup> Vedi i casi *Mostaqim*, *Beldjoudi*, *Boultif*, la sentenza 21 giugno 1988, *Bassehab c. Olanda*, in *Racc.*, 1988-I, la sentenza 11 luglio 2002 n. 5681, *Amrollahi c. Danimarca* cit..

Si sono susseguite così pronunce in cui si conclude per la violazione dell'art.8 come la pronuncia nel caso *Moustaquim* (cittadino algerino arrivato in Belgio all'età di due anni) in cui la Corte non ha ritenuto necessaria l'espulsione, avendo commesso reati, pur numerosi, quando era un minore<sup>101</sup>. Nel caso *Beldjoudi* (cittadino algerino nato in Francia e coniugato con una cittadina francese) l'espulsione non è stata ritenuta proporzionata allo scopo pur legittimo, considerato i reati commessi<sup>102</sup>. Nel caso *Nasri* (cittadino arrivato in Francia all'età di due anni) parimenti l'espulsione non è stata ritenuta proporzionata, considerate le condizioni soggettive dello straniero<sup>103</sup>. In altre pronunce, tuttavia, la Corte non ritiene violato l'art. 8, risultando quindi giustificata l'espulsione. Si tratta, invero, di casi ove è stata ritenuta prevalente la gravità dei reati (importazione e spaccio di stupefacenti; stupro e furto; traffico di stupefacenti e rapina<sup>104</sup>), non rilevando, almeno sotto il profilo della proporzionalità, i criteri del periodo di residenza e dell'esistenza dei legami familiari.

Tali sentenze evidenziano la necessità, per il giudice europeo, prima di disporre l'espulsione, di valutare in concreto, la pericolosità dell'individuo e, nell'ottica e per le finalità perseguite dall'art. 8, di tenere sempre conto delle condizioni di vita familiare dello stesso<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Sentenza del 18 febbraio 1991, *Moustaquim c. Belgio*, n. 1993.

<sup>102</sup> Sentenza del 26 marzo 1992, *Beldjoudi c. Francia*, n. 234-A p.27.

<sup>103</sup> Sentenza del 13 luglio 1995, *Nasri c. Francia*, Serie A n.320 –B, p. 31 ss.

<sup>104</sup> Sentenza del 7 agosto 1996 *C.c. Belgio*, cit., nonché i casi *Mehemi e El Boujaudi e Bounganemi* cit.

<sup>105</sup> Cfr. F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 167-168.

## **Parte II La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di unità familiare**

### **Capitolo I La giurisprudenza comunitaria in materia di unità familiare dei cittadini comunitari**

1. La disciplina comunitaria in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e di unità familiare 2. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei titolari del diritto all'unità familiare (c.d. *soggetti attivi*) 3. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei beneficiari del diritto all'unità familiare (c.d. *soggetti passivi*). a) Coniuge b) L'unione registrata c) Discendenti d) Ascendenti e) Gli aventi diritto. 4. L'orientamento della Corte in materia di diritti conferiti ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare. a) Il diritto di esercitare un'attività economica. 5. La giurisprudenza comunitaria sulle limitazioni all'ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. 6. Le modalità di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

#### **1. La disciplina comunitaria in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e di unità familiare.**

La protezione della famiglia e in particolare dell'unità familiare, ha assunto rilevanza nel diritto comunitario sotto il profilo della libera circolazione delle persone, tramite l'estensione di questa libertà ai familiari dei cittadini comunitari, che la esercitano in base alle previsioni del Trattato<sup>106</sup>. Giova precisare quali siano i soggetti considerati dall'ordinamento

---

<sup>106</sup> Cfr. in proposito E. Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit, p. 356; A. Adinolfi, *L'art. 39, in Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea* a cura di A. Tizzano, 2007, p. 365 ss; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel*

comunitario titolari del diritto di libera circolazione. Ed invero con il termine *persona*, nell'ordinamento suddetto, si identificano tutti i soggetti economicamente attivi che si spostano per svolgere attività produttive di reddito, sia esso da lavoro dipendente che da lavoro autonomo o libero professionista<sup>107</sup>. Il diritto comunitario ha progressivamente ampliato il concetto di libera circolazione, estendendolo anche alle persone "economicamente non attive" e a tutte le persone in possesso del requisito della cittadinanza in uno Stato membro<sup>108</sup>. Un ruolo importante in questa direzione ha svolto l'opera della Corte di Giustizia in quanto nel corso degli anni operando su un duplice aspetto: *a*) ha esteso la nozione dei beneficiari della libertà di circolazione e *b*) ha interpretato restrittivamente le limitazioni che il Trattato consentiva di porre agli Stati membri come limiti a tale libertà<sup>109</sup>. L'attività interpretativa della Corte di Giustizia ha sicuramente ampliato il novero dei soggetti cui si applica la normativa comunitaria in materia di libera circolazione e conseguentemente il numero dei beneficiari del diritto al ricongiungimento familiare, così come sancito dalle fonti comunitarie.

Le norme del Trattato che riguardano questa materia sono articolate in tre gruppi: gli articoli 45 TFUE (*ex* 39 TUE) e seguenti, per la circolazione dei lavoratori subordinati; gli articoli 49 TFUE (*ex* 43) e seguenti per i lavoratori autonomi ed ogni altro cittadino (anche non lavoratore) che desiderano stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello di cui sono originari; gli articoli 56 TFUE (*ex* 49) e seguenti per i lavoratori autonomi che, senza stabilirsi a tutti gli effetti nel territorio di uno Stato membro diverso dal proprio, vi esercitano un'attività di prestazione di servizi<sup>110</sup>. Le tre discipline vanno poste in relazione con il disposto dell'art. 21 TFUE (*ex* 18 TUE) concernente la cittadinanza dell'Unione europea.

---

*diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 529 ss. R. Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 833 ss; id. *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea*, cit., p. 210 ss; G.Tesauro, *Diritto comunitario*, 4° ed. Cedam, 2005; D. Chalmers-E. Szyszczak, *European Union Law. Volume two: Towards a European Polity*, Great Britain, 1998, p. 101 ss; L. Rubinacci, *La circolazione dei lavoratori nella Comunità economica europea*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, *Rassegna del lavoro*, a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Roma, 1962, p. 11 ss; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, XXI ed. a cura di Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2008, p. 303; L.S.Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone*, in *Foro italiano*, 1994, p. 98; L. Trifone, *L'ammissibilità di limiti parziali alla libera circolazione delle persone*, in *Diritti comunitari e degli scambi internazionali*, 42/2003, p. 755 ss.

<sup>107</sup> Cfr. in questi termini S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna, 2007; L.S.Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone*, cit., p. 98.

<sup>108</sup> *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 304.

<sup>109</sup> Cfr. a titolo semplificativo L.S.Rossi, *Cittadini*, in A.Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Milano, 2005; id. *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 98 ss; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 304; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 33 ss; E.Adobati-G.P.Cimolino-M.Polo-A.Santini, *La libera circolazione delle persone che esercitano un'attività economica*, cit., p. 33 ss;

<sup>110</sup> G. Perazzo, *Organi e meccanismi per la libera circolazione dei lavoratori*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, cit. p. 99 ss; G.Renato, *Le procedure e le pratiche amministrative in materia di circolazione dei lavoratori*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, cit., p. 119 ss.

La libertà di circolazione viene regolata non solo dalle disposizioni del Trattato, bensì anche dalle norme di diritto derivato. La prima fonte normativa di diritto derivato<sup>111</sup> da prendere in esame è il regolamento n.1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori subordinati all'interno della Comunità, il quale riconosce al lavoratore che si reca a un altro Stato membro il diritto ad essere raggiunto dai propri familiari (artt. 10-12)<sup>112</sup>. Il regolamento n.1612/68 ha enucleato il diritto all'unità familiare riservato ai cittadini comunitari residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine, tuttavia limitatamente ad una sola categoria di lavoratori.

L'art. 1 del regolamento si riferisce, infatti, espressamente a colui che accede nel territorio di un altro Stato membro ad un "attività subordinata": quindi un diritto riconosciuto *al solo lavoratore subordinato*. Le categorie dei soggetti destinatari del diritto al ricongiungimento familiare vengono, successivamente, ampliate dalla direttiva 73/148/CEE<sup>113</sup>, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini di uno Stato membro in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, e dalle tre direttive del 1990 che hanno riconosciuto a quasi tutti i cittadini degli Stati membri un diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio comunitario, subordinandola, di fatto, però, ad una rigorosa "prova dei mezzi"<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> In verità, la prima disciplina in materia di libera circolazione dei lavoratori fu varata dal Consiglio nel 1961 ed è il regolamento nr. 15/1961/CE. Il regolamento (art. 6) era incentrato al mantenimento del principio della *priorità del mercato nazionale del lavoro*. Il criterio ispiratore di fondo emerge già con chiarezza dalla norma di apertura del regolamento n. 15 secondo la quale "ogni cittadino di uno Stato membro è autorizzato ad occupare un impiego subordinato sul territorio di un altro Stato membro, *qualora per il posto vacante non sia disponibile nessun lavoratore idoneo tra la manodopera appartenente al mercato regolare del lavoro dell'altro Stato membro*". Cfr. M.Roccella-T.Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, cit., p. 73 ss.

<sup>112</sup> Cfr. in generale sul regolamento L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 102 ss; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 83 ss; A. Adinolfi, *Il diritto al ricongiungimento familiare ed il trattamento dei familiari*, cit., p. 39 ss; id., *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 69 ss; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 304 ss; G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 248; ; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, 2012, p. 141 ss; E.Adobati-G.P.Cimolino-M.Polo-A.Santini, *La libera circolazione delle persone che esercitano un'attività economica*, cit., p. 39 ss; R.Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 836 ss; V.Guizzi, *Manuale e politica dell'Unione europea*, cit., 2000, p. 487 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 13 ss.

<sup>113</sup> Direttiva del 21 maggio 1973, in G.U.C.E. L 172 del 28 maggio 1973. Cfr. in generale L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 102 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*. cit., p. 65 ss; M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 62 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 517 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 173 ss. Vedi per un commento della direttiva 73/148/CEE G.Barret, *Family matters: European Community law and third country family members*, cit., p. 398 ss.

<sup>114</sup> Cfr. A.Mattera, "Civis europaeus sum". *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8 A) del trattato CE*, cit., p. 448 ss; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, 2012, p. 145 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 424; E.Adobati-Cimolino-Polo-Santini, *La libera circolazione delle persone che esercitano*



In particolare è stato richiesto l'obbligo di essere economicamente autosufficienti (ossia di disporre per sé e per i propri familiari risorse superiori al livello minimo sufficiente ad escludere il ricorso ad aiuti sociali allo Stato ospitante o, in mancanza, al livello di pensione minima di sicurezza sociale nonché titolari di copertura assicurativa (contro ogni forma di rischio come malattia, invalidità ecc.) in modo da evitare che diventi un gravame per l'assistenza sociale dello Stato di accoglienza. Dette condizioni sono state recepite dalla direttiva n. 2004/38 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004<sup>115</sup> con la quale si è inteso dettare una disciplina unitaria dell'ingresso, del soggiorno e delle misure di allontanamento e di espulsione. La direttiva disciplina l'ingresso ed il soggiorno dei cittadini comunitari negli Stati membri e fissa i criteri e le modalità dell'esercizio della libera circolazione in un unico testo, la cui base giuridica è posta sia nell'art. 45 che nell'art. 21 TFUE. Scopo della direttiva é quello accorpate in un unico atto la disciplina della materia e definire chiaramente la natura delle formalità connesse alla libera circolazione, facilitando l'esercizio del diritto, restringendo la portata delle eccezioni e eliminando la precedente differenziazione tra lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone, in modo da semplificare il quadro comunitario normativo<sup>116</sup>. Tale intervento ha avuto la chiara

---

*un'attività economica*, in U.Draetta-N.Parisi, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 35 ss; L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano 2006, p. 30 ss; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 304; L.S.Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone*, cit., p. 98; G.Barret, *Family matters: european community law and third country family members*, cit., p. 398 ss; C.Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 134; R.Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 636 ss; R.Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 839; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 7° ed. Butterworths, 2002, p. 540 ss.

<sup>115</sup> Cfr. a titolo semplificativo sulla direttiva in generale C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 42/2006, p. 1167 ss; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 313 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 425 ss; K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cit., p. 320 ss; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2/2007, p. 3 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 13 ss; E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit., p. 354 ss; S.Peers, *Key legislative developments on migration*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 265 ss; X.Groussot, *"Principled citizenship" and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds*, cit., p. 340 ss; S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitada por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas registradas del concepto de "miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión"* in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, p. 913 ss; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 29 ss.

<sup>116</sup> *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 313; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 3 ss; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare*, cit., p. 1044 ss; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, in *European Journal of Migration and Law*, 8/2006, p. 215 ss

finalità di parificare la circolazione dei cittadini comunitari all'interno dell'Unione Europea alla circolazione dei cittadini di uno Stato all'interno del medesimo territorio: un mero cambiamento di residenza<sup>117</sup>. La direttiva non si è limitata a “codificare” il diritto vigente e la giurisprudenza della Corte, ma ha introdotto anche delle importanti novità, che si avrà modo di evidenziare in seguito. In via conclusiva, appare opportuno sottolineare il continuo processo di evoluzione della materia oggetto di indagine, specificando che quanto stabilito dal legislatore nel 2004 è comunque suscettibile di interpretazione estensiva da parte della Corte di Giustizia<sup>118</sup>.

## **2. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei titolari del diritto all'unità familiare (c.d. soggetti attivi)**

Come affermato, i cittadini comunitari sono stati ammessi ad esercitare il ricongiungimento ai propri familiari, siano essi cittadini comunitari o provenienti dai paesi terzi, solo nella misura in cui abbiano esercitato una delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE: infatti, la normativa di diritto derivato riconosceva il diritto al ricongiungimento familiare non ai cittadini comunitari *tout court*, ma a questi in quanto lavoratori subordinati (regolamento 1612/68), lavoratori autonomi (direttiva 73/148), studenti (direttiva 93/96), pensionati (direttiva 90/365) che avessero esercitato il diritto alla libertà di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di origine. La direttiva 2004/38/CE, in questo senso ha generalizzato il diritto di circolazione e di soggiorno a tutti i cittadini dell'Unione, senza una qualificazione ulteriore, riconoscendo in questo modo a tutti i cittadini esercitanti il diritto di circolazione e di soggiorno il diritto a ricongiungersi con i propri familiari, superando in questo modo la legislazione settoriale previgente<sup>119</sup>. La Corte ha affermato che se il diritto all'unità familiare, nel contesto del diritto alla libera circolazione, era stato esercitato da un cittadino comunitario in un qualunque paese membro in base al diritto comunitario, lo stesso diritto avrebbe potuto essere esercitato anche nel momento di rientro nello Stato di appartenenza del

---

spec. 216; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 29 ss.

<sup>117</sup> D.Liakopoulus, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, cit., p. 107 ss.

<sup>118</sup> S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 64.

<sup>119</sup> Cfr. E.Bergamini, *Libera circolazione delle persone, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, in *Codice della famiglia*, M.Sesta (a cura di) cit., p. 4074 ss; P.Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, cit., p.307 ss.

cittadino, in quanto anche il rientro costituiva un esercizio della libertà di circolazione. Tale libertà si applica solo ai cittadini comunitari.

Secondo la normativa derivata vigente si possono distinguere le seguenti categorie di cittadini dell'Unione che possono esercitare il diritto al ricongiungimento familiare: a) i lavoratori subordinati; b) lavoratori autonomi e coloro che esercitano un'attività di prestazione di servizi; c) studenti. Un'altra categoria (d) è composta dalle persone considerate economicamente non attive, includendo qui i lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, nonché le persone che dispongono di risorse economiche sufficienti.

Per la prima categoria, i lavoratori subordinati, la Corte di giustizia, in base ad una giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che la nozione di "lavoratore" e di "attività dipendente" non si possono definire mediante rinvio alla normativa degli Stati membri, ma devono avere portata comunitaria, definiti cioè sulla base dei criteri propri del diritto comunitario, tale da non consentire l'identificazione attraverso criteri propri dell'uno o dell'altro ordinamento nazionale. Si tratta cioè della necessità di evitare il rischio che le norme nazionali escludano unilateralmente determinate categorie di persone dalla sfera di applicazione del Trattato<sup>120</sup>. È stato qualificato quindi "lavoratore" ai sensi del Trattato una persona che "compie, durante un certo tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di questa, prestazioni in corrispettivo"<sup>121</sup>. Dunque, devono essere presenti tre caratteristiche: a) un vincolo da lavoro subordinato, b) una durata prolungata, c) una remunerazione<sup>122</sup>. Poiché le nozioni di "lavoratore" e di "attività subordinata" definiscono la sfera di applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, esse non possono essere interpretate restrittivamente ed è per questo motivo che la suddetta giurisprudenza della Corte di Giustizia considera sufficiente, oltre al rapporto di subordinazione, la circostanza che il soggetto svolga un'attività lavorativa effettiva e di una certa consistenza. Ne consegue che rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 45 TFUE (ex

---

<sup>120</sup> Cfr. a tal proposito le sentenze della Corte del 19 marzo 1964, causa 75/63, *Unger*, in *Racc.* 1964, p. 351; 23 marzo 1982 *Levin*, causa 53/81 in *Racc.* 1982, p. 1035; 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, in *Racc.* 1986, p. 2121; 21 giugno 1988, causa 197/86 *Brown*, in *Racc.* 1988; 31 maggio 1989, causa 344/87, *Bettray*, in *Racc.* 1989, p. 1621; 26 febbraio 1992, causa C-3/90, *Bernini*, in *Racc.* 1992, p. I-1071; 6 novembre 2003, causa C-413/01, *Ninni-Orasche*, in *Racc.* 2003, p. I-13187. In dottrina cfr. *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, Bruxelles, 2006, p. 18 ss.

<sup>121</sup> Vedi la sentenza *Bettray* cit.; la sentenza *Lawrie-Blum* cit., punti 16 e 17 della motivazione; la sentenza *Unger*, cit. punto 1 della motivazione; la sentenza *Levin*, cit., punti 15, 16 e 17 della motivazione; la sentenza *Antonissen*, cit., punto 22 della motivazione; la sentenza *Martinez Sala*, cit., punto 32 della motivazione..

<sup>122</sup> Vedi in questi termini L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 96; J.Hanlon, *European Community Law*, 2° ed. London, 2000, p. 146; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 19; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 39; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 492.

39) e della normativa comunitaria derivata anche coloro che prestano attività ad orario ridotto dalle quali traggono un reddito inferiore al minimo vitale<sup>123</sup> ed anche quando tale reddito sia integrato da un aiuto finanziario a carico dello Stato membro di residenza<sup>124</sup>: ne risultano esclusi solo quei soggetti che esercitano attività tanto ridotte e precarie da presentarsi come puramente marginali ed accessorie<sup>125</sup>. In aggiunta, la Corte, ha ricondotto alla tutela del diritto comunitario anche i cittadini degli Stati membri che desiderano recarsi in un altro Stato membro in qualità di destinatari di una prestazione di servizi<sup>126</sup>.

Il principio della libera circolazione dei lavoratori include, altresì, il diritto dei cittadini degli Stati membri di circolare liberamente nel territorio di un altro Stato membro e di prendere dimora al fine di cercare un lavoro, ovvero, il diritto alla libera circolazione dei lavoratori al fine “di rispondere ad offerte di lavoro effettive” (art.45). Tenendo in considerazione quindi il fatto che una persona può entrare nel territorio di un altro Stato membro solo per cercare un lavoro, potrebbero sorgere delle questioni interpretative circa il lasso di tempo entro il quale un cittadino può cercare un lavoro, con conseguenti problematiche relative al mantenimento e alla perdita del diritto di soggiorno. La Corte ha dimostrato di preferire un’interpretazione più liberale della normativa in esame: qualora, trascorso il termine di cui trattasi, l’interessato dia prova di continuare a cercare lavoro e sussistono *effettive possibilità* di essere assunto non può essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante<sup>127</sup>. Pare condivisibile l’orientamento giurisprudenziale secondo il quale il limite di *sei mesi* per il soggiorno, previsto dalla normativa nazionale, sia “in via di principio insufficiente” e se il cittadino “*fornisce la prova di continuare a cercare un impiego*” e di avere “*delle effettive possibilità di essere*

---

<sup>123</sup> V. la sentenza del 3 giugno 1986, *Kempf*, causa 139/85, in *Racc.* 1986, p. 1741, nonché la sentenza *Levin* cit.. Cfr. C.Koenig-A.Haratsch-M.Bonin, *Diritto europeo*, cit., p. 232 ss; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 142 ss; L.S.Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 101; T.Ballarino, *Manuale breve di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 276.

<sup>124</sup> Vedi la sentenza *Kempf*, cit.

<sup>125</sup> Vedi la sentenza la sentenza, *Kempf*, cit., e la sentenza *Raulin* cit.. Cfr. R.Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 838 ss.

<sup>126</sup> Vedi la sentenza *Luisi e Carbone* cit., e *Cowan* cit., Cfr. in dottrina R.Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione*, cit., p. 636; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l’ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell’attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 422 ss; L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 110; E.Greppi, *La libera circolazione delle persone tra diritto internazionale e diritto comunitario. Alcune considerazioni generali* in B.Nascimbene (a cura di) *Da Schengen a Maastricht*, cit., p. 117.

<sup>127</sup> Cfr. la sentenza del 20 febbraio 1997, *Commissione c/Belgio*, cit., nella quale la Corte ha dichiarato la violazione dell’art. 39 da parte del Belgio in quanto manteneva in vigore la normativa che prevedeva l’obbligo dei cittadini di altri Stati membri che cercavano un lavoro in Belgio di lasciare automaticamente il territorio nazionale dopo la scadenza del termine impartito di tre mesi. V. A. Adinolfi, *Il diritto al ricongiungimento familiare ed il trattamento dei familiari*, cit., p. 39 ss. id., *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 160 ss; A.Rizzo-Di Majo (a cura di), *Codice dell’Unione europea*, cit., p. 212; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea*, cit., p. 58 ss.

assunto, non potrà essere costretto a lasciare il territorio dello Stato membro in cui si trova”<sup>128</sup>. In una successiva sentenza la Corte ha precisato che il termine è ragionevole quando tiene conto della necessità, per gli interessati, di disporre di un lasso sufficiente di tempo per spostarsi dalla frontiera al luogo della loro destinazione ed ivi informarsi circa le formalità amministrative da adempiere<sup>129</sup>. Tuttavia la Corte ha chiarito, altresì, che il diritto di soggiorno viene meno laddove il cittadino sia nella *impossibilità oggettiva* di ottenere un impiego, come quando sia stato dichiarato inabile al lavoro a causa di una malattia<sup>130</sup>.

In analogia con quanto avvenuto in relazione ad altri aspetti della libera circolazione dei lavoratori, lo stesso ragionamento vale anche per la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi. La giurisprudenza della Corte di Giustizia e la prassi normativa hanno ampliato le modalità di fruizione sullo stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi<sup>131</sup>. Valgono per detta categoria di lavoratori le osservazioni di carattere generale fatte in precedenza sulla categoria dei lavoratori subordinati.

Una particolare categoria di soggetti che beneficiano di un diritto proprio alla libera circolazione è costituito dagli studenti. Nella sentenza *Gravier*<sup>132</sup> la Corte ha stabilito che “In particolare, l’accesso alla formazione professionale può favorire la libera circolazione delle persone nell’intera Comunità”<sup>133</sup>. Gli studenti non godono in linea di principio del diritto di libera circolazione e di soggiorno in virtù di una disposizione del Trattato. Tale libertà è stata loro riconosciuta dagli atti normativi di diritto derivato dapprima dalla direttiva 93/96, successivamente racchiusa nell’art. 7 par. 1 lett c) della direttiva 2004/38<sup>134</sup>, sotto la condizione di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato

---

<sup>128</sup> Vedi la sentenza del 26 febbraio 1991, *Antonissen*, cit.. V. inoltre la sentenza del 7 luglio 1976, *Watson e Bellmann*, causa 118/75 in *Racc.* 1976, p. 1185..

<sup>129</sup> Cfr. la sentenza del 12 dicembre 1989, *Messner*, causa 265/88, in *Racc.* 1990, p. 4209.

<sup>130</sup> Vedi la sentenza del 26 maggio 1993, *Tsiotras*, causa C-171/91 in *Racc.* 1993, p. I-2925.

<sup>131</sup> Cfr. in generale L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 115 ss; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p.154 ss; *Diritto dell’Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 308 ss; T.Ballarino, *Manuale breve di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 271 ss; C.Zanghì, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 300 ss; R.Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 833 ss; A.Rizzo-F.Di Majo, *Codice dell’Unione europea*, cit., p. 237 ss; V.Guizzi, *Manuale e politica dell’Unione europea*, cit., p. 492 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 515 ss

<sup>132</sup> Vedi la sentenza del 13 febbraio 1984, causa 293/83, in *Racc.* 1985, e il punto 24 della decisione 63/66.

<sup>133</sup> Vedi la sentenza *Gravier*, cit., punto 24 della motivazione.

<sup>134</sup> Le disposizioni contenute nella direttiva in esame sono state originariamente contenute nella direttiva 90/366/CEE relativo al diritto di soggiorno degli studenti, ma la direttiva è stata annullata dalla Corte di giustizia in *Parlamento Europeo c. Consiglio* causa C-295/90, in *Racc.*, 1992, p. I-4193. Cfr. sull’argomento in esame G.Barret, *Family matters: european community law and third country family members*, cit., p. 398 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, cit., p. 68 ss; L.S.Rossi, *L’annullamento della direttiva comunitaria sul soggiorno degli studenti*, in *Foro italiano*, 1993, p. 1 ss.

membro ospitante, per seguirvi a titolo principale un corso di studi, inclusa una formazione professionale e che egli e la sua famiglia dispongano di un'assicurazione per malattia che copre tutti i rischi nello Stato di accoglienza<sup>135</sup>. La Corte ha evitato per lungo tempo di considerare gli studenti come destinatari di servizi. Essa ha affermato che il diritto alla libera circolazione spetta non a tutti gli studenti, ma solo a quelli che rientrano in quella “zona grigia” fra studio e lavoro che è costituita dalla formazione professionale<sup>136</sup>. Tuttavia l'inclusione della categoria degli studenti nei soggetti “non attivi economicamente” ha suscitato qualche critica in dottrina<sup>137</sup> in quanto si considerano *comunque* persone “destinatari di servizi” e “beneficiarie” di attività economiche. In base all'attuale disciplina agli studenti viene riservato un regime più liberale di quello accordato alle altre categorie di beneficiari<sup>138</sup>. Per esempio, ai sensi dell'art. 8, comma 3, agli studenti si richiede “di esibire la dichiarazione” delle risorse economiche ritenute sufficienti affinché non divengano un onere finanziario per lo Stato ospitante e gli Stati membri non “*possono esigere che detta dichiarazione indichi un importo specifico delle risorse*”. In secondo luogo, il legislatore impone che lo studente sia iscritto in un istituto riconosciuto (sia pubblico che privato) per conseguire a titolo principale una formazione professionale. Si tratta di requisiti fondamentali: in primis, come già anticipato, che lo stesso non diventi un gravame dell'assistenza sociale e, inoltre, che l'istituto sia “riconosciuto” e “a titolo principale”, in modo da evitare l'afflusso degli studenti fittizi, che in realtà non seguono alcun corso, o lo seguono solo per eludere la normativa in materia di libera circolazione.

---

<sup>135</sup> Cfr. *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit. p. 68 ss; X.Groussot, “*Principled citizenship*” and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds, cit. p. 315 ss; P. Craig-De Burca, *EU Law. Text, cases, and materials*, cit., p. 664 ss.

<sup>136</sup> Vedi la citata sentenza *Gravier* al par. 30. Un'analisi della giurisprudenza relativa alla formazione professionale mostra che quest'ultima è stata intesa in maniera sempre più ampia. Vedi per esempio la sentenza *Blaziot* del 2 febbraio 1988, causa 24/86 in *Racc.*, 1988, p. 379 ove la Corte ha riconosciuto che anche l'insegnamento universitario rientra nella formazione professionale con l'eccezione di alcuni particolari corsi di studio concepiti per migliorare le conoscenze generali piuttosto che a prepararsi ad un'occupazione. Vedi inoltre la sentenza *Humbel* del 27 settembre 1988, causa 263/86, in *Racc.*, 1988, p. 5365 ove la Corte se da un lato nega che l'insegnamento prestato da un istituto tecnico facente parte del sistema di istruzione nazionale possa essere qualificato come prestazione di servizi, in quanto manca l'elemento fondamentale della retribuzione, dall'altra parte ammette che un corso di studi secondari, una parte dei quali sia di insegnamento generale e non di formazione professionale, può essere considerato come formazione professionale se presenta tali caratteristiche nel suo insieme. Cfr. ampiamente sull'argomento L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 110.

<sup>137</sup> Cfr. A.Mattera, “*Civis europaeus sum*”. *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8 A) del Trattato CE*, cit., p. 448 ss; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 24 ss.

<sup>138</sup> Cfr. art. 8, par. 3 comma 2 della dir. 2004/38.

Una categoria particolare dei cittadini comunitari che usufruiscono del diritto di soggiorno è costituita dalle persone non attive economicamente<sup>139</sup>. Rientrano nella suddetta categoria da una parte i lavoratori subordinati o i lavoratori autonomi che desiderano rimanere nel Paese ospitante dopo aver cessato la loro attività lavorativa (che possono essere considerate persone formalmente attive economicamente), comprese le persone che godono della pensione di vecchiaia e che desiderano spostarsi in un altro Paese membro dell'Unione europea e dall'altra le persone che dispongono, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti tali da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale del Paese membro ospitante.

L'art. 17 della direttiva 2004/38, nel quale si individuano le tre suddette categorie dei beneficiari, stabilisce che ha diritto di soggiorno permanente nello Stato membro prima della maturazione di un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno: a) il lavoratore subordinato o autonomo il quale, nel momento in cui cessa l'attività, ha raggiunto l'età prevista dalla legislazione dello Stato membro ospitante ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione di vecchiaia, o il lavoratore subordinato il quale cessa di svolgere un'attività subordinata a seguito del pensionamento anticipato, a condizione che abbia svolto la propria attività almeno negli ultimi dodici mesi e vi abbia soggiornato in via continuativa per oltre tre anni. In questo senso, le condizioni che detti lavoratori devono rispettare sono letteralmente uguali alle condizioni poste dalla normativa precedente in merito. Nello specifico, è necessario aver svolto un'attività negli ultimi dodici mesi e aver risieduto ininterrottamente per più di tre anni nel Paese membro ospitante.

La seconda categoria di lavoratori che beneficiano del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 17 sono considerati i lavoratori subordinati o autonomi che cessano di esercitare l'attività professionale a causa di una sopravvenuta incapacità lavorativa permanente, a condizione che il beneficiario abbia soggiornato in modo continuativo nello Stato membro ospitante per oltre due anni<sup>140</sup>.

La seconda categoria delle persone non attive economicamente, come accennato, è composta dalle persone che dispongono delle risorse economiche sufficienti ovvero i c.d.

---

<sup>139</sup> Sull'argomento in generale K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 180 ss; C.Zangì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 303 ss; L. Trifone, *L'ammissibilità di limiti parziali alla libera circolazione delle persone*, cit., p. 757; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 120 ss; J.Hanlon, *European Community Law*, cit., p. 141 ss; R.Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, cit., p. 837 ss.

<sup>140</sup> Vedi l'art. 17, comma 1 lett. b) direttiva 2004/38. Cfr. K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 498 ss.

soggetti inattivi. La direttiva accorda in maniera generale e residuale il diritto di soggiorno ai cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altro titolo. Secondo l'art. 7 comma 1 lett. *d*, ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi, ciascun cittadino dell'Unione a condizione "di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione per malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante". La disposizione in esame generalizza dunque, a vantaggio di ogni cittadino dell'Unione e dei loro familiari, il diritto di soggiorno in ambito comunitario.

### **3. La giurisprudenza comunitaria sulla qualificazione dei beneficiari del diritto all'unità familiare (c.d. soggetti passivi)**

La direttiva 2004/38, confermando un indirizzo oramai pienamente riconosciuto, prevede espressamente la libertà di circolazione e di soggiorno non solo in una prospettiva individuale, ma anche familiare con la conseguente estensione anche a quei familiari che non siano a loro volta cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione europea<sup>141</sup>. La direttiva riconosce espressamente il diritto dei familiari ad accompagnare e raggiungere il loro congiunto sia nei soggiorni brevi che in quelli lunghi<sup>142</sup>, a differenza dei cittadini extracomunitari, i quali possono essere accompagnati dai propri familiari solo per i soggiorni lunghi.

Secondo la normativa attuale, la famiglia del cittadino comunitario che esercita il diritto alla libera circolazione e soggiorno è composta da: *a*) coniuge *b*) il partner anche omosessuale che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio *c*) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del

---

<sup>141</sup> Cfr. in proposito G. Siriani, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cit., p. 100 ss; F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 173 ss; A. Lang-B. Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 3 ss; M. Missorici-C. Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 47 ss; M. Condinanzi-A. Lang-B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 94 ss; G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 101 ss; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 366.

<sup>142</sup> Vedi l'art. 6 comma 2 e l'art. 7 comma 1, lett. *d*). Cfr. G. Siriani, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cit., p. 102.



coniuge o partner *d)* gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o del partner. Gli Stati membri non hanno alcun margine di discrezionalità nel riconoscimento di tali diritti.

In aggiunta, esiste anche un'altra categoria di familiari cui gli Stati membri ospitanti, conformemente alla legislazione nazionale, agevolano l'ingresso e il soggiorno e cioè *e)* ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza se a carico o convive nel paese di provenienza con il cittadino comunitario, nonché *f)* il partner con cui il cittadino comunitario abbia una relazione stabile debitamente attestata.

#### *a) Coniuge*

Tutti i titolari (attivi) del diritto al ricongiungimento familiare così come individuati in precedenza, godono della possibilità di essere raggiunti, sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, dal proprio coniuge essendo quest'ultimo il primo componente essenziale di ogni nucleo familiare<sup>143</sup>. Parlando espressamente di "coniuge" è evidente che le norme comunitarie in questione si limitino a richiedere l'esistenza di un formale vincolo matrimoniale che unisce il soggetto in questione al cittadino di uno Stato membro con il quale si richiede il ricongiungimento familiare. La nozione di coniuge è stata una delle tante elaborate dalla Corte di Giustizia, mentre la nozione di "matrimonio" è stata utilizzata negli atti

---

<sup>143</sup> Il ricongiungimento familiare è infatti garantito dall'art. 2 della direttiva 2004/38. In precedenza il ricongiungimento familiare con il coniuge è stato previsto dall'art. 10, 1° comma del regolamento 1612/68 al lavoratore subordinato; dall'art. 1 della direttiva 68/360 relativa alla sospensione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri; dall'art. 2 della dir. 73/148 al lavoratore autonomo; dagli articoli 3 del regolamento 1251/70 e della direttiva 75/34 ai lavoratori subordinati o autonomi che rimangono sul territorio di uno Stato membro dopo aver cessato l'attività lavorativa ivi svolta; dall'art. 1 della direttiva 72/194 che estende il campo di applicazione della direttiva del 25 febbraio 1964 per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e di sanità pubblica; dall'art. 1 della direttiva 75/35 che estende il campo di applicazione della direttiva 64/221 per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai cittadini di uno Stato membro che esercitano il diritto di rimanere nel territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata; dagli articoli 1, par. 2. delle direttive 90/364 e 90/365 relativa ai cittadini economicamente non attivi che beneficiano, tuttavia del diritto di soggiorno; dall'art. 1 della direttiva 93/96 agli studenti. Cfr. M. Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 94 ss; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, Roma, 2005, p. 66 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations.* cit., p. 13 ss; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* in J.Carlier-E.Guild, (a cura di) *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE. Analyse de la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement*, cit., p. 103 ss; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 175 ss.

comunitari, ma non è stata data una definizione<sup>144</sup>. Si tratta di una materia esclusa dalle competenze dell'Unione e lasciata alle competenze degli Stati. Il riconoscimento del matrimonio è affidato al diritto internazionale privato<sup>145</sup>. La normativa comunitaria, ai fini del ricongiungimento familiare si basa su una visione legalistico-formale del rapporto di coppia<sup>146</sup> e non sulle dinamiche della vita privata e familiare degli individui. Rileva qui la celebre causa *Diatta*<sup>147</sup> del 1985 con la quale la Corte ha stabilito che si è “coniuge” finché il formale vincolo di matrimonio non sia sciolto da una pronuncia ufficiale di divorzio, ciò anche quando tale vincolo non corrisponde, sul piano sostanziale, con quella comunione di vita domestica che dovrebbe essere alla base di ogni rapporto coniugale”<sup>148</sup>. Tale interpretazione della nozione di coniuge è stata confermata anche in un'altra sentenza della Corte di Giustizia, *Singh*<sup>149</sup>. In questo caso, la Corte arriva a riconoscere al ricorrente un diritto di soggiorno fondato sulle

---

<sup>144</sup> Cfr. S.Tonolo, *Le unioni civili nel diritto internazionale privato*, cit., p. 60; L.Tomasi, *La nozione di famiglia negli atti dell'Unione europea e della Comunità europea*, in S.Bariatti (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007 p. 51 ss.

<sup>145</sup> E.Caracciolo di Torella-A.Masselot, *Under construction: EU family law*, in *European Journal Law*, 2005, p. 32 ss.

<sup>146</sup> ICfr. E.Caracciolo di Torella-A.Masselot, *Under construction: EU family law*, cit., p. 32 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497 ss; P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit., p. 261 ss; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100.

<sup>147</sup> Vedi Corte di giustizia, sentenza del 13 febbraio 1985, *Diatta c. Land di Berlino*, causa 267/83, in *Racc.*, 1985, p. 567. Cfr. K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 190 ss; P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit., 261 ss; L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 104; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497 ss; M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 61; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 366; id., *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 144 ss; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 531; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100.

<sup>148</sup> La concezione è chiaramente espressa dalla Corte di giustizia al paragrafo 20 della sentenza *Diatta* cit.

<sup>149</sup> Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, causa 370/90 cit. Il caso riguardava il sig. Singh il quale aveva sposato una cittadina britannica e l'aveva poi seguita in Germania ove entrambi si erano posti a svolgere un'attività commerciale. Qui il sig. Singh si era visto notificare un decreto di espulsione a seguito di un decreto provvisorio di divorzio dalla cittadina inglese, seguito dopo qualche tempo, da quello definitivo. La questione sottoposta alla Corte era volta a determinare se, in tale situazione, il diritto comunitario fosse applicabile al sig. Singh e se, dunque, in virtù di quest'ultimo, egli potesse vantare un diritto di soggiorno nel territorio del Regno Unito in quanto “coniuge” della cittadina britannica. La Corte dopo aver osservato che il matrimonio non era fittizio affermava il fatto che tale matrimonio sia stato sciolto dalla sentenza definitiva di divorzio emessa nel 1989 è influente ai fini della questione pregiudiziale sollevata e verte sul diritto di soggiorno dell'interessato nel periodo anteriore alla data della sentenza. Cfr. L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 97 ss; L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 104; M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 47 ss; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 365; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 107; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 177.

norme comunitarie in base alla considerazione che egli era ancora formalmente qualificabile come “coniuge” di un cittadino di Stato membro, non ancora divorziato<sup>150</sup>.

Un primo ordine di problemi nasce qualora si vogliano fare rientrare nella nozione di “matrimonio” situazioni di convivenza o di unioni di fatto. Alla Corte di Giustizia nel caso *Reed*<sup>151</sup> è stata chiesta per la prima volta l’equiparazione al coniuge del convivente di fatto o *more uxorio*, stabilmente convivente con il lavoratore migrante cittadino comunitario, ai fini della concessione del diritto di soggiorno ai sensi del regolamento n. 1612/68 sulla libera circolazione dei lavoratori. La Corte, ha deciso che “in mancanza di qualsiasi indizio di un’evoluzione sociale di carattere generale atta a giustificare l’interpretazione estensiva, e in mancanza di qualsiasi indizio in senso contrario nel regolamento, si deve dire che, usando la parola “coniuge”, l’art. 10 del regolamento si riferiva *unicamente al rapporto basato sul matrimonio*”<sup>152</sup>. Essa ammise, tuttavia, il diritto del cittadino inglese di avere presso di sé la sua convivente e lo incluse tra i “vantaggi sociali” ex art. 7 comma 2 del regolamento n. 1612/68<sup>153</sup>. Lo stesso procedimento è stato seguito anche in una successiva pronuncia, *Arauxo-*

---

<sup>150</sup> Ciò significa che se al momento della proposizione della questione pregiudiziale della Corte, il legame matrimoniale fosse già stato sciolto da un provvedimento definitivo avente forza di giudicato, il cittadino indiano non avrebbe potuto ricorrere al diritto comunitario per farsi riconoscere un diritto a rimanere nel territorio inglese. Il sig. Singh aveva dunque, pieno diritto di soggiorno nel Regno Unito proprio perché, al momento della pronuncia della Corte, era ancora legato formalmente da un vincolo matrimoniale ad una cittadina inglese e ciò a prescindere da quelli che potevano essere, sul piano sostanziale, i rapporti familiari e di convivenza fra i due soggetti in questione. A sostegno di tale interpretazione si era espresso anche l’Avvocato generale Tesauro, che nelle sue conclusioni, era giunto ad affermare: “.. la qualità di coniuge del sig. Singh al momento del provvedimento di espulsione, ai fini dell’applicazione delle conferenti disposizioni comunitarie, non dà a mio avviso adito ad alcun dubbio... il provvedimento di divorzio adottato nel luglio 1987 non era tale, dato il suo carattere provvisorio, da mettere in discussione la qualità di coniuge del convenuto; e d’altra parte la stessa Corte, in riferimento all’art. 10 del regolamento n. 1612 del 15 ottobre 1968, che contempla il diritto del coniuge del lavoratore di stabilirsi con lui, ha precisato che il vincolo coniugale non può considerarsi sciolto fino a che non vi sia stato posto fine dalla competente autorità, mentre non è sufficiente che i coniugi vivano semplicemente separati, nemmeno se hanno l’intenzione di divorziare in seguito”. Una diversa lettura della nozione di “coniuge” che verrebbe ad emergere dalla sentenza *Singh* è invece prospettata in dottrina da L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 105 ss.

<sup>151</sup> Corte di giustizia, sentenza 17 aprile 1986, in causa 59/85, *Ann Florence Reed, c. Stato dei Paesi Bassi* in *Racc.* 1986 p. 1283. Cfr. in dottrina L.Ferrari Bravo-E.Moavero Milanesi, *Lezioni di diritto comunitario*, cit., p. 284 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 192 ss; P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell’ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit. p. 264 ss; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100.

<sup>152</sup> Cfr. la sentenza *Reed* cit., al punto 15 (corsivo aggiunto).

<sup>153</sup> Si tratta dell’art. 7 comma 2 in forza del quale il lavoratore migrante deve godere degli stessi “vantaggi sociali e fiscali del lavoratore nazionale”. La Corte, partendo dal presupposto che la possibilità per il lavoratore migrante di ottenere il proprio compagno non coniugato e non cittadino dello Stato membro ospitante sia autorizzato a soggiornarvi con lui “contribuisca all’integrazione nell’ambiente del Paese di soggiorno e quindi alla realizzazione della libera circolazione dei lavoratori”, giungeva alla conclusione che tale facoltà dovesse essere ricompresa nella nozione di “vantaggio sociale” di cui al suddetto art. 7 comma 2 del regolamento 1612/68. Cfr. P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell’ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit. p. 264 ss.

*Dumay*<sup>154</sup> che riguardava il caso della moglie di un ufficiale deceduto poco dopo essersi unito a lei formalmente in matrimonio, dopo anni di convivenza. Alla signora è stata rifiutata la pensione di reversibilità a causa della breve durata del matrimonio, sulla base della maggiore durata del vincolo civile richiesta dallo statuto del personale, non dando rilievo alla precedente lunga relazione di fatto. Il Tribunale di primo grado ha confermato quanto stabilito dalla Corte aggiungendo che non si ritiene competente ad estendere l'interpretazione giuridica dei termini precisi utilizzati nello statuto, al fine di rientrare nella nozione di "matrimonio" situazioni di convivenza o di unioni di fatto, ovvero nella nozione di "coniuge" o di "moglie" la situazione di un convivente. Una modifica di tale portata potrebbe nascere solo da un intervento del legislatore comunitario, qualora quest'ultimo ne ravvisasse l'opportunità"<sup>155</sup>. Con tale pronuncia la Corte non ha inteso ostacolare la vita familiare o l'unità familiare delle persone non unite in matrimonio, ma il rifiuto di equiparazione era dovuto, semmai, al fatto che nella maggior parte dei casi la richiesta veniva effettuata esclusivamente per motivi economici.

#### *b) L'unione registrata*

La maggiore innovazione introdotta dalla direttiva è rappresentata dal superamento della identificazione della famiglia in quella tradizionale, fondata cioè sul matrimonio ed eterosessuale, attraverso la estensione della qualificazione di familiare anche al "*partner che abbia contratto con il cittadino della Unione una unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro*"<sup>156</sup>. Infatti, la direttiva amplia abbastanza la nozione di

---

<sup>154</sup> Tribunale di primo grado, sentenza del 17 giugno 1993, in causa T-65/92, *Arauxo-Dumay c. Commissione*, in *Racc.*, 1993, p. II-597 (punto 28). Cfr. C.Ricci, *La "famiglia" nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 87 ss; P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit., p. 269 ss.

<sup>155</sup> Cfr. la sentenza *Arauxo-Dumay*, cit. punto 30. Cfr. P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit., p. 269.

<sup>156</sup> Vedi l'art. 2, comma 1, lett. b della direttiva 2004/38. Cfr. in dottrina G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cit., p. 100 ss; K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cit., p. 321 ss; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 73; E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit. p. 361 ss; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 33; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 97 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 52 ss; C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1160; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, cit., p. 81 ss; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare*, cit., p. 1045; L.Tommasi, *Le coppie non tradizionali (nuovamente) alla prova del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 977 ss; S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitada por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas*

famiglia rispetto agli artt. 10 e 11 del reg. 1612/68, includendo anche i partner che sono legati con il cittadino comunitario da una unione registrata qualora la legislazione dello Stato ospitante lo equipari al matrimonio<sup>157</sup>. La direttiva non impone agli Stati alcuna modifica della legislazione interna sul diritto di famiglia e non è stata inserita alcuna indicazione specifica sulla possibilità di riconoscere come coniugi persone dello stesso sesso<sup>158</sup>. Dunque, in primo luogo possiamo ritenere che la normativa attuale estende il concetto di “familiare” alle sole forme di convivenza riconosciute dagli ordinamenti nazionali a livello normativo; in secondo luogo l’art. 2, comma 2 manifesta l’ulteriore intenzione di politica del diritto di non creare meccanismi di riconoscimento eccessivamente intrusivi nelle scelte operate dagli Stati membri, tali da condizionarli in materia di modelli familiari non tradizionali<sup>159</sup>. Dall’altra parte, la direttiva prevede che si applichi la normativa comunitaria a quelli Stati membri ove le unioni registrate vengono equiparate al matrimonio, ma non si precisa che cosa si debba intendere per “lo equipari al matrimonio”<sup>160</sup>. Tenendo in considerazione la discrezionalità lasciata agli Stati su questo punto e la sovranità degli Stati nel precisare i contenuti della normativa interna sulle unioni registrate, bisogna dire che il margine di discrezione sull’“equiparazione” va lasciato obiettivamente ed esclusivamente agli stessi Stati membri<sup>161</sup>. Qualora si equipari l’unione registrata al matrimonio, l’esercizio del diritto derivato di ingresso e soggiorno si estende in

---

*registradas del concepto de “miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión”* cit., p. 925 ss; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l’Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 107 ss.

<sup>157</sup> Cfr. E.Caracciolo di Torella-A.Masselot, *Under construction: EU family law*, cit., p. 38; A. Adinolfi, *L’art. 39*, cit., p. 366; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 82; C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1160; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l’Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 107 ss.

<sup>158</sup> Vedi la sentenza *D. e Svezia c. Consiglio* cit.. Cfr. in questi termini E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit, p. 361 ss; K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cit., p. 321.

<sup>159</sup> F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell’Unione Europea*, cit., p. 73 ss.

<sup>160</sup> S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitada por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas registradas del concepto de “miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión”* cit., p. 927 ss; O.De Schutter, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation*, p. 61.

<sup>161</sup> Non sembra arduo dire che anche all’interno di uno Stato si possano verificare delle diversità rispetto a questo problema tenendo in considerazione per esempio la Spagna nella quale la legislazione in materia di unioni registrate risulta particolarmente delicata non esistendo un’unica legislazione applicabile in tutto il territorio nazionale. Cfr. sull’argomento S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitada por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas registradas del concepto de “miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión”* cit., p. 927 ss.

questo modo anche ai discendenti e gli ascendenti conformemente alla direttiva<sup>162</sup>. Il riconoscimento deve avvenire secondo quanto previsto dalla legislazione dello Stato membro di *destinazione* e non quindi di origine. Questo aspetto potrebbe determinare una sorta di timore di spostarsi di chi è legato in una unione registrata per paura di non poter portare con sé il proprio partner laddove tale unione non venga riconosciuta<sup>163</sup>.

### c) *Discendenti*

Secondo la normativa comunitaria attuale si ammettono ai fini del ricongiungimento, ai sensi dell'art. 2 comma 2 della direttiva: “i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o del partner di cui alla lettera b)”<sup>164</sup>. I figli del lavoratore per accompagnare o raggiungere il genitore devono avere un'età inferiore ai *21 anni* o comunque essere *a carico* del primo<sup>165</sup>. La sfera di applicazione della direttiva per quanto riguarda questa terza categoria di familiari risulta più restrittiva rispetto all'art. 10 reg. 1612/68 in quanto non fa riferimento ai “discendenti” in senso generale bensì ai “discendenti diretti”, (dunque solo figli) escludendo in questo modo gli altri discendenti come per esempio i nipoti<sup>166</sup>. Il limite di età posto a carico dei figli segna una tendenza a comprimere il principio del rispetto della vita familiare e frapponendo indebiti ostacoli alla mobilità dei lavoratori. Tale limite determina perciò l'impossibilità per il discendente che non è più a carico dei genitori di godere delle disposizioni comunitarie in questione. Nel caso in cui il figlio del cittadino comunitario non abbia un'età inferiore a 21 anni, potrà comunque essere ammesso al ricongiungimento familiare se *dimostra* di essere a carico del lavoratore, ovvero di aver vissuto nel Paese di provenienza sotto il tetto

---

<sup>162</sup> *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*. cit., p. 82 ; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 33.

<sup>163</sup> D.Chalmers-C.Hadjimannuil-G.Monti-A.Tomkins, *European Union Law*, cit., p. 593.

<sup>164</sup> Per quanto riguarda la locuzione “*al partner di cui alla lettera b)*” si fa riferimento ai figli del solo partner che “abbia contratto con il cittadino della Unione una unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro”. Cfr. C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circulaer et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 108 ss.

<sup>165</sup> Con riguardo ai discendenti, la normativa previgente (il reg. 1612/68) faceva espressamente riferimento a “loro discendenti minori di anni 21 o a carico”; secondo la direttiva 90/364 sul diritto di soggiorno si amettono solo “i loro discendenti a carico” mentre nella direttiva 90/365 relativa al soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la loro attività si legge “i discendenti a carico”. Cfr. in generale C.Koenig-A.Haratsch-M.Bonin, *Diritto europeo*, cit., p. 234; E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit, p. 361 ss; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 179 ss; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 66 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, cit., p. 81 ss; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100 ss.

<sup>166</sup> Cfr. in proposito C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circulaer et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109.

del lavoratore migrante<sup>167</sup>. Tale disposizione, se da un lato tende a realizzare giustamente il controllo dei flussi migratori all'interno dell'Unione, dall'altra si pone in contrasto con il principio fondamentale del rispetto della vita familiare. Si è in presenza di un'ulteriore apertura nei confronti dei discendenti, poiché è riconosciuto il ricongiungimento con un cittadino di uno Stato membro dei "discendenti diretti e quelli del coniuge o del convivente". In questo senso la direttiva denota un enorme passo in avanti verso la tutela "sostanziale" della famiglia, in quanto vengono protetti i legami effettivi ed autentici a prescindere anche dall'esistenza della filiazione legittima<sup>168</sup>. Per quanto riguarda l'ulteriore requisito richiesto della condizione "a carico", la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nel caso *Lebon*<sup>169</sup>, dimostrandosi particolarmente incline ad un'interpretazione estensiva del suddetto concetto. La Corte ha sancito che "...la condizione di familiare a carico risulta da una situazione di fatto". Si tratta di un familiare mantenuto economicamente dal lavoratore, senza che sia necessario determinare i motivi, né chiedersi se l'interessato sia in grado di provvedere a se stesso esercitando un'attività retribuita: è, pertanto, "a carico" il familiare che, sprovvisto di mezzi propri, non è in grado di provvedere alle proprie necessità. E ciò vale anche nelle ipotesi limite in cui questo scelga di vivere nell'ozio e si faccia mantenere dal lavoratore cui è legato da rapporti di parentela<sup>170</sup>. Coerentemente alle suddette esigenze di natura comunitaria la Corte di Giustizia ha ulteriormente esteso il concetto di "discendente a carico" fino a ricomprendervi anche il figlio minorato del lavoratore migrante seppur ha raggiunto la maggiore età<sup>171</sup>. Con questa affermazione la Corte ha segnato l'avvio di una giurisprudenza costante tesa a ricomprendere anche i figli minorati, già maggiorenni, dei lavoratori migranti nella nozione di "discendenti a carico" contenuta nella normativa comunitaria in materia di libera circolazione delle persone<sup>172</sup>. Bisogna riconoscere dall'altra parte che con la direttiva si sono fatti dei passi

---

<sup>167</sup> K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 498; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 100.

<sup>168</sup> Bisogna sottolineare in questa sede che il regolamento 1612/68 non conferiva un diritto di ingresso e di soggiorno ai figli nati fuori dal matrimonio che desideravano accompagnare i genitori quando si spostavano per motivi di lavoro in un altro Stato membro; anche quando tale figlio veniva considerato "un figlio della famiglia" egli non poteva usufruire della normativa comunitaria in questione. Cfr. in proposito E.Caracciolo di Torella-A.Masselot, *Under construction: EU family law*, cit., p. 38.

<sup>169</sup> Corte di giustizia, sentenza del 18 giugno 1987, causa 316/85, in *Racc.*, p. 2811.

<sup>170</sup> Vedi il punto 22 della motivazione della sentenza *Lebon* cit. Cfr. E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit. p. 362 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 365; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 102 ss.

<sup>171</sup> La prima affermazione di questo principio risale al 1975 nella causa *Coniugi F c. Stato belga*, sentenza del 17 giugno 1975, causa 7/75, in *Racc.*, 1975, p. 679.

<sup>172</sup> In questo senso si è espressa la Corte di giustizia nelle successive sentenze del 16 dicembre 1976, *Inzirillo* causa 63/76 in *Racc.*, 1976, p. 2057; del 27 maggio 1993, *Schmid*, causa C-310/91, in *Racc.*, 1993, p.I-3011. Cfr.

in avanti rispetto alla normativa previgente in quanto tra i discendenti vengono inclusi anche i discendenti del partner.

*d) Ascendenti*

Oltre al coniuge, al partner di un'unione registrata e i discendenti, la normativa comunitaria riconosce il ricongiungimento familiare anche degli ascendenti diretti a carico del lavoratore e quelli del coniuge o partner. Tale normativa si applica a prescindere dalla loro cittadinanza: anche i cittadini degli Stati terzi possono dunque godere di detta disciplina<sup>173</sup>.

Si richiede però ai fini del ricongiungimento familiare la condizione di essere *a carico* del lavoratore migrante<sup>174</sup>. Anche per questa categoria si ripete quanto detto per i discendenti nel senso che la direttiva restringe l'ambito di applicazione in quanto non fa riferimento in generale agli ascendenti bensì solo a coloro che sono a carico del lavoratore comunitario o del coniuge o del partner registrato, escludendo in questo modo per esempio i nonni<sup>175</sup>. I familiari a carico e dunque anche gli ascendenti possono a loro volta accedere a qualsiasi attività economica sia lavoro dipendente che autonomo e dunque, in un secondo momento, possono non essere più considerati a carico<sup>176</sup>. Criticabile è nella direttiva la mancata previsione del diritto al ricongiungimento familiare per gli ascendenti dello studente che abbia usufruito della libera circolazione, previsione che risente evidentemente ancora della connotazione "economica" della libera circolazione<sup>177</sup>. La direttiva innova solo nell'ammettere gli ascendenti degli studenti per un soggiorno breve, dunque fino a tre mesi. I genitori degli studenti, qualora vogliano ricongiungersi ad esso hanno solo il diritto di vedersi agevolato l'ingresso nello Stato membro ospitante.

---

E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit. p. 362 ss; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 66 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 509.

<sup>173</sup> C.Koenig-A.Haratsch-M.Bonin, *Diritto europeo*, cit., p. 234; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 101.

<sup>174</sup> F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 66 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*. cit., p. 82; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109.

<sup>175</sup> Cfr. C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109.

<sup>176</sup> Cfr. *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*. cit., p. 82.

<sup>177</sup> Vedi anche la direttiva 93/96/CE. Cfr. sull'argomento E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit. p. 362 ss; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 115 ss.



e) *Gli aventi diritto*

La normativa comunitaria ammette, infine, al ricongiungimento familiare alcune categorie residuali di familiari del lavoratore migrante, i c.d. aventi diritto<sup>178</sup>. Essa comprende, secondo l'art. 3 a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito nell'art. 2, punto 2, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente; b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata. Questa categoria di parenti e partner non ha un diritto automatico di accompagnare o raggiungere il lavoratore migrante comunitario e i loro diritti di ingresso e di soggiorno dipendono in effetti dalla discrezionalità degli Stati membri<sup>179</sup>.

Con riguardo alla prima categoria di familiari non sussiste l'obbligo dello Stato di ammetterli nel proprio territorio, essendo solamente previsto che gli Stati ne favoriscano l'ammissione<sup>180</sup>. Tali familiari non hanno un titolo per entrare o per soggiornare nello Stato membro ospitante bensì gli Stati sono obbligati a favorirne l'ammissione<sup>181</sup>. È il lavoratore in questi casi che deve dimostrare la condizione a carico dei suddetti familiari e di avere la disponibilità economica al loro mantenimento<sup>182</sup>. Il requisito fondamentale della suddetta categoria per accompagnare o raggiungere il cittadino comunitario è quella di essere *a carico* o di *convivere*, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o qualora *gravi motivi di salute* impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente<sup>183</sup>. Ciò si applica anche ai genitori che non sono a carico o ai figli di età superiore ai 21 anni (e che pertanto non possono godere del diritto di ingresso e di soggiorno ai sensi dell'art. 2 comma 2) se vivono con il cittadino dell'Unione.

La seconda categoria è composta dal “*partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata*”, sebbene non lo qualifica come familiare ai sensi

---

<sup>178</sup> Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 95 ss.

<sup>179</sup> Cfr. in proposito L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare*, cit., p. 1045.

<sup>180</sup> Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 95 ss; O.De Schutter, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation*, p. 66.

<sup>181</sup> Cfr. K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 498; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109 ss.

<sup>182</sup> K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 498.

<sup>183</sup> C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 109.

dell'art. 2 comma 1<sup>184</sup>. Bisogna sottolineare che l'apertura nei confronti delle varie tipologie e dimensioni familiari è incoraggiata ma non imposta dalla direttiva<sup>185</sup>. Spetta ai singoli Stati esaminare la situazione familiare della coppia che ha una relazione stabile<sup>186</sup>. La prudenza della normativa comunitaria in merito alle unioni di fatto è frutto di un'impostazione legalistico-formale in cui la Corte di giustizia ha da lungo tempo inteso i concetti di "coniuge" e di "vita familiare", legando il diritto al ricongiungimento alla situazione della legislazione nazionale di ciascuno Stato membro: se le norme di diritto interno ammettono il convivente *more uxorio* a stabilirsi con il proprio cittadino, l'unità della famiglia di fatto risulta garantita anche a livello comunitario<sup>187</sup>. Il riferimento testuale nella direttiva del *partner non coniugato* parrebbe rendere possibile il ricongiungimento familiare anche alle coppie di fatto omosessuali<sup>188</sup>. In generale il problema delle convivenze *more uxorio* la direttiva lo riversa sulle diverse sensibilità dei singoli ordinamenti nazionali considerati gli unici arbitri in ordine alla scelta delle categorie di "familiari" da ammettere al ricongiungimento familiare<sup>189</sup>.

#### **4. L'orientamento della Corte in materia di diritti conferiti ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare**

I familiari del cittadino comunitario ammesso al ricongiungimento, indipendentemente dalla cittadinanza, godono in virtù delle disposizioni della direttiva in esame, il diritto di

---

<sup>184</sup> Vedi l'art. 3 comma 2 lett. b) della direttiva 2004/38. Cfr. in generale G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cit., p. 100 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 52 ss; K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cit., p. 321; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 82. Sulle unioni di fatto e in generale sul regime delle convivenze *more uxorio* in Germania, Austria e Svizzera cfr. F.Ferrari, *La convivenza more uxorio nei paesi di lingua tedesca*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1992, p. 425 ss.

<sup>185</sup> Cfr. in questi termini G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cit., p. 100 ss; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1045.

<sup>186</sup> Cfr. C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 111.

<sup>187</sup> Vedi in proposito le sentenze del 17 aprile 1986 *Reed*, cit., in cui la Corte particolarmente fece leva sull'assenza di indizi di un'evoluzione sociale atta a giustificare un'interpretazione estensiva della nozione di coniuge. Lo stesso è stato statuito anche nella sentenza del 17 giugno 1993 *Arauxo-Dumay* cit., dal Tribunale di primo grado ove "una modifica di tale portata" volta a far rientrare nella nozione di matrimonio situazioni di convivenza o di unioni di fatto "potrebbe nascere solo da un intervento del legislatore comunitario". Cfr. ampiamente P.Pallaro, *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di Giustizia?* cit. p. 262 ss; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1047.

<sup>188</sup> L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1045. Cfr. in generale sulla tutela delle unioni dello stesso sesso nell'Unione europea C.Ricci, *Tutela delle unioni omosessuali in Europa: il modello britannico del Civil Partnership Act* cit., p. 23 ss.

<sup>189</sup> Cfr. L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1045.

circolare liberamente nel territorio dello Stato ove il cittadino comunitario risieda<sup>190</sup>. In aggiunta, i familiari godono dello stesso trattamento riservato al loro congiunto<sup>191</sup>; riguardo ai familiari che siano cittadini di uno Stato membro ciò deriva peraltro dal principio generale di non discriminazione in base alla nazionalità enunciato dal Trattato (*ex art. 12*)<sup>192</sup>. In forza dell'art. 24 della direttiva anche ai familiari viene riservato la parità di trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo dell'applicazione del Trattato<sup>193</sup>. La regola conosce soltanto due eccezioni: i migranti non hanno accesso alle prestazioni sociali i primi tre mesi di soggiorno né ad aiuti al mantenimento degli studi. Sotto questo profilo bisogna dire che la direttiva appare molto più restrittiva rispetto alla giurisprudenza comunitaria in materia<sup>194</sup>. Le disposizioni della direttiva, escludendo restrizioni alla residenza dei beneficiari, prevedono che i membri della famiglia di un cittadino dell'Unione hanno il diritto di circolare liberamente nel territorio dello Stato in cui quel cittadino risieda<sup>195</sup>. Il diritto di residenza si estende, dunque, ai familiari dei lavoratori ammessi al ricongiungimento familiare<sup>196</sup>. Dopo un periodo di cinque anni di residenza legale ed ininterrotta i familiari acquisiscono allo stesso modo del cittadino comunitario, il diritto di soggiorno permanente. Questo autonomo diritto di soggiorno si presenta come una novità prevista dalla direttiva 2004/38, la quale ha colmato una lacuna in

---

<sup>190</sup> Vedi gli articoli 4, 5 e 6 della direttiva 2004/38. Cfr. sull'argomento G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 104; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 495 ss.

<sup>191</sup> Il diritto alla parità di trattamento del lavoratore migrante si applica in base all'art. 24 della direttiva 2004/38. Tale principio è stato rilevato per il cittadino comunitario e i suoi familiari, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il "valore aggiunto" rispetto alle norme del Trattato. La Corte ha abbracciato un'interpretazione decisamente estensiva ispirata a favorire la piena integrazione del cittadino straniero nello Stato membro ospitante. Cfr. S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 48 ss; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 281; X.Groussot, "*Principled citizenship*" and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds, cit., p. 340; K.Hailbronner, *Union citizenship and access to social benefits*, cit., p. 1245 ss; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 152 ss; id., *La circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 140 ss.

<sup>192</sup> Cfr. A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 152; id., *L'art. 39*, cit., p. 366; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 98.

<sup>193</sup> Cfr. in proposito A.Rizzo-F.Di Majo, *Codice dell'Unione europea*, cit., p. 202; X.Groussot, "*Principled citizenship*" and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds, cit., p. 340; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 54 ss; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 121 ss; C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1159.

<sup>194</sup> C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 122 ss; C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1159.

<sup>195</sup> G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 104; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, cit., p. 78.

<sup>196</sup> Cfr. sull'argomento K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497.

merito<sup>197</sup>. Il familiare gode del diritto di soggiorno fino a tre mesi assieme al cittadino comunitario senza nessuna condizione tranne il possesso del visto o del passaporto in corso di validità. Per un periodo di soggiorno superiore a tre mesi il diritto di soggiorno viene concesso allo stesso modo al cittadino comunitario anche al familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro. Inoltre, è previsto che il familiare acquisisce il diritto di soggiorno permanente se rimane legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio di tale Stato unitamente al cittadino dell'Unione<sup>198</sup>. Tale diritto il familiare lo mantiene anche nei casi di partenza del cittadino comunitario, divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata previsti dalla normativa comunitaria. La cessazione dei legami familiari, il decesso o la partenza del cittadino dell'Unione hanno delle conseguenze sulla posizione giuridica dei membri della sua famiglia nello Stato membro ospitante. In caso di decesso del cittadino comunitario il diritto di soggiorno per i familiari può essere conservato purché abbiano soggiornato per almeno un anno anteriormente al decesso del primo<sup>199</sup>. Qualora il lavoratore lasci lo Stato nel quale è occupato, anche i familiari dovranno di regola abbandonare tale Stato a meno che non abbiano acquisito nel frattempo un titolo di soggiorno autonomo<sup>200</sup>. La direttiva amplia in maniera significativa la possibilità del familiare di ottenere un diritto di soggiorno autonomo: essa prevede in ogni caso che la partenza del cittadino dell'Unione o il suo decesso non comportano la perdita del soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento se i figli si sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi<sup>201</sup>.

*a. Il diritto di esercitare un attività economica*

La normativa attuale prevede che i familiari ammessi al ricongiungimento familiare hanno diritto ad esercitare un'attività economica sia come lavoratori subordinati che

---

<sup>197</sup> E.Guild, *Citizenship and fundamental rights*, cit., p. 51.

<sup>198</sup> Vedi l'art. 16 comma 2 della direttiva 2004/38. Cfr. *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations, Commentaire J.Mègret*, cit., p. 77 ss ; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 176.

<sup>199</sup> G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 104 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 499.

<sup>200</sup> Cfr. in questi termini A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 150 ss; D.Chalmers-C.Hadjimmanuil-G.Monti-A.Tomkins, *European Union Law*, cit., p. 593.

<sup>201</sup> Vedi l'art. 12 paragrafo 3 della direttiva. Cfr. A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 150 ss

autonomi<sup>202</sup>. La direttiva sembra aver fatto in questo senso un passo in avanti considerato che il regolamento 1612/68 consentiva ai familiari ammessi al ricongiungimento il diritto di esercitare un'attività economica specificando di solo lavoro subordinato<sup>203</sup>. In questo senso non importa se il cittadino in questione lavori, studi o semplicemente soggiorni lì: i familiari possono cominciare la loro attività lavorativa assolvendo le stesse formalità richieste ai cittadini di quello Stato. Tale diritto ha rilievo in particolar modo per i cittadini di paesi terzi poiché i familiari cittadini comunitari avrebbero un diritto "autonomo" derivante dal Trattato a prestare attività lavorative<sup>204</sup>. La Corte ha precisato che le attività di lavoro da parte del familiare devono poter essere esercitate nello stesso modo in cui il lavoratore, titolare del diritto di libera circolazione, esercita le proprie<sup>205</sup>. Ciò comporta che i familiari ammessi al ricongiungimento familiare hanno il diritto di esercitare anche le attività lavorative sottoposte ad un regime di autorizzazione amministrativa ed a specifiche norme di diritto professionale purché il lavoratore soddisfi "la duplice condizione di possedere le qualifiche e i diplomi necessari, a norma delle leggi dello Stato membro ospitante, per esercitare detta professione ed osservi la normativa specifica che disciplina l'esercizio della professione stessa, condizioni che devono essere le stesse stabilite dallo Stato membro ospitante per i propri cittadini"<sup>206</sup>. In aggiunta, la Corte ha stabilito che il familiare ha diritto di accedere a qualsiasi attività lavorativa "anche se questa attività viene esercitata in un posto lontano dal luogo di soggiorno del lavoratore

---

<sup>202</sup> Cfr. sull'argomento K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 183 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 56; G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 104; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 78 ss; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 122.

<sup>203</sup> Il regolamento 1612/68 si limitava a riconoscere ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare l'accesso a qualsiasi attività subordinata nello Stato membro ospitante. Cfr. F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 66 ss; K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 497; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 153 ss; id., *L'art. 39*, cit., p. 366; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 83; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 105 ss; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 188 ss.

<sup>204</sup> Cfr. A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 366.

<sup>205</sup> Vedi la sentenza del 7 maggio 1986 causa 131/85, *Gül*, in *Racc.*, 1986, p. 1573 ove la Corte ha statuito che l'art. 11 del regolamento 1612/68 deve essere interpretato nel senso che il diritto del coniuge del lavoratore, che fruisca della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, di accedere a qualsiasi attività subordinata comprende il diritto di accedere all'esercizio di professioni soggette ad un regime di autorizzazione amministrativa ed a norme professionali specifiche, qualora il coniuge possieda le qualifiche professionali ed i diplomi prescritti dalle leggi dello Stato membro ospitante per l'esercizio di tale professione. Il trattamento non discriminatorio nel campo dell'accesso al lavoro e del suo esercizio, contemplato dall'art. 3, n. 1, primo comma, 1° trattino, del regolamento n. 1612/68, consiste nell'applicare alle persone ivi contemplate le stesse disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che si applicano ai cittadini nazionali, e nel seguire le stesse prassi amministrative. A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 142 ss.

<sup>206</sup> Cfr. A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 366 ss.

migrante”<sup>207</sup>. La Corte ha ritenuto che il familiare del lavoratore comunitario ammesso al ricongiungimento deve poter accedere al lavoro in condizioni di eguaglianza con i cittadini dello Stato membro ospitante: infatti, il trattamento non discriminatorio previsto dall’art. 3, n. 1 primo comma del regolamento 1612/68 “consiste nell’applicare alle persone ivi contemplate le stesse disposizioni relative, regolamentari ed amministrative che si applicano ai cittadini nazionali, ed a seguire le stesse prassi amministrative”<sup>208</sup>. Dunque, la direttiva prevede delle novità in merito all’accesso all’attività lavorativa: in primo luogo consente al familiare di accedere a qualsiasi tipo di attività lavorativa ammettendo sia l’attività subordinata che autonoma; in secondo luogo, la direttiva innova con riguardo alla categoria dei familiari che possono accedere all’attività lavorativa poiché non si limita solo al coniuge e ai figli ma si estende a qualsiasi membro della famiglia ammesso al ricongiungimento familiare<sup>209</sup>.

## **5. La giurisprudenza comunitaria sulle limitazioni all’ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.**

Al pari di quanto previsto per le altre libertà economiche, la circolazione dei lavoratori può essere limitata esclusivamente, come indica l’art. 45 par. 3 TFUE solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica<sup>210</sup>. Qualora sussistono tali motivi lo Stato può negare l’ingresso di un lavoratore cittadino comunitario oppure può adottare misure limitative della libertà di circolazione del lavoratore già ammesso nel proprio territorio. Gli ultimi due paragrafi dell’art. 45 in breve definiscono lo spazio all’interno del quale gli Stati possono continuare ad esercitare la propria sovranità in materia di libera circolazione dei lavoratori. Il contenuto di tali limiti sono stati precisati dapprima dalla direttiva 64/221 sul coordinamento

---

<sup>207</sup> Vedi la sentenza del 13 febbraio 1985 *Diatta*, cit., paragrafo 19.

<sup>208</sup> Vedi la sentenza *Gül* cit., paragrafo 26. Cfr. A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 143.

<sup>209</sup> Cfr. C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l’Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 122.

<sup>210</sup> Cfr. sull’argomento in generale M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 118 ss; C.Zangi, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 299 ss; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 121 ss; id. *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 109 ss; id. “Pacchetto sicurezza” e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1090 ss; id., *L’art. 39*, cit., p. 370 ss; F.Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, 2007; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea*, cit., p. 72 ss; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, cit., p. 177 ss; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 191 ss.

dei provvedimenti riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ed ora dalla direttiva 2004/38 contenuto nel capo VI, negli artt. 27 e seguenti, nei quali sono confluiti altresì i principi affermati nel corso degli anni dalla Corte<sup>211</sup>. Quest'ultima ha svolto un ruolo decisivo affermando che detti concetti non possano essere interpretati unilateralmente dagli Stati membri. La Corte nel riconoscere che gli Stati in linea di massima hanno il diritto di determinare liberamente, in funzione delle necessità nazionali, i provvedimenti occorrenti per mantenere l'ordine pubblico, ha tuttavia sottolineato il carattere eccezionale dei provvedimenti restrittivi adottati sulla base di questi criteri: questi non possono essere considerati come una condizione preventiva all'ingresso e al soggiorno, ma come un'eccezione rispetto all'esercizio di un diritto riconosciuto dal Trattato. Di conseguenza tali nozioni devono essere interpretate restrittivamente<sup>212</sup>. Successivamente, fondandosi su tali criteri, la Corte, ha affermato che la libertà di circolazione delle persone può essere limitato solo se la presenza o il comportamento del lavoratore migrante costituiscono una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico: tale minaccia deve essere *attuale* e deve riguardare "uno degli interessi fondamentali della collettività"<sup>213</sup>. Questi principi interpretativi della Corte di giustizia sono ora codificati nella direttiva 2004/38. L'ambito di applicazione della direttiva si estende anche ai familiari extracomunitari dei cittadini comunitari, a differenza della direttiva 64/221, la quale lasciava un dubbio in materia. Dopo aver ribadito che i motivi economici non possono rientrare tra i motivi di ordine pubblico (art. 27, comma 1) vengono individuati i principi guida cui gli Stati devono uniformarsi nell'adottare provvedimenti lesivi della libertà di circolazione. Questi devono rispondere a comportamenti personali del soggetto e devono contenere misure proporzionate al fatto contestato: non possono essere presi a ragione di prevenzione generale<sup>214</sup>. Secondo l'art.

---

<sup>211</sup> Sull'ordine pubblico nell'ordinamento comunitario vedi in particolare F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cit., p. 163 ss.

<sup>212</sup> Vedi le sentenze del 26 febbraio 1975, *Bonsignore*, causa 67/74, in *Racc.*, p. 297 e del 13 luglio 1983, *Forcheri* cit., p. 2323 e *Rutili*, cit., e la sentenza del 19 gennaio 1999, causa C-348/96, *Calfa*, in *Racc.*, 1999, p. I-2811, punto 23 della motivazione. Cfr. M. Condinanzi-A. Lang-B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 118 ss; A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 123; S. Giubboni-G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 73; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, 2012, p. 172 ss; A. Rizzo-F. Di Majo, *Codice dell'Unione europea*, cit., p. 210; J. Hanlon, *European Community Law*, cit., p. 156; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 370.

<sup>213</sup> Vedi la sentenza del 27 ottobre 1977, *Bouchereau*, causa 30/77, in *Racc.*, p. 1999 nonché la sentenza *Calfa*, cit., punto 21 della motivazione. Cfr. C. Zangì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 299; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cit., p. 370.

<sup>214</sup> Vedi la sentenza *Bonsignore* cit., e la sentenza del 18 maggio 1989, *Commissione c. Germania*, causa 249/86, in *Racc.*, p. 1217. Tale principio è ora codificato nell'art. 27, comma 2 della direttiva 2004/38 nella quale si afferma che: "giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono

27 comma 2, infatti, il comportamento personale del migrante deve rappresentare una “minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società”. La Corte, nel corso degli ultimi anni ha affermato che nello stabilire un provvedimento di espulsione, occorre assicurare il rispetto del diritto fondamentale della tutela della vita familiare<sup>215</sup>. Rileva in questo senso il quesito sorto da ultimo se per esempio un *soggiorno illegale* rientri nei motivi di “ordine pubblico” o di “pubblica sicurezza” previsti dall’art. 27 della direttiva di modo che possa disporsi una limitazione della libertà di circolazione di una tale persona<sup>216</sup>. Secondo la Corte, gli artt. 18 CE e 27 della direttiva 2004/38/CE, non ostano a una normativa nazionale che consente di limitare il diritto di un cittadino di uno Stato membro di recarsi nel territorio di un altro Stato membro, in particolare perché è stato precedentemente rimpatriato da quest’ultimo in quanto vi si trovava in “situazione illegale”, a condizione che, da una parte, il comportamento personale di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società e, dall’altra, il provvedimento restrittivo che si intende adottare sia idoneo a garantire la realizzazione dell’obiettivo che persegue e non ecceda quanto necessario per conseguire tale obiettivo. Spetta al giudice del rinvio accertare se nella causa dinanzi ad esso pendente la situazione si presenti in questi termini<sup>217</sup>. La Corte ha altresì affermato che uno Stato membro non può, in forza della riserva di ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l’accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere dai suoi propri cittadini, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo. Secondo la Corte, la mera esistenza di una condanna penale non giustifica di per sé misure restrittive della libertà di circolazione (art. 27, comma 2)

---

prese in considerazione”. Cfr. A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 124 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea*, cit., p. 74 ss; A.Rizzo-F.Di Majo, *Codice dell’Unione europea*, cit., p. 210 ss; G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, cit., p. 106 ss; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cit., p. 70 ss.

<sup>215</sup> Cfr. sull’argomento A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 124; F.Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cit., p.163.

<sup>216</sup> Vedi la causa C-33/07 *Jipa*, del 10 luglio 2008 in *Racc.*, 2008 I-05157. Secondo la Corte l’art. 27 della direttiva deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono disporre limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell’Unione per motivi di “ordine pubblico” o di “pubblica sicurezza”, non in modo automatico, senza prima verificarne il “comportamento personale”. Vedi inoltre le conclusioni dell’Avv. Generale Jàn Mazák, presentate il 14 febbraio 2008.

<sup>217</sup> Vedi la sentenza *Jipa* cit..



se non si dimostra il rischio della recidiva<sup>218</sup> o che il fatto rappresenti comunque, al di là della rilevanza penale, una minaccia attuale dell'ordine pubblico. Da ultimo, però l'orientamento della Corte sembra più restrittivo. Rileva in questa sede l'ultima pronuncia della Corte nel caso *Gaydarov*<sup>219</sup> del novembre 2011 la quale ha dichiarato che gli artt. 21 TFUE e 27 della direttiva 2004/38 non ostano ad una normativa nazionale che consenta restrizioni al diritto di un cittadino di uno Stato membro di spostarsi sul territorio di un altro Stato membro a causa, in particolare, di una condanna penale subita dal cittadino medesimo in un altro Stato per traffico di stupefacenti, subordinatamente alla condizione, in primo luogo, che il comportamento personale di tale cittadino costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società, in secondo luogo, che la misura restrittiva prevista sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto sia necessario al suo conseguimento, e, in terzo luogo, che la misura medesima possa costituire oggetto di sindacato giurisdizionale effettivo che consenta di verificarne la legittimità, in fatto e in diritto, con riguardo alle esigenze del diritto dell'Unione.

La direttiva 2004/38 indica, inoltre, che lo Stato nell'adottare una misura di allontanamento deve tenere conto di una serie di circostanze, tra le quali la durata del soggiorno nello Stato ospitante, la situazione familiare ed economica, l'integrazione sociale e culturale (art. 28). In questo senso i diritti del migrante si vedono rafforzati in proporzione della durata del soggiorno e la permanenza nello Stato in cui si è trasferito, nonché la loro integrazione. In base a ciò si prevede uno "statuto rafforzato" per chi ha soggiornato a lungo nello Stato ospitante, in modo da rendere la misura di allontanamento la *extrema ratio* a disposizione dell'autorità dello Stato. Questo è l'aspetto più innovativo della disciplina dei limiti alla libertà di circolazione introdotta dalla direttiva del 2004 rispetto alla normativa precedente. Secondo le disposizioni della direttiva il titolare di un diritto di soggiorno permanente può essere allontanato solo per "gravi" motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza<sup>220</sup>. Spetterà alla

---

<sup>218</sup> Vedi la sentenza *Bouchereau*, cit., par. 28 e 29. Cfr. A.Adinolfi, "Pacchetto sicurezza" e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari cit., p. 1090 ss.

<sup>219</sup> Causa C-430/10, *Gaydarov*, del 17 novembre 2011, non ancora pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

<sup>220</sup> Vedi l'art. 28, secondo comma della direttiva 2004/38 che stabilisce: "Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza". Cfr. S.Peers, *Key legislative developments on migration*, cit., p. 267; C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1161; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 173 ss; id. *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cit., p.182.

Corte stabilire in che modo ciò incidi sul *test* di proporzionalità, rendendo ancora più stringente l'applicazione al caso di specie. In questo caso, si tratta di una disposizione che non è priva di effetti giuridici poiché una decisione di uno Stato membro che non tenesse conto di questi fattori rischierebbe di essere considerata sproporzionata e potrebbe, pertanto, essere annullata dalle giurisdizioni nazionali. D'altra parte non si capisce bene qual è il contenuto di questi "gravi motivi" in relazione alla più generale richiesta di espellere un individuo che rappresenta una "minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società"<sup>221</sup>. Rileva da ultimo la pronuncia della Corte in merito al divieto di lasciare il territorio nazionale a causa del mancato pagamento di un debito tributario, provvedimento giustificabile da motivi di ordine pubblico, nella causa *Aladzhev*<sup>222</sup> ove la Corte ha stabilito che "Il diritto dell'Unione non osta ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta alla pubblica amministrazione di vietare ad un cittadino dello Stato medesimo di lasciare il suo territorio a causa del mancato assolvimento di un debito tributario gravante sulla società di cui detto cittadino sia uno degli amministratori, subordinatamente, tuttavia, alla duplice condizione che la misura di cui trattasi sia volta a rispondere, in presenza di talune circostanze eccezionali eventualmente risultanti, segnatamente, dalla natura ovvero dall'entità del debito, ad una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società e che l'obiettivo così perseguito non risponda solamente a fini economici. Spetta al giudice nazionale verificare che tale duplice condizione sia soddisfatta."

La tutela del migrante si vede ancora più rafforzata in caso di minore età o in caso di soggiorno superiore ai dieci anni essendo in queste ipotesi subordinata la misura di allontanamento alla presenza di "motivi imperativi di pubblica sicurezza" (art. 28, comma 3). Ciò comporta che lo Stato è vincolato alla tassativa indicazione di legge dei "motivi imperativi" e anche in questo caso sarà chiamato in causa il ruolo della Corte di Giustizia ad interpretare la portata di tale inciso nonché anche la distinzione tra le nozioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza<sup>223</sup>. In questo modo si rafforza la protezione di queste due categorie di migranti comunitari, prevedendo la direttiva che i motivi di ordine pubblico debbano essere per i primi

---

<sup>221</sup> Cfr. K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cit., p. 321.

<sup>222</sup> Causa C-434/10 del 17 novembre 2011, non ancora pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

<sup>223</sup> Fino ad ora la Corte non ha mai avuto occasione di pronunciarsi sulla nozione di pubblica sicurezza, la cui importanza evidentemente è cresciuta solo in tempi recenti. Cfr. S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 76 ss; F.Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cit., p.181 ss.

*gravi* mentre per i secondi *imperativi*<sup>224</sup>. È del tutto evidente che una tale disposizione, prefiggendosi come obiettivo la tutela dei legami del cittadino comunitario e tutti i membri della sua famiglia, qualunque sia la loro cittadinanza nel Paese ospitante, finisce per subordinare i provvedimenti di espulsione all'osservanza del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 CEDU, nonché dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Lo stesso grado di tutela non può certo dirsi per il migrante che abbia esercitato il diritto di circolazione e soggiorno breve e abbia fatto ricorso al sistema di assistenza sociale, in quanto tale diritto lo può perdere qualora diventa un onere eccessivo per l'assistenza sociale (art. 14, comma 1). Tuttavia, l'esigenza che l'onere sia considerato "eccessivo" va letto alla luce del principio per cui non è ammissibile un provvedimento automatico di allontanamento per il solo fatto che il lavoratore migrante o un suo familiare abbia fatto ricorso al sistema di assistenza sociale<sup>225</sup>.

La disciplina dei limiti giustificati da motivi di sanità pubblica, ora è dettata dall'art. 29 della direttiva 2004/38. I limiti posti alla libera circolazione in questi casi valgono solo per il diritto di ingresso o per impedire il sorgere del diritto di soggiorno (e non, dunque, del diritto di soggiorno), in quanto sono applicabili solo entro i tre mesi dalla data dell'ingresso. La lista contenuta nella direttiva del 1964 contenente l'indicazione delle malattie e infermità capaci a mettere in pericolo la sanità pubblica è stata abrogata ed è stata sostituita dal riferimento "a malattie con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose". Resta, dunque il riferimento alle malattie infettive o parassitarie contagiose che siano oggetto di disposizioni di protezione previste per i cittadini dello Stato ospitante. Nessun riferimento esplicito è stato fatto all'ipotesi più controversa di contagio da AIDS, più volte posta dagli Stati membri a giustificazione del diniego di ingresso<sup>226</sup>. In conclusione, sebbene entro questi limiti ancora difetta nell'ambito comunitario una nozione comunitaria di ordine pubblico la quale avrebbe

---

<sup>224</sup> Cfr. C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cit., p. 1162.

<sup>225</sup> Cfr. in proposito S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 57 ss.

<sup>226</sup> Su questo argomento cfr. ampiamente W. Van Overbeek, *AIDS/HIV infection and the free movement of persons within the Community*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 792. La Commissione ha espressamente richiamato il doveroso rispetto del principio di non discriminazione e di inclusione sociale nei confronti dei malati da AIDS. Vedi la Comunicazione della Commissione, COM (99) 372. Cfr. S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 78.

consentito un'affinità sostanziale delle legislazioni degli Stati membri<sup>227</sup>, la direttiva fa passi in avanti rispetto alla normativa precedente. La direttiva prospetta così un bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e la situazione personale del cittadino migrante che si trasferisce e soggiorna in un altro Stato membro dell'Unione europea<sup>228</sup>.

## 6. Le modalità di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare

I familiari possono accompagnare o raggiungere il cittadino comunitario mostrando un documento valido ai fini della determinazione della nazionalità e i documenti comprovanti i vincoli familiari. I familiari di paesi terzi che desiderano accompagnare o raggiungere il cittadino comunitario nello Stato ospite non godono di regola di un diritto di ingresso in detto Stato. In base al diritto derivato gli Stati possono chiedere al familiare di dotarsi di un visto d'ingresso, ma devono adoperarsi al fine di facilitarne la concessione<sup>229</sup>. I familiari, una volta ottenuto il visto d'ingresso devono fare ingresso nel territorio di uno Stato membro: dunque, il visto non è un titolo di soggiorno bensì solo di ingresso. Se i familiari si trattengono nel territorio di uno Stato membro per più di tre mesi allora agli stessi viene rilasciato la carta di soggiorno su richiesta<sup>230</sup>.

Sebbene tale materia rimane nella discrezionalità degli Stati membri la Corte di Giustizia ha avuto modo di stabilire alcuni principi. In particolare, lo Stato non può respingere alla frontiera un cittadino extracomunitario privo di visto se questi dimostra il legame di coniugo con un cittadino comunitario a meno che egli rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica e deve rilasciare il visto anche nei luoghi di ingresso nel territorio nazionale<sup>231</sup>. Inoltre, la Corte ha stabilito che il cittadino comunitario può vantare nei confronti del proprio Stato il diritto di ingresso del proprio familiare sempre che

---

<sup>227</sup> M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 120.

<sup>228</sup> Cfr. in questi termini G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, cit., p. 106 ss; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone* cit., p. 126; F.Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cit., p.193.

<sup>229</sup> Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 282 ss.

<sup>230</sup> La carta è valida cinque anni e l'inadempimento dell'obbligo di richiedere la carta rende il soggetto interessato passibile di sanzioni amministrative e non discriminatorie. Cfr. A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 151 ss.

<sup>231</sup> Vedi la sentenza del 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX in *Racc.*, 2002, p. I-6591. Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 282; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 149; E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 103 ss.

abbia esercitato il diritto alla libera circolazione e intenda tornare nel proprio paese di origine<sup>232</sup>. Se il cittadino comunitario non si è avvalso del diritto alla libera circolazione l'ingresso e il soggiorno del familiare viene disciplinato dal diritto nazionale e non dal diritto comunitario, considerato che in questi casi la questione è puramente interna e non presenta alcun collegamento con il diritto comunitario<sup>233</sup>.

Un problema che merita di essere affrontato in questa sede è quello che attiene all'espulsione di un familiare cittadino di paese terzo per irregolarità connesse all'ingresso nel paese. La Corte ha affermato che viola il diritto comunitario e segnatamente il rispetto della vita familiare l'espulsione del coniuge per irregolarità amministrative legate alle formalità d'ingresso, quando il matrimonio è reale e il coniuge occupandosi della famiglia permette al cittadino comunitario di esercitare il diritto alla libera circolazione garantite dal Trattato<sup>234</sup>. La Corte è stata sollecitata varie volte in merito al suddetto problema<sup>235</sup>. In tali circostanze, la Corte ha stabilito che per poter godere dei diritti di cui all'art. 10 del reg. 1612/68 il cittadino di un Paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione, deve soggiornare legalmente in uno Stato membro prima dello spostamento verso un altro Stato membro con il cittadino comunitario<sup>236</sup>. Nella sentenza *Akrich* e nella sentenza *Jia* la Corte ha deciso che il cittadino del Paese terzo per poter usufruire delle disposizioni comunitarie in materia di libera circolazione deve avere prima legalmente soggiornato in uno degli Stati membri dell'UE<sup>237</sup>. Solo da ultimo, la Corte, nel caso *Metock*<sup>238</sup>,

---

<sup>232</sup> Vedi la sentenza *Singh*, cit.. Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 282 ss.

<sup>233</sup> Vedi la sentenza del 27 ottobre 1982 *Morson* cit., nonché la sentenza del 5 giugno 1997 *Üecker e Jacquet* cit.. Cfr. M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 282 ss.

<sup>234</sup> Vedi la sentenza del 11 luglio 2002 causa C-60/00 *Carpenter* in *Racc.* 2002, p. 6279 ove la Corte ha statuito che l'art. 49 CE, letto alla luce del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, deve essere interpretato nel senso che osta a che lo Stato membro di origine di un prestatore di servizi stabilito in tale Stato, il quale fornisce servizi ai destinatari stabiliti in altri Stati membri, neghi il diritto di soggiorno nel suo territorio al coniuge del detto prestatore, cittadino di un paese terzo. Infatti secondo la Corte se è vero che la moglie del sig. Carpenter ha violato le leggi del Regno Unito sull'immigrazione non lasciando il territorio nazionale dopo la scadenza del suo permesso di soggiorno come visitatore, il suo comportamento, dal momento che del suo arrivo nel Regno Unito nel settembre 1994, non è stato oggetto di alcun censura tale da far temere che essa rappresenti in futuro un pericolo per l'ordine pubblico e per la pubblica sicurezza. Peraltro, è pacifico che il matrimonio dei coniugi Carpenter, celebrato nel Regno Unito nel 1996, è un matrimonio autentico e che in tale paese la sig.ra Carpenter conduce tuttora una vita familiare effettiva occupandosi in particolare dei figli di suo marito nati da un primo matrimonio. Vedi per un commento alla sentenza S.Acierno, *La sentenza Carpenter: diritti fondamentali e limiti dell'ordinamento comunitario* in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2002, p. 653 ss; L.Valentino, *La tutela del coniuge, cittadino di uno Stato terzo entra a far parte dell' "famiglia" dei diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1656 ss.

<sup>235</sup> Vedi le sentenze *Akrich*, cit., *Jia* cit., e dell'11 dicembre 2007, causa C-291/05 *Eind*, in *Racc.* 2007, p. I-10719.

<sup>236</sup> Vedi punti 50 e 51 della sentenza *Akrich* cit..Cfr. A. Zanobetti Pagnetti, *Il ricongiungimento familiare fra diritto comunitario, norme sull'immigrazione e rispetto del diritto alla vita familiare*, cit., p. 552 ss; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 149.

<sup>237</sup> Vedi inoltre la sentenza del 18 ottobre 1990, cause riunite 297/88 e 197/89, *Dzodzi*, in *Racc.*, 1990, p. 3783.

è stata invitata a pronunciarsi sul se la direttiva 2004/38 consenta ad uno Stato membro di prevedere un requisito generale secondo cui, per poter beneficiare delle disposizioni in detta direttiva, il coniuge extracomunitario di un cittadino dell'Unione deve avere soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima di raggiungere nello Stato membro ospitante. L'orientamento della Corte si presenta ora capovolto rispetto a quello restrittivo stabilito in precedenza: non è una condizione necessaria. La Corte stabilisce che il coniuge di un cittadino comunitario che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione, accompagni o raggiunga il detto cittadino ai sensi dell'art. 3 n. 1 della direttiva 2004/38 goda delle disposizioni di questa direttiva, indipendentemente dal luogo e dalla data del matrimonio, nonché dalle circostanze nelle quali egli ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante. Tale orientamento viene successivamente confermato anche nella sentenza *Sahin*<sup>239</sup>. La Corte, nell'interpretare gli artt. 3 n. 1, 6, n. 2 e 7 n. 1, lett. d) e 2, ha affermato che tali disposizioni della direttiva devono essere intesi nel senso che comprendono anche i familiari che siano giunti nello Stato membro ospitante indipendentemente dal cittadino dell'Unione ed abbiano acquisito la qualità di suoi familiari ovvero abbiano intrapreso con tale cittadino una comunione di vita soltanto dopo il loro ingresso in detto Stato<sup>240</sup>. In aggiunta, la Corte ha deciso che il rifiuto del beneficio della carta di soggiorno come familiare di un cittadino dell'Unione per il solo fatto di essere meramente legittimato a soggiornare in via provvisoria in detto Stato ospitante in base alla legislazione nazionale vigente in materia di asilo equivarrebbe ad aggiungere un'altra condizione a quelle elencate in via tassativa all'art. 10, n. 2 della direttiva<sup>241</sup>. La Corte, nella citata sentenza *Sahin* afferma che gli art. 9, n. 1 e 10 della direttiva ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale i familiari di un cittadino dell'Unione che non siano cittadini di

---

<sup>238</sup> Vedi la sentenza del 25 luglio 2008, causa C-127/08, in *Racc.*, 2008, I-06241, punto 47. Per un commento alla sentenza *Metock* vedi C.Costello, *Metock: free movement and "normal family life" in the Union in Common Market Law Review*, 2009, p. 587 ss.

<sup>239</sup> Sentenza dell'11 dicembre 2007, causa C-551/07 nella quale la Corte ribadisce quanto ha affermato nella sentenza *Metock* cit., che nessuna delle disposizioni della direttiva in esame richiede che il cittadino dell'Unione abbia già costituito una famiglia al momento in cui si trasferisce nello Stato membro ospitante affinché i suoi familiari, cittadini di paesi terzi, possano godere dei diritti istituiti dalla direttiva e che, prevedendo che i familiari del cittadino comunitario possano raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante. Il legislatore comunitario ha ammesso, al contrario, la possibilità che il cittadino dell'Unione costituisca una famiglia solo dopo aver esercitato il suo diritto di libera circolazione. In aggiunta il cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che soggiorna nello Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino comunitario gode delle disposizioni della direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data del loro matrimonio nonché dalle modalità secondo la quale tale cittadino di un paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante. Vedi il punto 27 e 32 della sentenza *Sahin* cit..

<sup>240</sup> Vedi il punto 33 della citata sentenza *Sahin* ove tra l'altro la Corte stabilisce che è irrilevante a tal riguardo, che al momento dell'acquisizione della qualità di familiare ovvero della costituzione della comunione di vita un tale familiare soggiorni provvisoriamente nello Stato membro ospitante in base alla legislazione di tale Stato in materia di asilo.

<sup>241</sup> Vedi i paragrafi 39 e 40 della sentenza *Sahin* cit..

uno Stato membro e godano di un diritto di soggiorno in applicazione del diritto comunitario, segnatamente dell'art. 7, n. 2, della direttiva, non possano ricevere una carta di soggiorno di familiare di cittadino dell'Unione per il solo fatto di essere legittimati a soggiornare provvisoriamente nello Stato membro ospitante in base alla legislazione di tale Stato in materia di asilo.

## Capitolo II La giurisprudenza comunitaria sul diritto all'unità familiare dei cittadini extracomunitari nell'Unione europea

1. La politica comunitaria in materia di immigrazione dei cittadini di Stati terzi e la sua evoluzione. 2. Il ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari nell'Unione europea. La direttiva 2003/86 relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi. 2.1. La sfera di applicazione *ratione personae*. I titolari del diritto al ricongiungimento familiare. 2.2. I soggetti beneficiari del diritto di ricongiungimento familiare. a) Coniuge. b) Figli. c) Altri membri della famiglia. 3. Le condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

### 1. La politica comunitaria in materia di immigrazione dei cittadini di Stati terzi e la sua evoluzione

Per lungo tempo il trattamento dei cittadini di Stati terzi è stato considerato un settore estraneo, in linea di principio, alla realizzazione del mercato comune. Questo rientrava nella “domestic jurisdiction” e, quindi, restava di competenza esclusiva degli Stati membri quale settore di cooperazione intergovernativa<sup>242</sup>. Mancavano nel diritto comunitario persino delle disposizioni che potessero favorire seppur una minima armonizzazione delle legislazioni e delle politiche degli Stati membri nel settore dell'immigrazione, avendo gli Stati il diritto di controllare l'immigrazione<sup>243</sup>.

L'assenza nel Trattato di Roma di una norma diretta a prevedere una competenza comunitaria sull'immigrazione è stata la causa principale che ha impedito la Comunità di

---

<sup>242</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Libertà di circolazione delle persone, diritto dei cittadini dell'Unione e dei paesi terzi in Da Schengen a Maastricht. Aperture delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995, p. 96; E.Greppi, *La libera circolazione delle persone tra diritto internazionale e diritto comunitario. Alcune considerazioni generali* cit., p. 115; G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 16; A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, in B.Nascimbene (a cura di) *La libera circolazione dei lavoratori*, cit., p. 124; K.Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 35/1998, p. 1059 ss; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 136; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2007, p. 522 ss.

<sup>243</sup> P.Boeles, *Introduction: Freedom, Security and Justice for All*, in E-Guild-C.Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cit., p. 1 ss; M. Martiniello, *European Union Citizenship, Immigration and Asylum*, cit., p. 257; L.Pascucci, *Il diritto al ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Famiglia e diritto*, 2/2008, p. 117 ss.



adottare strumenti giuridici più efficaci, tali da porre in capo agli Stati membri dei veri e propri obblighi giuridici<sup>244</sup>. Considerata l'impossibilità che la materia dell'immigrazione potesse essere oggetto di trasferimento a favore della Comunità, gli Stati hanno preferito avviare al riguardo una cooperazione a livello intergovernativo. L'orientamento tendente ad estendere il trattamento dei cittadini di Stati terzi alla competenza comunitaria è stato inizialmente favorito dalle indicazioni della Corte di giustizia delle Comunità europee e da alcune iniziative isolate<sup>245</sup>. Possiamo ricordare qui a titolo esemplificativo il Programma di azione per i lavoratori migranti e le loro famiglie del 18 settembre 1974<sup>246</sup>; una risoluzione del Consiglio del 7 giugno 1984 che raccomandava l'abolizione dei controlli applicabili ai cittadini degli Stati membri all'attraversamento delle frontiere intracomunitarie<sup>247</sup>; il Rapporto del Comitato *ad hoc* "Europa dei cittadini" che auspicava l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sugli stranieri, in modo da realizzare progressivamente una politica comune in materia<sup>248</sup>; il Libro bianco sulla realizzazione del mercato interno, nel quale la Commissione indicava le misure funzionali all'abolizione del controllo alle frontiere intracomunitarie<sup>249</sup>.

Solo con il Trattato di Maastricht si segnala una tappa significativa per le politiche di immigrazione e di asilo in generale: in particolare nell'ambito del Terzo Pilastro viene inserito, il Titolo VI che contiene disposizioni in materia di "cooperazione nei settori della giustizia e

---

<sup>244</sup> Cfr. ampiamente su quest'argomento L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 6.

<sup>245</sup> Vedi per esempio la sentenza del 9 luglio 1987 nelle cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, *Repubblica federale di Germania e altri c. Commissione* in *Racc.*, 1985, p. 3203. La Corte, in effetti, ha individuato nelle norme sulla politica sociale, negli artt. 117 e 118, (ora rispettivamente 136 e 137) il possibile fondamento di una ristretta competenza comunitaria in materia di immigrazione. Cfr. A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 138 ss; L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 12 ss.

<sup>246</sup> GUCE n. C 47, del 19 febbraio 1975, p. 5 ss. Nel Programma, la Commissione pone l'obiettivo dell'eliminazione di tutte le discriminazioni nei confronti dei lavoratori degli Stati terzi regolarmente residenti nella Comunità; indica inoltre la necessità dell'adozione da parte degli Stati membri di un approccio comune rispetto alle misure volte a contrastare l'immigrazione illegale e si spinge a chiedere l'applicazione di sanzioni legali contro lo sfruttamento degli immigrati clandestini. Sulla base dell'articolo in esame, nel 1995 il Consiglio ha adottato due regolamenti. Il regolamento n. 1683/95 (in GUCE n. L 164 del 4 luglio 1995, p. 1) istituisce un modello uniforme di visti, affinché essi siano idonei all'uso in tutti i Paesi dell'Unione. Il regolamento n. 2317/95 (in GUCE n. L 234 del 3 ottobre 1995, p. 1) sostituito dal regolamento n. 574/99 (in GUCE L 72 del 18 marzo 1999) che determina i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere. Cfr. B.Nascimbene, *Libertà di circolazione delle persone, diritto dei cittadini dell'Unione e dei paesi terzi* cit., p. 96; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 138 ss; L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 22 ss; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., nota 6 e 7, p. 252 ss.

<sup>247</sup> GUCE n. C159, del 19 giugno 1984, p. 1 ss.

<sup>248</sup> Il Rapporto è stato elaborato in esecuzione del mandato del Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984 e presentato al Consiglio europeo di Milano del 28 e 29 giugno 1985. v. *Boll. Supplemento 7/85*, p. 9. Cfr. L.S.Rossi, *Gli Stranieri*, cit., p. 135 ss.

<sup>249</sup> Il Libro bianco è in COM (85) 310 definitivo del 14 giugno 1985.

degli affari interni”<sup>250</sup>. Il Titolo VI ha previsto l’obbligo per gli Stati membri della Comunità di avviare una cooperazione nei settori da ultimo richiamati e li ha contemplati dettagliatamente nell’art. K1. Detto articolo indicava di “interesse comune” alcune questioni connesse con il fenomeno migratorio. Rientrano nell’ambito di questa categoria settori quali l’attraversamento delle frontiere, il trattamento dei cittadini provenienti dai Paesi terzi in merito all’ingresso, soggiorno e circolazione e il ricongiungimento familiare<sup>251</sup>. Tuttavia, il potere affidato al Consiglio dall’art. K.3 di adottare in materia posizioni comuni o azioni comuni non ha dato origine nella prassi a sviluppi significativi<sup>252</sup>. Il Consiglio ha adottato in materia alcune risoluzioni che esortano gli Stati membri a stabilire delle normative di carattere restrittivo rispetto all’immigrazione di Stati terzi: la risoluzione del 1° dicembre 1992 sull’espulsione, la risoluzione del 20 giugno 1994 sulle limitazioni all’ammissione dei cittadini extracomunitari per fini di occupazione nonché la risoluzione dell’11 giugno 1993 relativa all’armonizzazione

---

<sup>250</sup> Cfr. M.C. Ciciriello, *L’immigrazione nell’Unione europea: da politica di contenimento a politica di integrazione*, cit., p. 423; S.Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 53 ss e spec. 60; M.L.Tufano, *L’integrazione degli stranieri legalmente residenti nell’Unione europea*, cit., p. 744 ss; M. Carta, *Immigrazione e diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia della UE. Strumenti e prospettive di controllo politico e giurisdizionale*, in *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, cit., p. 169 ss.

<sup>251</sup> Gli altri settori di interesse comune previste dall’art. K.1 riguardano specificamente 1. la politica d’asilo; 2. le norme che disciplinano l’attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l’espletamento dei relativi controlli; 4. la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia contemplato dai punti 7, 8 e 9; 5. la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia contemplato dai punti 7, 8 e 9; 6. la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7. la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8. la cooperazione doganale; 9. la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e di altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l’organizzazione a livello dell’Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un ufficio europeo di polizia (Europol)”. Cfr. B.Nascimbene, *Libertà di circolazione delle persone, diritto dei cittadini dell’Unione e dei paesi terzi* cit., p. 110; id., *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in U.Leanza (a cura di), *Le migrazioni*, cit., p. 71 ss e spec. 78; G.Strozzi, *Diritto dell’Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea* cit., p. 15; G.Cellamare, *La disciplina dell’immigrazione nell’Unione europea*, cit., p. 23 ss; A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 125 G.Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L’evoluzione della politica in materia di immigrazione* cit., p. 170 ss; L.Manca, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 58 ss; A.Liguori, *L’immigrazione e l’Unione europea* cit., p. 430 ss; P.J. Kuijper, *The evolution of the third pillar from Maastricht to the European Constitution: institutional aspects*, cit., p. 609 ss; L.S.Rossi, *Gli Stranieri*, cit., p. 134 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss; G.P.Orsello, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, cit., p. 141 ss; M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 72 ss.

<sup>252</sup> Cfr. A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 125; G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, cit., p. 34; C.Zanghì, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 315; R.Lawson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union’s Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cit., p. 327.

delle politiche nazionali in materia di riunificazione familiare<sup>253</sup>. Tuttavia, il Trattato di Maastricht è stato criticato in considerazione dell'omessa indicazione degli obiettivi da perseguire con la disciplina delle materie di interesse comune e la mancata comunitarizzazione della materia in oggetto nonché l'assenza di un controllo giurisdizionale con riferimento agli *atti* del terzo pilastro<sup>254</sup>.

Con il Trattato successivo, quello di Amsterdam, sebbene molte aspettative siano andate deluse, soprattutto per quanto riguarda le riforme istituzionali in vista dell'allargamento dell'UE, per quanto riguarda il settore che qui interessa, sono state introdotte delle innovazioni molto significative<sup>255</sup>. Viene inserito nel Trattato il Titolo III *bis* dedicato all'immigrazione da Stati terzi, la quale attribuisce alla Comunità ampie competenze in questa materia<sup>256</sup>. La modifica più evidente approvata dal Trattato di Amsterdam in relazione al settore oggetto di studio è il passaggio dal terzo al primo pilastro del settore immigrazione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che vengono ad essere disciplinate dal nuovo Titolo IV intitolato "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone"<sup>257</sup>. Si

---

<sup>253</sup> Cfr. A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 125.

<sup>254</sup> Ciò è dovuto a causa della commistione che veniva a determinarsi, in alcuni settori indicati tra competenza comunitaria e intergovernativa. Si rilevava inoltre l'inadeguatezza delle azioni e posizioni comuni a disciplinare i settori indicati. Anche l'assetto istituzionale del terzo pilastro era criticato soprattutto in considerazione del ruolo limitato del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, maggiormente per settori particolarmente sensibili quali la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali della persona. Cfr. G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 27; B.Nascimbene, *Libertà di circolazione delle persone, diritto dei cittadini dell'Unione e dei paesi terzi* cit., p. 104; G.Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L'evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cit., p. 171; L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 70 ss.

<sup>255</sup> Cfr. A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 127; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss; S.Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, cit., p. 60; A.Meloni, *The development of a common visa policy under the Treaty of Amsterdam*, cit., p. 1357.

<sup>256</sup> Vedi art. 2, punto 15 del Trattato di Amsterdam che modifica l'art. B del TUE. Cfr. M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, cit., p. 75.

<sup>257</sup> Il Titolo IV del TCE si inserisce nell'ambito delle misure volte alla progressiva creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" espressamente posto come uno degli obiettivi che l'Unione tende a perseguire in base all'art. 2 TUE. Quasi tutti i settori contemplati nell'art. K1 del Trattato di Maastricht sull'Unione europea sono stati "comunitarizzati". Non si può non fare a meno di rilevare che questa "comunitarizzazione" non sia stata facile: essa pare essere frutto di compromesso degli Stati membri che hanno manifestato la volontà di perseguire questo obiettivo e di quelli che rimangono fermi a mantenere la materia dell'immigrazione a livello intergovernativo. È il caso della Gran Bretagna e dell'Irlanda, posizioni che sono regolate da un apposito Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Alla medesima soluzione di compromesso si è giunti anche con la Danimarca. Cfr. ampiamente sull'argomento L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 165 ss; G.S.Goodwin-Gill, *The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, cit., p. 142; H.Urth, *Building a Monumentum for the Integration of Third-country Nationals in th European Union*, cit., p. 163; P.J. Kuijper, *The evolution of the third pillar from Maastricht to the European Constitution: institutional aspects*, cit., p. 610 ss; V.Giuzzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, cit., p. 476 ss; M.Condinanzi, *La*

parla di “comunitarizzazione” della politica migratoria, ossia materia sottoposta ad una regolamentazione che non è più cooperazione intergovernativa bensì rientra nelle competenze specifiche della Comunità<sup>258</sup>. Finalmente questioni quali l’ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi vanno a confluire nel primo pilastro e, quindi, tra le materie per le quali sussiste la competenza della Comunità, competenza a disciplinare in sostanza tutti gli aspetti dell’immigrazione<sup>259</sup>. Le disposizioni da adottare a decorrere invece dall’entrata in vigore del Trattato sono disciplinate dall’art. 63, punto 3 lett. a) relativo alle “condizioni di ingresso e di soggiorno e norme e procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare”<sup>260</sup>; e dall’art. 63 punto 4 relativo alle “misure che definiscono con quali diritti e a

---

nozione di “Giudice avverso le cui decisioni non può proporsi ricorso di diritto interno” nel Titolo IV del Trattato CE. Osservazioni in margine al caso *Dem’Yanenko* cit., p. 435 ss; R. Lawson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union’s Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cit., p. 327; E.Guild-S.Peers, *Deference or Defiance? The Court of Justice’s Jurisdiction over Immigration and Asylum* in E-Guild-C.Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cit., p. 267 ss. Sulla disciplina dell’asilo nel Trattato di Amsterdam cfr. ampiamente J.V.der Klaauw, *Towards a Common Asylum Procedure* in E-Guild-C.Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cit., p. 165 ss.

<sup>258</sup> Cfr. K.Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, cit., p. 1047 ss; G.Strozzi, *Diritto dell’Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea* cit., p. 21 ss; C.Gortazar, *Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of EU External Borders* cit, p. 131 ss; A.Liguori, *L’integrazione comunitaria e il diritto all’unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 138 ss; id., *L’immigrazione e l’Unione europea* cit., p. 433 ss; G.Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L’evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cit., p. 172; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1043; L.Manca, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 163 ss; S.Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, in *La Comunità internazionale*, 60/2005, p. 309 ss e spec. 312; V.Giuzzi, *Manuale di diritto e politica dell’Unione Europea*, cit., p. 476 ss; P.Franco, *Sul diritto all’unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 523; S.Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario ed interno*, cit., p. 312; G.P.Orsello, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, cit., p. 123 ss; A.Meloni, *The development of a common visa policy under the Treaty of Amsterdam*, cit., p. 1357; M.L.Tufano, *L’integrazione degli stranieri legalmente residenti nell’Unione europea*, cit., p. 748.

<sup>259</sup> Tale competenza è stata qualificata “una competenza comunitaria parallela”. Vedi G.Caggiano *Riflessioni sull’evoluzione della politica dell’immigrazione e l’applicabilità del metodo di coordinamento aperto*, in *Le migrazioni* (a cura di) U.Leanza, cit., p. 407 ss; M.C. Ciciriello, *L’immigrazione nell’Unione europea: da politica di contenimento a politica di integrazione*, cit., p. 423. Cfr. in generale sull’argomento G.Strozzi, *Diritto dell’Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea* cit., p. 21 ss; A.Adinolfi, *La circolazione dei cittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cit., p. 127 ss; G.Sirianni, *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, cit., p. 34 ss; K.Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, cit., p. 1048; S.Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, cit., p. 312 ss; M.C.Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 114 ss.

<sup>260</sup> Cfr. sull’argomento e in generale sull’art. 63.3 TCE A.Liguori, *L’integrazione comunitaria e il diritto all’unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 143 ss; id., *L’immigrazione e l’Unione europea* cit., p. 435 ss; R.Cholewinsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, cit., p. 272 ss; E.Guild, *Primary immigration. The great myths*, cit., p. 71 ss; G.Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L’evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cit., p. 172 ss; K.Lenaerts-P.van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 214; K.Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cit., p. 86 ss; C.Zanghì, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 315;

quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri”. È proprio l’art. 63.3 del Trattato CE che ha attribuito al Consiglio il compito di adottare misure in materia di politica di immigrazione. In questo settore sono stati adottati in tutto nove atti principali di cui sette direttive, un regolamento e una decisione<sup>261</sup>. Una di queste è la direttiva 2003/86/CE volta a disciplinare il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti in uno Stato membro dell’UE<sup>262</sup>.

Il Trattato successivo, quello di Nizza, ha modificato solo in minima parte il Trattato di Amsterdam. Rileva in particolare il fatto che il Consiglio con decisione n. 2004/927/CE del 22 dicembre 2004 ha stabilito l’applicazione della procedura di codecisione che prevede sia un potere più penetrante del Parlamento europeo, sia la possibilità per il Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata per l’adozione delle misure previste dall’art. 62 punto 1, 2 e 3 nonché dall’art. 63 punto 2 lett. *b* e punto 3 lett. *b*<sup>263</sup>.

Il Trattato di Lisbona del 2007 ed entrato in vigore in 2009 prevede invece nuove politiche comuni in materia di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione, racchiusi nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)<sup>264</sup>. Il paragrafo 1 dell’art. 63 *bis* del TTUE prevede che: “L’Unione sviluppa una politica comune dell’immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase la gestione efficace dei flussi migratori, l’equo trattamento dei

---

<sup>261</sup> Vedi la direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003; direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003; direttiva 2004/114/CE del 13 dicembre 2004; direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004; direttiva 2001/40/CE del 28 maggio 2001; direttiva 2003/110/CE del 25 novembre 2003; decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004; regolamento 377/2004/CE del 19 febbraio 2004 e la direttiva 2005/71/CE del 12 ottobre 2005. Cfr. in proposito P.De Bruycker, *Legislative harmonization in European immigration policy*, in R.Cholewinski, R.Perruchoud-E. MacDonald, *International migration law* cit., p. 329 ss.

<sup>262</sup> Cfr. L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cit., p. 1043; A.Liguori, *L’integrazione comunitaria e il diritto all’unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 146; R.Cholewinski, *Family reunification as a constitutional right?* cit., p. 265 ss; P.Franco, *Sul diritto all’unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 523; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, in *Gli Stranieri*, 2007, p. 433; M.L.Tufano, *L’integrazione degli stranieri legalmente residenti nell’Unione europea*, cit., nota 63, p. 754; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2007, p. 13 ss; R. Lawson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union’s Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cit., p. 327.

<sup>263</sup> Cfr. in proposito M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 267 ss; G.Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L’evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cit., p. 177 ss; M.L.Tufano, *L’integrazione degli stranieri legalmente residenti nell’Unione europea*, cit., p. 753; L.Manca, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 193 ss; M. Carta, *Immigrazione e diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia della UE. Strumenti e prospettive di controllo politico e giurisdizionale*, cit., p. 170 ss.

<sup>264</sup> M. Carta, *Immigrazione e diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia della UE. Strumenti e prospettive di controllo politico e giurisdizionale*, cit., p. 176 ss.

cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”.

## **2 Il ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitari nell'Unione europea. La direttiva 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi.**

La materia del ricongiungimento familiare dei cittadini provenienti dai Paesi terzi legalmente residenti nell'Unione europea poggia sulle coordinate della direttiva 2003/86 sul ricongiungimento familiare. La direttiva è stata adottata il 22 settembre 2003, frutto di quasi quattro anni di negoziati e di molti compromessi a causa della necessità di raggiungere l'unanimità in seno al Consiglio per la sua approvazione<sup>265</sup>. La direttiva tende ad armonizzare le legislazioni nazionali garantendo il diritto in parola. Esso realizza una tutela dell'unità familiare non solo come un diritto fondamentale ma anche in quanto fattore promotore della stabilità socioculturale dei migranti e, dunque, dell'integrazione dei medesimi nel tessuto sociale del Paese ospitante<sup>266</sup>. La direttiva riconosce l'esistenza di un diritto al ricongiungimento familiare. Tale diritto soggettivo è riconosciuto da tutti gli Stati membri facendo esplicito riferimento al "diritto al ricongiungimento familiare", oppure usando formulazioni che non lasciano spazio alle amministrazioni nei casi espressamente citati nella

---

<sup>265</sup> Cfr. in questi termini M.C.Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cit., p. 114; H.Urth, *Building a Monumentum for the Integration of Third-country Nationals in th European Union*, cit., p. 163; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4084 ss; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 524; L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 219 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 433; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 213 ss; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 89; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 14; R. Lawson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cit., p. 327.

<sup>266</sup> Vedi il terzo considerando della direttiva nella quale si afferma che: “Il Consiglio europeo di Tampere ha riconosciuto che [...] l'Unione europea dovrebbe garantire un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri e che una politica più energica in materia d'integrazione dovrebbe proporsi di offrire loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione europea...” e il quarto considerando nella quale si specifica che: “Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato dal trattato”. Cfr. sull'argomento L.Tomasi, *Flussi migratori e risorse umane* cit., p. 212; K.Groenendijk, *Legal concepts of integration in EU migration law*, cit, p. 119; R. Cholewinsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, cit., p. 278 ss.

direttiva. Il testo della direttiva dunque, tradisce la portata progressista<sup>267</sup> con particolare riguardo alle limitazioni dei familiari ammessi al ricongiungimento<sup>268</sup>. La critica che viene mossa da più studiosi è che la direttiva invece di stabilire e identificare dei principi comuni in materia lascia troppo spazio al potere discrezionale agli Stati membri in particolar modo alle categorie di persone ammesse al ricongiungimento familiare e alla tutela contro l'allontanamento<sup>269</sup>. Né d'altra parte viene raggiunto l'obiettivo di Tampere<sup>270</sup> di attribuire ai cittadini provenienti dai Paesi terzi una "serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE"<sup>271</sup>. Sembra opportuno ricordare in questa sede i forti contrasti emersi nell'ultima fase di elaborazione del testo tra Consiglio e Parlamento europeo, culminati nella presentazione di un ricorso per annullamento del Parlamento davanti alla Corte di Giustizia<sup>272</sup>. Il Parlamento ha impugnato parzialmente, ai sensi dell'art. 230, secondo comma

---

<sup>267</sup> Di una disciplina progressista parla L.Tomasi nel suo contributo *Flussi migratori e risorse umane*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 202 ss e specif. 212.

<sup>268</sup> Sul punto vedi il contributo di P.Morozzo della Rocca, *Il diritto all'unità familiare in Europa tra "allargamento" dei confini e "restringimento" dei diritti*, cit., p. 65 il quale evidenzia le situazioni particolari dei figli minori di età di ricongiungersi al genitore e la situazione del coniuge in caso di matrimonio poligamico.

<sup>269</sup> Vedi il saggio di R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 23; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 141; S.Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, cit., p. 65; *Ricongiungimenti familiari e test del DNA*, cit., p. 523.

<sup>270</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza* (SN 200/99). Cfr. sull'argomento H.Urth, *Building a Monumentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union*, cit., p. 163; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 146.

<sup>271</sup> Cfr. G.Barret, *Family matters: european community law and third country family members*, cit., p. 370 ss; G.Caggiano *Riflessioni sull'evoluzione della politica dell'immigrazione e l'applicabilità del metodo di coordinamento aperto*, cit., p.407 ss; D.Liakopoulos, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, cit., p. 113; A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 230.

<sup>272</sup> Corte di giustizia, 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio*. Cfr. per un commento alla sentenza in oggetto B.Masson, *L'harmonisation des conditions du regroupement familial: la Cour fait la leçon su le titre IV CE*, in *Revue Trimestrielle De Droit Européen*, 42/2006, p. 673 ss; J.M.C.Martín, *TJCE-Sentencia de 27.06.2006, Parlamento europeo/Consejo, C-540/03 – Restricciones al reagrupamiento familiar de nacionales de terceros Países versus respeto de los derechos fundamentales*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, p. 219 ss; F.Macri, *La Corte di giustizia sul diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi: la sentenza Parlamento c. Consiglio*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2006, p. 793 ss; M.Evola, *Il ricongiungimento dei migranti non comunitari tra sovranità degli stati e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2007, p. 433 ss; A.Zanobetti (a cura di) *Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Famiglia e Diritto*, 4/2007, p. 403 ss; R. Lawson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cit., p. 324 ss; R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 23; S.I.Sanchez, *El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03* cit., p. 145 ss. Vedi inoltre sull'argomento in oggetto N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 140; S.I.Sanchez, *El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03* cit., p. 127 ss; P.Franco, *Sul*

del Trattato CE adducendo l'incompatibilità delle limitazioni al diritto al ricongiungimento familiare di cui gli articoli 4.1 ultimo comma, 4.6 e 8 con il principio di eguaglianza, con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, sancito dall'art. 8 CEDU<sup>273</sup>. La direttiva prevede, in particolare, che un cittadino di un paese terzo che viva legalmente nell'Unione dispone, in linea di principio, del diritto a che lo Stato membro ospitante consenta ai suoi figli di raggiungerlo nel paese ospitante stesso nell'ambito del ricongiungimento familiare. La direttiva consente, però, agli Stati membri di applicare, in presenza di alcune circostanze, una normativa nazionale che deroghi alle regole di principio. In tal senso, quando un figlio di età superiore a 12 anni giunga nel paese ospitante indipendentemente dal resto della propria famiglia, lo Stato membro, prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno, può esaminare se il minore risponda ai criteri di integrazione previsti dalla propria normativa. Gli Stati membri possono chiedere che le domande relative al ricongiungimento familiare di figli minori vengano presentate prima che questi raggiungano l'età di 15 anni, conformemente alle disposizioni della loro normativa in vigore alla data di attuazione della direttiva (2006). La direttiva prevede, inoltre, che gli Stati membri possono esigere che il soggiornante, prima di farsi raggiungere dai propri familiari, abbia legalmente risieduto sul loro territorio per un periodo determinato, comunque non superiore a due anni. Infine, uno Stato membro può istituire un periodo di attesa non superiore a tre anni tra il deposito della domanda di ricongiungimento e la concessione del permesso di soggiorno ai familiari di cui trattasi, qualora la sua normativa in materia utilizzi come criterio la capacità di accoglienza dello Stato medesimo.

---

*diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 537 ss; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 16.

<sup>273</sup> Il ricorso del Parlamento europeo ha chiamato la Corte di giustizia a pronunciarsi sulla compatibilità di tre delle disposizioni-deroghe stabilite dalla direttiva con il diritto al rispetto della vita familiare e il principio di non discriminazione, che, in quanto previsti dagli artt. 8 e 14 CEDU, da diversi trattati e accordi internazionali, vincolanti gli Stati membri e dalle tradizioni costituzionali ad essi comuni, costituiscono principi generali del diritto comunitario. La rilevanza delle clausole impugnate emergeva dall'essere il regime derogatorio riferito alla legislazione in vigore al momento dell'attuazione della direttiva. La prima deroga è prevista dall'art. 4. n.1 ultimo comma che permette agli Stati di subordinare il ricongiungimento familiare dei figli compiuti i dodici anni che giungano in uno Stato UE indipendentemente dal resto della famiglia all'esame della sussistenza delle condizioni di integrazione. La seconda deroga è prevista dall'art. 4 n. 6 che attribuisce agli Stati la facoltà di imporre la presentazione della domanda di ricongiungimento prima che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età e di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei minori ultraquindicenni "per motivi diversi dal ricongiungimento familiare". L'ultima deroga è prevista dall'art. 8 secondo il quale gli Stati possono esigere che il migrante abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un periodo di due anni. Derogando a tale norma, il 2° comma della disposizione stabilisce che, se la legislazione tiene conto delle capacità di accoglienza dello Stato, quest'ultimo può prevedere un periodo di attesa non superiore a tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento ed il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari. La Corte di giustizia ha respinto però il ricorso con una pronuncia che sembra dettata dalla preoccupazione di salvaguardare il compromesso politico e mantenere le condizioni di equilibrio in essa fissate. Un elemento di interesse è rappresentato dalla diversità di opinione espressa dalla Corte di giustizia e dall'Avvocato generale Kokott su alcune questioni oggetto del giudizio. Vedi sul punto le Conclusioni generali presentate l'8 settembre 2005, reperibile anche sul sito [www.curia.eu](http://www.curia.eu).



Il Parlamento europeo, ritenendo tali disposizioni contrarie ai diritti fondamentali, in particolare, al diritto al rispetto della vita familiare ed al diritto di non discriminazione, ha proposto il ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia, la quale però lo ha respinto. La Corte ha dichiarato la compatibilità sia con il principio del rispetto alla vita familiare sancito dall'art. 8 CEDU e da altri trattati internazionali sia con il principio di eguaglianza<sup>274</sup>.

Tuttavia, la direttiva 2003/86 rappresenta certamente un gran passo in avanti in quanto è il primo strumento a livello comunitario che stabilisce un quadro legislativo integrato sul ricongiungimento familiare. Essa è un documento importante in quanto per la prima volta *codifica il diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini extracomunitari nell'UE*. Si perde dunque, il carattere di mero auspicio e viene qualificato come un vero e proprio diritto<sup>275</sup>. Se non si può garantire ai cittadini extracomunitari una tutela massima di codesto diritto sicuramente con la direttiva si è segnato una tappa fondamentale del ravvicinamento delle legislazioni in materia e si auspica che nel futuro si segnino altri significativi passi in avanti. Anche la citata sentenza della Corte *Parlamento c. Consiglio* conferma espressamente l'esistenza di tale diritto, poiché afferma che la direttiva impone un obbligo positivo preciso agli Stati membri esigendo che, in circostanze stabilite dalla direttiva, autorizzino il ricongiungimento familiare di alcuni familiari del soggiornante senza lasciare loro alcun margine di discrezionalità al riguardo<sup>276</sup>.

Prima di analizzare in dettaglio il contenuto delle norme della direttiva si ricorda che essa si applica a tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione del Regno Unito, Irlanda e Danimarca a causa della particolare posizione di questi Stati all'interno del Titolo VI del Trattato CE<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> Vedi P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 537 ss.

<sup>275</sup> Dello stesso parere K.Groenendijk, *Legal concepts of integration in EU migration law*, cit, p. 118; *Ricongiungimenti familiari e test del DNA*, cit., p. 522 ss.

<sup>276</sup> Vedi par. 60 della motivazione della sentenza *Parlamento c. Consiglio* cit.. Vedi inoltre la *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare* del 8.10.2008, COM(2008) 610 definitivo, Bruxelles.

<sup>277</sup> Vedi i cons. 17 e 18 della direttiva. Cfr. in dottrina S.Adamo, *The Legal Position of Migrants in Denmark: Assessing the Context around the Cartoon Crisis*, in *European Journal of Migration and Law*, 9/2007, p. 12; L.Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., nota 41 p. 220; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 433; S.I.Sanchez, *El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03* cit., p. 141; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 216; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086.

## 2.1. La sfera di applicazione *ratione personae*. I titolari del diritto al ricongiungimento familiare.

Il diritto al ricongiungimento familiare, secondo la direttiva 2003/86, è limitato ai cittadini dei paesi terzi, soggiornanti nel territorio di uno Stato membro dell'UE e titolari di un permesso di soggiorno della durata pari o superiore ad un anno, indipendentemente dalle ragioni di soggiorno<sup>278</sup>. La direttiva si applica anche ai rifugiati, riconosciuti dagli Stati membri sotto le previsioni della Convenzione di Ginevra, mentre sono esclusi i richiedenti asilo, i beneficiari della protezione temporanea e, su proposta del Parlamento europeo, anche i cittadini di Paesi terzi autorizzati a soggiornare in uno Stato membro in virtù di forme sussidiarie di protezione nonché lavoratori alla pari e stagisti<sup>279</sup>. L'obiettivo della direttiva è di garantire un equo trattamento ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio comunitario.

“Cittadino di un paese terzo” è definito dalla direttiva chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 17, paragrafo I del trattato<sup>280</sup>. Beneficiano dunque, del diritto al ricongiungimento solo i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio comunitario con un permesso valido almeno un anno e i rifugiati, indipendentemente dalla durata della validità del permesso di soggiorno<sup>281</sup>. La sfera di applicazione *ratione personae*

---

<sup>278</sup> R. Cholewinsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, cit., p. 278; S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 213 ss; G. Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 255; F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 534; E. Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4085; L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 220; A. Weber-A. Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 230; D. Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 434; S. I. Sanchez, *El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03* cit., p. 126 ss; J. M. C. Martín, *TJCE-Sentencia de 27.06.2006, Parlamento europeo/Consejo, C-540/03 – Restricciones al reagrupamiento familiar de nacionales de terceros Países versus respeto de los derechos fundamentales*, cit., p. 219 ss; G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 154; N. Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144 ss; A. Di Pascale-M. Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15; S. Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318.

<sup>279</sup> Cfr. sull'argomento S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 214; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 534; A. Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 149; G. Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 255; N. Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 10.

<sup>280</sup> Art. 2 punto a). Cfr. E. Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 111; N. Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144.

<sup>281</sup> E. Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4085; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 534; L. Manca, *L'immigrazione nel*

include non solo i cittadini di paesi terzi soggiornanti a scopo di lavoro e di attività subordinata (esclusi i lavoratori alla pari, i lavoratori a tempo determinato e quelli stagionali) bensì anche gli studenti<sup>282</sup>. L'art. 3 della direttiva subordina l'applicazione della richiesta all'esito positivo della valutazione discrezionale, operata dallo Stato richiesto, circa l'esistenza di "una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiorno in modo stabile", affiancato al momento dell'applicazione del possesso di un permesso di soggiorno di durata di almeno un anno<sup>283</sup>. La fondata prospettiva di ottenere un diritto di soggiorno in modo stabile desta un margine di discrezionalità in capo agli Stati membri, lasciando, dunque, solo a loro l'interpretazione di questa disposizione<sup>284</sup>. Su indicazione della Commissione questa disposizione dovrebbe essere volta ad escludere dall'esercizio del diritto al ricongiungimento coloro che, soggiornando temporaneamente, non abbiano "la possibilità di rinnovo" del permesso di soggiorno. Inoltre, la prospettiva di un soggiorno stabile dipende ampiamente dalle opzioni di politica migratoria, variabili da un Paese all'altro<sup>285</sup>. Si pensi ad esempio ad un lavoratore che risiede legalmente in Italia per 4 anni consecutivi il quale inizia le procedure di applicazione per il ricongiungimento e nel frattempo perde il lavoro, qualificandosi successivamente in lavoratore stagionale (con un permesso di lavoro di durata 6-8 mesi) che si protrae nel tempo. Tale lavoro le porta sì ad avere tutti i requisiti richiesti quali condizione economiche e alloggio adeguato, ma il requisito del permesso prevale. In questa situazione e altre ancora sarebbe stato molto più semplice ed efficace se si fosse fatto riferimento alla nozione di "stabilità" ovvero "di valutazione

---

*diritto dell'Unione europea*, cit., p. 220 ss; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15.

<sup>282</sup> A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 230; B.Nascimbene-E.M.Mafrolla, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo* cit., p. 23; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144.

<sup>283</sup> L'art. 3 della direttiva prevede espressamente che: "La presente direttiva si applica quando il soggiornante è titolare di un permesso di soggiorno rilasciato da tale Stato membro per un periodo di validità pari o superiore a un anno, e ha una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile, se i membri della sua famiglia sono cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro status". Cfr. sull'argomento A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 229; H.Urth, *Building a Monumentum for the Integration of Third-country Nationals in th European Union*, cit., p. 163; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4085; M.L.Tufano, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, cit., nota 82 p. 753; L.Tomasi, *Flussi migratori e risorse umane* cit., p. 212; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217; S.Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15.

<sup>284</sup> Vedi M.L.Tufano, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, cit., nota 63 p. 752; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15.

<sup>285</sup> G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 154 ss.

complessiva della situazione personale” piuttosto che solo alla “fondata prospettiva” considerato che il cittadino solo in queste condizioni (di stabilità) chiederebbe il ricongiungimento con i propri familiari. In merito a questa condizione la stessa Commissione non chiarisce quali siano i casi, né si trovano indizi in proposito nei documenti del Consiglio o del Parlamento europeo. In assenza di un’interpretazione uniforme, come ribadito, il punto è rimesso alla discrezionalità dei singoli Stati<sup>286</sup>. Tuttavia gli Stati dovrebbero essere molto cauti nel valutare detta prospettiva al fine di non pregiudicare le varie situazioni lavorative del richiedente, condizionato molte volte dalle esigenze del mercato del lavoro e di usare questa discrezionalità per il meglio. Per quanto riguarda il ricongiungimento delle persone il cui permesso di soggiorno è inferiore ad un anno e le norme relative a costoro ai fini del ricongiungimento familiare, esso rimane nella discrezionalità degli Stati membri<sup>287</sup>.

La direttiva si applica anche a tutti i cittadini extracomunitari che hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo sulla base della direttiva del Consiglio 2003/109 del 23 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo<sup>288</sup>, qualora, decidano di trasferirsi in un secondo Stato membro. In base all’art. 16 della direttiva 2003/109, i familiari del soggiornante, elencati dall’art. 4 della direttiva 2003/86, hanno diritto (coniuge, figli minori non sposati) o possono (ascendenti, figli adulti non sposati, partner) accompagnarlo o raggiungerlo nel secondo Stato membro, allorché la famiglia era già riunita nel primo Stato membro<sup>289</sup>. Negli altri casi in cui il ricongiungimento familiare avvenga

---

<sup>286</sup> Cfr. in proposito A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15.

<sup>287</sup> A.Liguori, *L’integrazione comunitaria e il diritto all’unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 149.

<sup>288</sup> Sulla direttiva 2003/109 del 23 novembre 2003 vedi in generale A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 18 ss; D.Liakopoulos, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, cit., p. 122 ss; S.Pasquetti, *L’azione dell’Unione europea nel campo dell’immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 319 ss; L.Manca, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 223 ss; K.Groenendijk, *Legal concepts of integration in EU migration law*, cit., p. 121 ss. Per un’analisi di confronto tra la direttiva 2003/109 e 2004/38 cfr. ampiamente K.Groenendijk, *Citizens and Third Country Nationals: differential treatment or discrimination?*, in *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’U.E.*, cit., p. 79 ss.

<sup>289</sup> Vedi l’art. 16 par. 1 della direttiva 2002/109/CE secondo il quale: “Allorché il soggiornante di lungo periodo esercita il diritto di soggiorno nel secondo Stato membro e allorché la famiglia era già unita nel primo Stato membro, i familiari che soddisfano le condizioni di cui all’art. 4, paragrafo 1 della direttiva 2003/86/CE sono autorizzati ad accompagnare o raggiungere il soggiornante di lungo periodo. 2. Allorché il soggiornante di lungo periodo esercita il proprio diritto di soggiorno in un secondo Stato membro e allorché la famiglia era già unita nel primo Stato membro, i familiari, diversi da quelli di cui all’articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/86/CE possono essere autorizzati ad accompagnare o raggiungere il soggiornante di lungo periodo”. Cfr. L.Manca, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 229.

per la prima volta nel secondo Stato membro si applicano le disposizioni della direttiva 2003/86<sup>290</sup>.

In conclusione possiamo dire che rispetto alle legislazioni degli Stati membri la direttiva pone *standard* minimi per cui gli Stati membri possono mantenere in vigore o adottare disposizioni più favorevoli.

## 2.2. *I soggetti beneficiari del diritto di ricongiungimento familiare.*

Con riguardo ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare, la direttiva stabilisce che i membri della famiglia del soggiornante debbano essere anch'essi cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro *status* giuridico<sup>291</sup>. La categoria dei familiari ammessi al ricongiungimento familiare viene ridotta moltissimo durante le discussioni per l'adozione della direttiva<sup>292</sup>. Nell'individuazione dei soggetti passivi del ricongiungimento essa prevede un obbligo e un'opzione. L'obbligo riguarda la famiglia nucleare, ossia sono ammessi al ricongiungimento familiare il coniuge e i figli minorenni, compresi gli adottati anche di uno dei coniuge, mentre l'opzione riguarda gli ascendenti ed i figli maggiorenni<sup>293</sup>. Il ricongiungimento familiare degli altri membri della famiglia nonché altri soggetti legati al soggiornante viene lasciato alla mera discrezionalità degli Stati membri. La direttiva in esame restringe molto il concetto di famiglia ammessa ai fini del ricongiungimento, identificandolo nella famiglia nucleare<sup>294</sup> cioè: a) coniuge del soggiornante; b) figli minorenni del soggiornante e del coniuge,

---

<sup>290</sup> Vedi l'art. 16, par. 5 il quale stabilisce espressamente che: “*Se la famiglia non era già unita nel primo Stato membro, si applicano le disposizioni della direttiva 2003/86/CE*”. Cfr. in proposito D.Liakopoulos, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, cit., p. 122; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 23.

<sup>291</sup> Vedi l'art. 3 della direttiva. Cfr. R.Cholewinsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, cit., p. 278.

<sup>292</sup> Cfr. in proposito A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 232.

<sup>293</sup> Cfr. A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 232; S.Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 214; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086; S.Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 172; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15; G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 256.

<sup>294</sup> Vedi cons. 9 della direttiva. Cfr. S.Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, cit., p. 65; G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 155 ss; D.Liakopoulos, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 434.

compresi i figli adottati; c) i figli minorenni, compresi quelli adottati, del soggiornante, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento; d) infine, i figli minorenni, compresi quelli adottati, del coniuge, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento. Infine, la direttiva si applica non solo alle famiglie già formate prima che il soggiornante sia immigrato nello Stato ospitante bensì anche alle famiglie che si formano successivamente<sup>295</sup>.

a) *Coniuge*

Per quanto riguarda la nozione di famiglia ai fini del ricongiungimento familiare, la normativa in commento prevede che vi rientra obbligatoriamente il coniuge<sup>296</sup>. Secondo la direttiva gli Stati membri sono obbligati ad autorizzare ai sensi dell'art. 4 comma 1 il ricongiungimento familiare per *il coniuge del soggiornante*. Per quanto riguarda i coniugi, la direttiva consente agli Stati membri di fissare limiti minimi di età per il soggiornante ed il coniuge, pari nel massimo a 21 anni allo scopo di contrastare la prassi dei matrimoni contratti tra minorenni senza il loro libero consenso<sup>297</sup>. Tale disposizione se da un lato intende *assicurare una migliore integrazione* dall'altra tende *ed evitare i matrimoni forzati*. Un esempio può chiarire come tale disposizione si applica in pratica: si pensi ad un ventenne turco legalmente residente in Olanda che sposa una suo connazionale diciottenne. Il matrimonio è legale ed è riconosciuto in Olanda. Tuttavia per assicurare una migliore integrazione della moglie, l'Olanda obbliga costei ad aspettare tre anni in Turchia prima di raggiungere il marito.

---

<sup>295</sup> K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 218.

<sup>296</sup> Vedi l'art. 4 comma 1 lettera a). Cfr. N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144; id., *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normative internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 10; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 172; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217; S.Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318; F.Caggia, *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 89; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15.

<sup>297</sup> Vedi l'art. 4 comma 5: *“per assicurare una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati gli Stati membri possono imporre un limite minimo di età per il soggiornante e il coniuge, che può essere al massimo pari a ventuno anni, perché il ricongiungimento familiare possa aver luogo”*. In precedenza alcuni Paesi come la Danimarca era previsto un limite di età del coniuge ammesso al ricongiungimento pari al 24. Anche l'Olanda, in una proposta del 2004 voleva introdurre tale limite però risultava in contrasto con la direttiva 2003/86. Cfr. sull'argomento K.Groenendijk, *Legal concepts of integration in EU migration law*, cit., p. 118. Cfr. in generale sul limite di età dei coniugi N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 145; id., *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normative internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 10; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15 ss.

L'unico divieto in relazione al matrimonio concerne il ricongiungimento familiare del coniuge nei casi di poligamia, ad esclusione del primo beneficiario<sup>298</sup>. Quanto all'eventualità dunque che il soggiornante abbia concluso più matrimoni e abbia, pertanto, più famiglie, sulla base dell'art. 4 comma 4 gli Stati potranno porre delle restrizioni al ricongiungimento familiare, non ammettendo nel loro territorio il "secondo coniuge" ove già uno abbia usufruito del ricongiungimento, né i figli di quest'ultimo<sup>299</sup>. La direttiva sancisce che se il richiedente ha già un coniuge convivente nel territorio dello Stato membro ospitante, questo non autorizza l'ingresso e il soggiorno di un altro coniuge né dei figli di quest'ultimo. È dunque, indifferente se a chiedere il ricongiungimento sia la prima moglie o una moglie successiva. Ciò che è chiaro è che una seconda moglie non ha diritto al ricongiungimento familiare e, pertanto, agli Stati è vietato accordarle il diritto di soggiorno, almeno per quello che concerne il ricongiungimento familiare<sup>300</sup>. Agli Stati membri, in termini di opzione, viene lasciata la scelta se ammettere sul proprio territorio i figli minori del secondo coniuge<sup>301</sup>. La disposizione secondo cui "gli Stati membri *possono* limitare il ricongiungimento familiare dei figli minorenni del soggiornante e di un altro coniuge" (art. 1 comma 4) lascia aperta una piccola possibilità dunque di ammettere il

---

<sup>298</sup> Vedi in questi termini N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 145; id., *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normative internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 11; G.Cataldi, *L'immigrazione tra universalità dei diritti umani e particolarità culturali*, in *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, cit., p. 76; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 16. Vedi anche la sentenza del Consiglio Costituzionale n. 2006-539 del 20 luglio 2006 nel quale il Consiglio costituzionale ha precisato, al fine del ricongiungimento, la sussistenza di un limite e due condizioni: l'inesistenza di legami familiari poligamici e la presenza di una fonte di reddito e di un alloggio decoroso e sufficiente ad accogliere la famiglia dello straniero. V. la nota di M.Calamo Specchia, *Il Conseil Constitutionnel e la protezione dell'immigrato: la difficile cittadinanza dei diritti costituzionali "deboli" tra accoglienza e integrazione* in *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, 11/2006, p. 1580 ss. Vedi inoltre Corte di Appello Torino, 18 aprile 2001 e Tribunale di Bologna, 12 marzo 2003 che hanno autorizzato il ricongiungimento della seconda moglie per consentirle di essere vicino al figlio minore. Cfr. sull'argomento G.Cataldi, *L'immigrazione tra universalità dei diritti umani e particolarità culturali*, cit., p. 77. Sulla poligamia in generale vedi ampiamente C.Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 43 ss; id., *La "famiglia islamica" in Italia*, cit., p. 11 ss; F.Pastore, *Famiglie immigrati e diritti occidentali: il diritto di famiglia musulmana in Francia e Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 73 ss; A.Galoppini, *Ricongiungimento familiare e poligamia*, cit., p. 739 ss; G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 256.

<sup>299</sup> Cfr. G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 256; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 434; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 150; G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p.156.

<sup>300</sup> Vedi in questi termini C.Campiglio, *La "famiglia islamica" in Italia*, cit., p. 18; id., *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, cit., p. 49.

<sup>301</sup> Cfr. in proposito S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 150 ss; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 434 ss.

ricongiungimento familiare dei figli del secondo coniuge qualora sia nell'interesse del minore o in casi particolari (per es. quando la madre del fanciullo è deceduta o non può per condizioni oggettive prendersi cura di lui). Questo è un caso in cui dovrebbero prevalere i valori umani più che il rispetto dei valori e principi nonché l'ordine pubblico degli Stati membri. Dal momento che la normativa comunitaria adotta una nozione autonoma ed ampia di "figlio"<sup>302</sup> e che sarebbe configurabile un diritto soggettivo autonomo del figlio *uti singulus*<sup>303</sup>, è evidente che le misure restrittive, usando le parole di Campiglio, dovrebbero trovare una valida giustificazione, più forte dell'interesse superiore del minore a ricongiungersi col padre<sup>304</sup>.

b) *Figli*

La direttiva obbliga gli Stati membri ad autorizzare, assieme al coniuge, l'ingresso dei figli minorenni non sposati<sup>305</sup>. Questa categoria di familiari è composta solo dai figli e non dunque, dai discendenti in generale. La direttiva divide i figli in tre categorie. Nella prima categoria sono inclusi "i figli minorenni del soggiornante e del coniuge, compresi i figli adottati secondo una decisione presa dalle autorità competente dello Stato membro interessato o una decisione automaticamente applicabile in virtù di obblighi internazionali contratti dallo Stato membro o che deve essere riconosciuta conformemente a degli obblighi internazionali"; nella seconda categoria sono inclusi: "i figli minorenni, compresi quelli adottati, del soggiornante, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento"; la terza categoria, simile alla seconda concerne "i figli minorenni, compresi quelli adottati, del coniuge quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento"<sup>306</sup>. Per quanto riguarda i figli in affidamento condiviso, la direttiva prevede

---

<sup>302</sup> L.Tomasi, *La nozione di famiglia negli atti dell'Unione e della Comunità europea*, cit., p. 73 ss.

<sup>303</sup> C.Ricci, *La "famiglia" nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 133 ss.

<sup>304</sup> Vedi C.Campiglio, *La "famiglia islamica" in Italia*, cit., p. 18; id., *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, cit., p. 49.

<sup>305</sup> Cfr. A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 233; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217; G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 257; G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 156; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 144; id., *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normative internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 10; S.Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435.

<sup>306</sup> Vedi art. 4 comma 1 lettere b), c) e d). Cfr. D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435.



in termini di opzione che nel caso dei figli minorenni non sposati di cui all'art. 4 comma 1 lettere c) e d) gli Stati membri *possono* autorizzare il ricongiungimento dei figli affidati ad entrambi i genitori, a condizione che l'altro titolare abbia dato il suo consenso<sup>307</sup>. Dunque, la discrezionalità lasciata agli Stati membri riguardante i figli minorenni in affidamento condiviso, si traduce in potere lasciato agli Stati membri di rifiutare il ricongiungimento qualora si tratti di figli in affidamento condiviso. La discrezionalità in merito ai figli in affidamento comune desta delle perplessità, in quanto crea un regime differenziato all'interno di una categoria che delle differenze non dovrebbero esistere. Secondo quanto stabilito dalla direttiva i figli minorenni devono avere un'età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato (nel luogo ove avviene il ricongiungimento) e non devono essere coniugati<sup>308</sup>. Tale disposizione evoca l'idea, come di regola dovrebbe essere, che i figli sono economicamente dipendenti dai genitori.

Per quanto riguarda la maggiore età per i figli dei cittadini di paesi terzi, essa è rimessa alla legislazione degli Stati membri<sup>309</sup> e non quindi a quella comunitaria, la quale prevede che il limite di età per poter usufruire della legislazione comunitaria in materia di ricongiungimento familiare è di 21 anni<sup>310</sup>. Dunque, per poter usufruire del ricongiungimento familiare nell'Unione europea i figli degli immigrati cittadini extracomunitari, devono avere come limite massimo di età quello del 18 mentre i figli dei cittadini comunitari devono avere come limite massimo quello di 21. La maggiore età viene oramai identificata nella maggior parte degli Stati membri con il compimento dei diciotto anni: la maggiore età, secondo le previsioni della direttiva sul ricongiungimento familiare, viene stabilita dallo Stato membro interessato. Questo criterio in alcuni Stati (per es. Germania, Olanda) si traduce in un ulteriore abbassamento che può arrivare anche fino a 14 (Olanda). Dunque, il criterio dell'età è una variabile a seconda della legislazione dello Stato ospitante, (ovviamente conforme alla direttiva) ma non conforme ai principi umani e soprattutto a quelli di eguaglianza. Per quanto riguarda la seconda condizione essa prevede che i figli non devono essere sposati. Nel caso in cui sono minori ma sposati ed ancora economicamente dipendenti dai propri genitori, sono esclusi dall'ambito di

---

<sup>307</sup> Vedi sull'argomento G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 156; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435.

<sup>308</sup> Cfr. S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214; G.Brinkmann, *Family Reunion, Third Country Nationals and the Community's New Powers*, cit., p. 257.

<sup>309</sup> Cfr. A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., nota 9, p. 15.

<sup>310</sup> Vedi anche E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 112; A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 233.

applicazione della direttiva. Una situazione di dipendenza avviene in tanti casi e non poche volte vede coinvolti figli anche diciassetenni che non possono usufruire del ricongiungimento perché la legislazione dello Stato ospitante prevede come limite di maggiore età quello di 16 anni.

Per quanto riguarda i figli adottivi, la direttiva specifica che la decisione in merito all'affidamento deve essere presa dall'autorità competente dello Stato membro interessato o da una decisione automaticamente applicabile in virtù degli obblighi internazionali: l'adozione deve essere, dunque, riconosciuta nello Stato membro interessato e direttamente applicabile<sup>311</sup>.

In questa sede mi preme puntualizzare che esistono anche forme diverse di cura dei minori le quali non si identificano con adozione tradizionale: quale regime viene previsto per le altre forme di adozione, quelle in particolar modo del mondo musulmano *kafala*<sup>312</sup>? Siccome la *kafala* non crea alcun vincolo di filiazione, resta difficile stabilire il regime giuridico nei diversi ordinamenti occidentali, ponendo la difficoltà di conciliare questo istituto nel diritto positivo. In Italia per esempio, i problemi affrontati dai giudici è duplice, ed attiene al riconoscimento del *kafala* sia come motivo di ricongiungimento familiare che come adozione o affidamento preadottivo<sup>313</sup>.

Una questione di particolare interesse con riguardo ai figli e che ha suscitato non poche discussioni e critiche è la disposizione in base alla quale agli Stati membri viene concessa la facoltà di richiedere ai figli che abbiano superato i dodici anni, di soddisfare delle *condizioni di integrazione*<sup>314</sup>. La norma, racchiusa nell'art. 4 comma 1 ultimo paragrafo, oggetto di richiesta

---

<sup>311</sup> Cfr. E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 112.

<sup>312</sup> La *kafala* è l'istituto, a protezione del minore riconosciuto espressamente anche dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (art. 20 par.3) e assimilato alle misure "occidentali" di protezione di minori dalla Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1961 (art. 3, lett. a), mediante il quale una coppia si assume l'obbligo, alla presenza di un giudice o di un notaio, di prendersi cura del minore, senza però con ciò acquisire con questi un rapporto di filiazione. Per quanto riguarda appunto, il rapporto di filiazione il diritto islamico ne riconosce solo uno: quello della filiazione legittima. L'adozione è vietata dal Corano. Pertanto, la *kafala*, non interrompendo il legame giuridico con la famiglia di origine, non determina in capo al minore un cambiamento di status personale e termina di regola con la maggiore età. Cfr. sull'argomento C.Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, cit., p. 46; id., *La "famiglia islamica" in Italia*, cit., p. 43 ss; E.De Feis, *La kafala islamica come strumento di tutela dei minori e presupposti del suo riconoscimento in Italia*, in *Famiglia e Diritto*, n. 5/2009, p. 483 ss; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 582; S.Mondino, *L'ordinamento giuridico italiano di fronte alla kafala nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sez.I, nr. 7472, 20 marzo 2008 e Cass. Civ. Sez. I, nr. 19734 del 17 luglio 2008)*, in *Gli Stranieri*, n.4/2008, p. 347 ss.

<sup>313</sup> V. ampiamente la prassi giurisdizionale al riguardo in C.Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, cit., p. 71 ss; id., *La "famiglia islamica" in Italia*, cit., p. 43 ss; E.De Feis, *La kafalah islamica come strumento di tutela dei minori e presupposti del suo riconoscimento in Italia*, cit., p. 483 ss.

<sup>314</sup> I criteri di integrazione sono state inserite di iniziativa del governo tedesco. Tuttavia bisogna puntualizzare che tali requisiti non sono stati inseriti nella *German Immigration Act (Zuwanderungsgesetz)* del 2004. Cfr. K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217 ss.

di annullamento nel ricorso presentato dal Parlamento, stabilisce che uno Stato membro, qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga nel territorio indipendentemente dalla sua famiglia, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore.

Tale disposizione produce effetto solo in presenza di circostanze tassativamente definite, vale a dire quando un minore di età superiore a dodici anni giunga indipendentemente dalla famiglia<sup>315</sup>.

Essa prevede per gli Stati di mantenere un margine di discrezionalità, consentendo loro di esaminare se il minore stesso risponda a *criteri di integrazione* previsti dalla legge nazionale<sup>316</sup>. Sebbene la norma desti delle perplessità e sembri limitare il diritto al ricongiungimento familiare, secondo la Corte, invece, essa configura un potere discrezionale limitato che non può essere in contrasto con il rispetto della vita familiare, non diverso da quello riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella propria giurisprudenza in materia di diritto al rispetto della vita familiare, ponderando in ogni singola fattispecie concreta gli interessi in gioco<sup>317</sup>. Inoltre, la scelta dei 12 anni non configura discriminazione basata sull'età, perché secondo la Corte, "si tratta di un criterio corrispondente ad una fase della vita di un figlio minore in cui questi ha già trascorso un periodo relativamente lungo della propria esistenza in un paese terzo senza i suoi familiari, ragion per cui un'integrazione in un nuovo ambiente può risultare maggiormente fonte di difficoltà"<sup>318</sup>. Il giudice comunitario ritiene, pertanto, legittima la possibilità riconosciuta agli Stati di verificare tramite un *test* d'integrazione, l'inserimento dei minori, giunti indipendentemente dal resto della famiglia. La soluzione adoperata dalla Corte, sebbene non convinca del tutto, dà motivo di ritenere (e soprattutto ricordando l'*iter* dell'adozione della direttiva) che siccome la direttiva costituisce un ravvicinamento della

---

<sup>315</sup> Vedi N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 10; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4085.

<sup>316</sup> Cfr. sull'argomento A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 15; A.Zanobetti (a cura di) *Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e rispetto dei diritti fondamentali*, cit., p. 404; R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 21 ss; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435; S.Peers, *EU Justice and Home Affaire Law*, cit., p. 214.

<sup>317</sup> Vedi il punto 61 e 62 della motivazione della sentenza *Parlamento c. Consiglio* cit..

<sup>318</sup> Secondo la Corte infatti, così come emerge anche dal dodicesimo considerando della direttiva, la possibilità di limitare il diritto al ricongiungimento familiare per i minori di età superiore ai 12 anni che non abbiano inizialmente risieduto presso il soggiornante è volta a tener conto della capacità di integrazione dei minori di più giovane età e garantisce che essi acquisiscano l'educazione e le conoscenze linguistiche necessarie a scuola. Vedi i punti 67 e 68 della motivazione della sentenza. Vedi il testo della motivazione della sentenza in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, aprile-giugno, 2007, p. 253 ss. Cfr. R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 25.

legislazione in materia nonché un netto progresso nella materia, un annullamento, anche limitato ad alcune disposizioni, avrebbe riaperto di nuovo i negoziati in un clima molto difficile<sup>319</sup>. La Corte di giustizia ha preferito dare questa interpretazione, penso per il semplice motivo di salvaguardare il compromesso politico e mantenere dunque, le condizioni di equilibrio fissate nella direttiva, frutto di una difficile gestazione<sup>320</sup>. Definirei questa condizione problematica con le parole di Guild secondo la quale la discrezionalità lasciata in capo agli Stati membri: “does not lead towards convergence of criteria or standards but rather in the opposite direction”<sup>321</sup>.

Parimenti la Corte ha ritenuto che la possibilità per gli Stati membri di riservare l'applicazione dei requisiti relativi al ricongiungimento familiare previsti dalla direttiva alle domande di ricongiungimento proposte prima che i figli abbiano raggiunto l'età di 15 anni non può essere considerata in contrasto con il diritto al rispetto della vita familiare, con l'obbligo di tener conto del superiore interesse del minore o con il principio di non discriminazione in base all'età<sup>322</sup>.

L'art. 4 comma 6 stabilisce che gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare di figli minori debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età e, ove dette richieste vengano presentate oltre il quindicesimo anno di età, gli Stati membri che decidono di applicare la presente deroga autorizzano l'ingresso e il soggiorno di siffatti figli per motivi diversi dal ricongiungimento familiare. In verità, la Corte ha precisato che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che essa vieti agli Stati membri di prendere in considerazione una domanda relativa ad un figlio di età superiore a 15 anni ovvero li autorizzi a non farlo. Infatti, se è pur vero che per effetto di tale disposizione, uno Stato membro può legittimamente escludere che le domande proposte da figli minori d'età superiore a 15 anni siano assoggettate ai requisiti generali della direttiva, lo Stato membro è tenuto ad esaminare la domanda nell'interesse del figlio minore e al fine di favorire

---

<sup>319</sup> Dello stesso parere A.Zanobetti (a cura di) *Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e rispetto dei diritti fondamentali*, cit., p. 404.

<sup>320</sup> Di questo parere A.Zanobetti *Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e rispetto dei diritti fondamentali*, cit., p. 404; R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 25; M.Evola, *Il ricongiungimento dei migranti non comunitari tra sovranità degli stati e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 434. Dello stesso parere di quello espresso dalla Corte vedi F.Macrì, *La Corte di giustizia sul diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi: la sentenza Parlamento c. Consiglio*, cit., p. 813.

<sup>321</sup> Cfr. E.Guild, *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, cit. p. 113.

<sup>322</sup> Vedi i punti 84 ss della motivazione della sentenza *Parlamento c. Consiglio* cit.. Sull'art. 4 comma 6 cfr. G.Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, cit., p. 156.

la vita familiare<sup>323</sup>. Tale norma, secondo la Corte deve essere letta alla luce dei principi successivi posti dalla direttiva, che impone agli Stati membri di prendere debitamente in considerazione l'interesse superiore del minore e di tener conto di una serie di elementi fra cui figurano i vincoli familiari della persona. Dunque, anche se effettivamente l'art. 4 n. 6 consente agli Stati membri di escludere le domande di ricongiungimento familiare riguardante i figli minori che abbiano già compiuto i 15 anni, è vero che lo Stato "resta tuttavia tenuto ad esaminare le domande nell'interesse del minore e nell'ottica di favorire la vita familiare". Per quanto concerne il limite di età stabilita di 15 anni la Corte ripete "*a fortiori*" quanto detto sull'art. 4 n. 1<sup>324</sup>. Il giudizio della Corte, deludente per la maggior parte delle argomentazioni in oggetto, finisce in modo irrituale, non escludendo che ulteriori questioni relative alla direttiva e alla sua interpretazione possano in futuro essere sottoposte nuovamente al suo sindacato direttamente dai giudici nazionali, secondo le modalità previste dagli artt. 68 e 234 CE<sup>325</sup>. Concludendo in questo modo, la Corte sembra quasi invitare i giudici nazionali a sollecitare l'interpretazione della direttiva.

#### c) *Altri membri della famiglia*

Agli Stati membri è attribuito la facoltà di estendere, per via legislativa o regolamentare, il novero dei familiari ammessi al ricongiungimento familiare in base all'art. 4 comma 2 e 3<sup>326</sup>. L'articolo 4, paragrafi 2 e 3, consente agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di "altri familiari" "*fatto salvo il rispetto delle condizioni definite al capo IV*". Di conseguenza, una volta che gli Stati membri decidono di concedere tale possibilità, si applicano le normali condizioni stabilite dalla direttiva<sup>327</sup>.

La categoria dei familiari lasciati alla discrezionalità degli Stati membri è composta da *a)* gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di quest'ultimo e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese di origine e *b)* i figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge qualora obiettivamente non

---

<sup>323</sup> Vedi i parr. 88-89-90 della motivazione della sentenza *Parlamento c. Consiglio* cit.. Cfr. P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 538.

<sup>324</sup> Vedi parr. 87-89 della motivazione della sentenza *Parlamento c. Consiglio* cit.. Cfr. A.Zanobetti *Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e rispetto dei diritti fondamentali*, cit., p. 404.

<sup>325</sup> R.Aveta, *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, cit., p. 26.

<sup>326</sup> A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 14; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 536; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217.

<sup>327</sup> Vedi la *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare* cit., p. 6.

possono provvedere alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute<sup>328</sup>. Gli ascendenti del soggiornante o del coniuge sono individuati solo in quelli di primo grado ossia *padre e madre*. Le condizioni poste a carico di essi sono di due tipi: il primo riguarda la dipendenza (devono essere a carico o del soggiornante o del coniuge) mentre il secondo riguarda la mancanza nel paese di origine di un adeguato sostegno familiare<sup>329</sup>. Anche la situazione dei figli adulti si presenta allo stesso modo: essi devono essere maggiorenni, secondo la legislazione dello Stato ospitante per poter usufruire del diritto al ricongiungimento familiare in quello Stato, non sposati e in stato di salute tale da non poter provvedere alle proprie necessità<sup>330</sup>. Si pensi, per esempio, ad un soggetto non autosufficiente a causa di un handicap. Lo stesso ragionamento viene conseguito anche con riguardo al *partner non coniugato* considerato nell'art. 4 comma 3 della direttiva<sup>331</sup>. La direttiva, contrariamente a quanto previsto dalla proposta iniziale, adotta una posizione estremamente flessibile, rinviando alla regolamentazione degli Stati membri<sup>332</sup>. Il partner deve avere con il soggiornante una relazione stabile duratura e debitamente comprovata con il soggiornante ovvero essere legato ad esso da una relazione formalmente registrata. Dalle disposizioni in oggetto sembra che in relazione ai cittadini extracomunitari la direttiva ha parificato le diverse tipologie di unioni di fatto, lasciando, pertanto, agli Stati membri la scelta se autorizzare o meno il ricongiungimento di queste persone. La disposizione in esame, riferendosi al partner non coniugato, cittadino di paese terzo, lascia aperta la possibilità di ricongiungimento familiare anche alle coppie non eterosessuali qualora ovviamente lo Stato membro ospitante lo permetta<sup>333</sup>. Gli Stati membri, nell'esaminare una domanda di ricongiungimento familiare concernente il partner non coniugato, tengono conto, per stabilire se effettivamente esista un vincolo familiare, di elementi quali un figlio in comune, una precedente coabitazione, la registrazione formale o altri elementi

<sup>328</sup> Cfr. sull'argomento E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086; S.Pasquetti, *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*, cit., p. 318; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 145; D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 536.

<sup>329</sup> Vedi A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 234.

<sup>330</sup> E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086.

<sup>331</sup> D.Liakopolous, *Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, cit. p. 435.

<sup>332</sup> La proposta iniziale prevedeva che il partner non coniugato rientrava nella categoria dei familiari obbligatoriamente ammessi al ricongiungimento familiare, qualora la legge nazionale garantiva gli stessi diritti ai partner sposati e non sposati. Vedi COM(1999) 624 def. Cfr. A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 233 ss; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086.

<sup>333</sup> Vedi E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086.

di prova attendibili e affidabili<sup>334</sup>. Una volta ammesso al ricongiungimento familiare il partner non coniugato la direttiva prevede che possono usufruire del ricongiungimento familiare anche i figli minori, non coniugati del partner, i figli adulti non coniugati qualora non siano in grado di provvedere alle proprie necessità<sup>335</sup>. Solo nell'ultima parte della disposizione la direttiva fa una distinzione tra le due categorie dei partner non coniugati riservando a quelli legati da una relazione formalmente registrata, qualora gli Stati lo permettano, lo stesso trattamento previsto per i coniugi<sup>336</sup>.

Le norme in commento attribuiscono pertanto agli Stati membri diversi poteri discrezionali in relazione ai membri della famiglia<sup>337</sup>, rafforzando maggiormente e obbligatoriamente, seppur a discapito degli altri familiari cittadini extracomunitari, il ricongiungimento solo della famiglia legittima, ossia fondata sul matrimonio.

Ma dall'altra parte, la direttiva, in questo modo lascia fuori altri membri importanti, a mio avviso, dalla sfera dei familiari potenziali beneficiari del ricongiungimento. Inoltre, nella direttiva manca proprio quella disposizione che lascia agli Stati membri la possibilità di ammettere al ricongiungimento altri familiari, non individuati nella categoria esaminata: per es. i figli maggiorenni dipendenti *de facto* dai propri genitori oppure un nipote. Dunque, qualora si tratti di figli minorenni nello Stato terzo ma maggiorenni nello Stato ospite, prevale la legislazione dello Stato ospitante: questa è la regola. In questi casi particolari però si rischia effettivamente una rottura dell'unità familiare.

### **3. Le condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare**

Per poter chiedere il ricongiungimento con i propri familiari i richiedenti devono dare prova di essere già integrati nello Stato membro ospite. Le condizioni principali che gli Stati possono prevedere per disciplinare il ricongiungimento familiare sono previste nell'art. 7 della direttiva<sup>338</sup>. I requisiti da soddisfare sono, in linea generale, quelli già stabiliti nella legislazione

---

<sup>334</sup> Vedi art. 5 comma 2 par. 3 della direttiva.

<sup>335</sup> N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 145.

<sup>336</sup> Vedi l'ultimo paragrafo dell'art. 4 comma 3 secondo il quale: "Gli Stati membri possono decidere, relativamente al ricongiungimento familiare, di riservare ai partner legati da una relazione formalmente registrata lo stesso trattamento previsto per i coniugi".

<sup>337</sup> Cfr. A.Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 14; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 172.

<sup>338</sup> P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 535; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 146.

nazionale di ogni Stato membro anche prima dell'adozione della direttiva, ossia gli Stati membri sono liberi di stabilire se il richiedente sia in possesso di:

a) un alloggio adeguato, cioè un'abitazione considerata normale per una famiglia comparabile che viva nella stessa regione dello Stato membro interessato;

b) un'assicurazione contro le malattie che copra complessivamente i rischi nello Stato membro interessato per lui stesso e per i membri della sua famiglia;

c) risorse stabili e sufficienti, superiori o almeno pari al livello di risorse al di sotto del quale può essere concessa un'assistenza sociale nello Stato membro interessato<sup>339</sup>.

Vengono richieste, altresì, delle misure di integrazione da soddisfare. I requisiti dell'alloggio, delle risorse economiche e di un'assicurazione sono in linea di massima coerenti con gli *standard* richiesti dalla legislazione comunitaria<sup>340</sup> per i cittadini comunitari eccezion fatta ora per il requisito dell'alloggio adeguato. Quest'ultimo è stato richiesto per lungo tempo ai cittadini comunitari sotto le previsioni del regolamento 1612/68, ma attualmente tale requisito non viene più richiesto<sup>341</sup>. L'*alloggio* deve essere considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e deve corrispondere alle norme generali di sicurezza e salubrità in vigore nello Stato membro interessato. Per quanto riguarda l'alloggio, condizione necessaria per poter chiedere il ricongiungimento familiare, la maggior parte degli Stati membri ha introdotto e/o mantenuto in vigore tale condizione<sup>342</sup>. Le soluzioni adottate nel concreto variano da Stato a Stato. Alcuni fanno semplicemente riferimento ad un alloggio di tipo "normale" mentre altri adottano un approccio più circostanziato specificando i metri quadri necessari per ogni persona aggiuntiva. La pratica consiste nell'esigere che il soggiornante soddisfi tali requisiti *prima*

---

<sup>339</sup> Vedi K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, cit., p. 217; N.Colacino, *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE*, cit., p. 146; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 535; A.Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cit., p. 151; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 12; M.Calamo Specchia, *Il Conseil Constitutionnel e la protezione dell'immigrato: la difficile cittadinanza dei diritti costituzionali "deboli" tra accoglienza e integrazione* cit., p. 1582; E.Bergamini, *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, cit., p. 4086.

<sup>340</sup> A.Weber-A.Walter, *The right of protection of family for migrants in Europe: access and integration of family reunion*, cit., p. 234; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 172.

<sup>341</sup> Vedi a tal proposito la causa *Commissione/Germania*, cit., ove la Corte ha statuito che la disponibilità di un alloggio non può essere condizione per il rinnovo del permesso di soggiorno. Cfr. K.P.E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, cit., p. 498; A.Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, cit., p. 145 ss; id., *L'art. 39*, cit., p. 366; M.Condinanzi-A.Lang-B.Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cit., p. 95 ss; S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., p. 56; C.Urbano De Sousa, *Le droit des membres de la famille du citoyen de l'Union européenne de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, dans la directive 2004/38* cit., p. 116 ss.

<sup>342</sup> Eccezione fanno Finlandia, Olanda, Svizzera e Svezia. Vedi la *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare* cit., p. 7.



dell'ingresso del familiare e anche nel momento della presentazione della domanda. Tale richiesta è contestabile, poiché la durata della procedura di ricongiungimento può porre a suo carico un onere finanziario considerevole, tenendo in considerazione anche la durata della procedura del ricongiungimento<sup>343</sup>. Per quanto riguarda le *risorse economiche* è stato specificato che devono essere “*stabili e regolari, sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato*”. In merito a ciò gli Stati membri devono valutare queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero dei familiari ammessi al ricongiungimento. In questo senso gli Stati richiedono regolarità e stabilità. Gli Stati membri richiedono inoltre che tale condizione sia soddisfatta non solo al momento della richiesta al ricongiungimento familiare bensì anche successivamente: in ogni momento della presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno del soggiornante o dei familiari ammessi al ricongiungimento familiare. Questo particolare controllo delle risorse si evince dall’art. 7 e dall’art. 16 comma 1 lettera *b*) nella quale si legge espressamente:

“Gli Stati membri *possono* respingere la domanda d’ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare o, se del caso, *ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare* nei seguenti casi: a) *qualora le condizioni fissate dalla presente direttiva non siano, o non sono più, soddisfatte..*” (corsivo aggiunto).

Inoltre, nella direttiva in merito a ciò si specifica che nel rinnovare il permesso di soggiorno, qualora il richiedente non abbia risorse sufficienti che gli consentano di non ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro, di cui l’art. 7, paragrafo 1, lettera *c*), lo Stato membro tiene conto del contributo dei familiari al reddito familiare.”

Il permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario può essere ritirato oppure può essere rifiutato il rinnovo qualora le condizioni fissate dalla direttiva non siano più soddisfatte. In questo senso, la condizione dell’alloggio, delle risorse economiche e l’assicurazione malattia devono sussistere non solo al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare fino al ricongiungimento avvenuto, ma devono sussistere anche successivamente e la famiglia rimane nel territorio dello Stato ospitante a meno che non cambi lo *status* dei familiari o il motivo del permesso di soggiorno. Tutti gli Stati membri, (ad eccezione della Svezia), si avvalgono di tale criterio, ma con modalità diverse, delegando tali precisazioni a disposizioni

---

<sup>343</sup> Vedi in questo senso la *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull’applicazione della direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare* cit., p. 7.

locali, facendo riferimento alla retribuzione minima, oppure menzionando il reddito minimo al di sotto del quale sono concesse indennità sociali. Alcuni Stati membri prevedono soglie che aumentano proporzionalmente al numero di familiari che intendono ricongiungersi al soggiornante.

## **Parte terza Il diritto all'unità familiare in Italia**

### **Capitolo I Il diritto all'unità familiare nella legislazione italiana.**

1. Considerazioni introduttive. Il diritto all'unità familiare nella Costituzione e nella legislazione italiana. 2. Il diritto all'unità familiare nella giurisprudenza costituzionale. 3.. *Segue..e* nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. 4. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini comunitari. 4.1 I requisiti soggettivi. 4.2 Le formalità richieste ai fini dell'ingresso e soggiorno nel territorio italiano. 4.2.1 L'iscrizione all'anagrafe.4.2.2 Le problematiche relative alle condizioni oggettive e alla documentazione per l'iscrizione anagrafica. 4.2.3 Il contenzioso 4.3. L'allontanamento del cittadino comunitario e dei suoi familiari. 4.4. Le garanzie procedurali e la tutela giurisdizionale in caso di allontanamento 5. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini provenienti dai paesi terzi. 5.1 Le condizioni soggettive posti all'esercizio del diritto

all'unità familiare. 5.1.1 I familiari ammessi al ricongiungimento familiare. 6. Le condizioni oggettive poste all'esercizio del diritto all'unità familiare. 6.1 La disponibilità di un alloggio idoneo. 6.2. La disponibilità di un reddito sufficiente. 7. Le modalità per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. 8. La tipologia dei permessi di soggiorno per motivi familiari. 9. Il ricongiungimento familiare dei rifugiati. La disciplina generale. 9.1. La prassi applicata.

## **1. Considerazioni introduttive. Il diritto all'unità familiare nella Costituzione e nella legislazione italiana.**

L'istituto del ricongiungimento familiare ha la finalità precipua di tutelare l'unità familiare. L'istituto postula la tutela del diritto dell'individuo ad essere raggiunto nel territorio italiano, previo rispetto di alcune condizioni, dalla sua famiglia nucleare o d'origine. Tale diritto ha valore di rilievo costituzionale per l'ordinamento italiano<sup>344</sup> ed è garantito anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale.

La materia in passato era scarsamente regolata dalla legislazione italiana<sup>345</sup>. L'ingresso e il soggiorno per il ricongiungimento familiare erano regolati dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza risalente al 1931<sup>346</sup>. Solo negli anni cinquanta e sessanta, si presta per la prima volta una certa attenzione al tema di immigrazione e di conseguenza gli interventi appaiono solo negli anni '80, soprattutto per regolare la condizione dei lavoratori stranieri<sup>347</sup>. Il fenomeno dell'immigrazione straniera viene disciplinato per la prima volta con la legge 30

---

<sup>344</sup> Cfr. G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 253 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 163 ss.

<sup>345</sup> In verità, con particolare riguardo alla storia dell'immigrazione, fino agli anni novanta dell'Ottocento prevalse nelle classi dei dirigenti una sorta di rifiuto dell'immigrazione e la prima legge in materia di immigrazione in Italia risale al 1888, la legge n. 5860/1888 che si limitava peraltro a regolamentare i rapporti tra emigranti e vettori. La successiva legge 23/1901 intervenne più direttamente sul terreno della protezione ed assistenza degli emigranti, fissando il quadro normativo di riferimento fino alla prima guerra mondiale. Rileva altresì in materia la legge 473/1925, contenente il "Testo unico dei provvedimenti sull'emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti", con la quale da una parte si tentò di portare all'unità la normativa sull'emigrazione dall'altra radicalizzò la tendenza a vedere nell'immigrazione uno strumento di politica economica e statale. Cfr. sulla storia dell'immigrazione in Italia ampiamente, G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Cedam, 2007.

<sup>346</sup> Il Testo unico del 1931 disciplinava complessivamente la condizione giuridica dello straniero. Il T.U. dedicava agli stranieri un apposito titolo, suddiviso in due capi dedicati al soggiorno ed alle misure di allontanamento. Tuttavia questo testo non conteneva norme sull'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale. In tema di polizia degli stranieri, questa normativa estese fattispecie e cause di allontanamento mentre in tema di soggiorno fa qui la sua comparsa, per via di mera prassi amministrativa l'istituto del "permesso di soggiorno". Cfr. G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 100.

<sup>347</sup> Cfr. G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 100 ss.

dicembre 1986 n. 943, in attuazione della Convenzione n. 143 OIL<sup>348</sup>. Con particolare riguardo all'unità familiare, la legge n. 943/1986, nell'art. 4 disponeva che i lavoratori extracomunitari, legalmente residenti ed occupati in Italia, hanno il diritto al ricongiungimento con il coniuge e con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legislazione italiana<sup>349</sup>. Solo successivamente sono state emanate norme più dettagliate e di più vasta portata, come per esempio la legge 28 febbraio 1990, n. 39<sup>350</sup>, e la legge 6 marzo 1998, n. 40<sup>351</sup> fino al Testo Unico n. 286/98 delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla

---

<sup>348</sup> La legge n. 943 del 1986 introduceva per la prima volta in Italia i principi cardine sull'immigrazione extracomunitaria, prevedendo la fissazione, con decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, delle procedure per l'avviamento al lavoro dei cittadini extracomunitari. Con la legge del 1986 si inaugura una serie di regolarizzazione tramite la sanatoria, in base alla quale viene esclusa ogni forma di punibilità per gli illeciti pregressi quando gli stranieri regolari dimostrano la volontà di emergere dal fenomeno migratorio clandestino. Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, Padova, 2009, p. 23; D.Liakopoulos, *Parità di trattamento e non discriminazione dell'immigrato comunitario*, in *Gli Stranieri*, 2006, p. 266; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 160 ss; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 61; id., *Le norme sul diritto d'asilo. Il caso italiano*, in *I diritti dell'uomo*, 1993, p. 5 ss; A.Fabbricotti, *La legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni Paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, cit., p. 203.

<sup>349</sup> Secondo l'art. 4: "1. I lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia ed occupati hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge nonché con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legislazione italiana, i quali sono ammessi nel territorio nazionale e possono soggiornarvi per lo stesso periodo per il quale é ammesso il lavoratore e sempreché quest'ultimo sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita. 2. Dopo un anno di soggiorno regolare nello Stato, ai familiari del lavoratore indicati nel comma 1° é accordata l'autorizzazione al lavoro, con osservanza delle direttive e dei criteri di cui agli articoli 5 e 8, commi 3° e 4°. 3. Per motivi familiari é consentito l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, purché non a scopo di lavoro, dei genitori a carico". Cfr. B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 61.

<sup>350</sup> Questa legge, che ha convertito con modifiche il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, rappresenta forse la prima disciplina organica in materia dell'immigrazione. Tale normativa trova la propria giustificazione nella acquisita consapevolezza del fatto che la migrazione non é un fenomeno transitorio e che pertanto necessita di una normativa più complessa ed organica. Tra gli aspetti maggiormente caratterizzanti la c.d. legge "Martelli" sono il riconoscimento dello status di rifugiato; l'affermazione del criterio della programmazione annuale delle quote di ingressi per lavoro; la disciplina degli ingressi non legati a motivi occupazionali e l'obbligatorietà del visto. Cfr. E.Cannizzaro, *La nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 71 ss; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 23 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 160 ss; G.Strozzi, *Rifugiati e asilo politico nella legge n. 39 del 1990*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 93 ss; A.Adinolfi, *Aspetti innovativi in tema di soggiorno e di trattamento dei cittadini di Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 105 ss; B.Nascimbene, *Le norme sul diritto d'asilo. Il caso italiano*, cit., p.5; A.Fabbricotti, *La Legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni Paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, cit., p. 203 ss.

<sup>351</sup> La legge Turco Napolitano é stata emessa con la pretesa di costituire una legge fondamentale in materia in quanto ha cercato di dare un aspetto unitario a tutta la normativa sull'immigrazione. Tale legge rappresenta il testo normativo fondamentale con caratteristiche tendenzialmente stabile. Si propone in particolare diversi obiettivi, quali il contrasto all'immigrazione clandestina, la realizzazione di una politica della immigrazione e l'avvio di percorsi di integrazione per i nuovi immigrati legali e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia. Su tale impianto normativo si innesta la disciplina più recente. Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 24 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 163.

condizione dello straniero<sup>352</sup>. Il testo unico ha subito delle modifiche consistenti, che andremo ad esporre in seguito<sup>353</sup>.

La disciplina in materia immigratoria si uniforma alle norme del diritto internazionale e agli Accordi di Schengen. In base a suddetta disciplina, si definisce “straniero” soltanto “chi non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee”<sup>354</sup>. Le disposizioni contenute in queste norme si applicano, infatti, ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea e agli apolidi (art. 1 della l. n. 40 del 1998).

La *ratio* della disciplina del ricongiungimento familiare e dell’unità familiare si pone in linea con la Costituzione, nonché con le altre norme generali, già precedentemente disciplinanti la materia, e in raccordo con la normativa europea per garantire l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri residenti in Italia di paesi terzi. Il diritto all’unità familiare é, giustamente, tutelato come diritto soggettivo, diritto fondamentale, il cui limite é

---

<sup>352</sup> D.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, Testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, in Supplemento ordinario n.139/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 191 del 18 agosto 1998. Cfr. S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l’invulnerabilità del diritto all’unità familiare nell’interpretazione della Corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, in *Gli Stranieri*, n. 4/2005, p. 3 ss; L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell’interpretazione della Corte costituzionale*, in *Famiglia e Diritto*, n. 2/2008, p. 120; D.Acrí, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 78; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, 1997, p. 61 ss; Benvenuti M., ( a cura di) *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull’applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull’accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Jovene, 2011, p. 97-99.

<sup>353</sup> In particolare il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, la legge 30 luglio 2002, n. 89 (la c.d. legge Bossi-Fini) ecc. Con riguardo a quest’ultima, la materia del ricongiungimento familiare ha visto delle importanti novità in sede di novella legislativa del 2002. L’art. 29 T.U. come modificato dalla legge n.89/2002, ha mutato i presupposti per il ricongiungimento, limitandolo ai seguenti familiari: a) coniuge non legalmente separato; figli minori a carico, anche del coniuge o nato fuori dal matrimonio, non coniugati ovvero legalmente separati, a condizione che l’altro genitore, qualora esistente abbia dato il suo consenso; figli maggiorenni a carico, qualora non possano per ragioni oggettive, provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti l’invalidità totale; genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute. La legge 89/2002 attribuisce inoltre allo Sportello unico la competenza in materia di ricongiungimento familiare. Infatti, ad ogni istanza presentata, ai sensi dell’art. 29, comma 7 del testo unico, lo Sportello rilascia ricevuta della domanda e della documentazione presentata, verifica la sussistenza dei requisiti di cui all’art. 29 del testo unico, nonché i dati anagrafici dello straniero e verifica altresí l’esistenza del codice fiscale. Vedi in particolare C.Guercio, *L’innovazione organizzativa introdotta dalla Legge Bossi-Fini: lo Sportello unico*, in *Gli Stranieri*, 2005, p. 103 ss; M.L.Tomaselli, *Il regime giuridico della famiglia e del minore stranieri alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189 del 2002*, cit., p. 343 ss; N.Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all’unità familiare nella nuova legge 189/2002*, cit., p. 3 ss; V.Casamassima, *Alcune considerazioni sulla L. 30 luglio 2002, n. 189*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2004, p. 1124 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 164 ss D.Acrí, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 78; U.Terracina-M.Chiacchiera, *Stranieri, cosa cambia con la legge Bossi-Fini. Ingresso, soggiorno, lavoro, studio e ricongiungimento familiare*, Forlì, 2002, p. 15.

<sup>354</sup> Vedi art. 1 della Convenzione di applicazione degli Accordi Schengen. Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 5.

individuato, nell'ottica di un corretto bilanciamento, negli altri valori protetti dalla Costituzione<sup>355</sup>.

La disciplina attuale sull'immigrazione è diretta applicazione dell'art. 10 della Costituzione italiana, al comma 2 il quale stabilisce che “la condizione giuridica dello straniero é regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”<sup>356</sup>.

Il Costituente ha voluto sottrarre alla discrezionalità del potere amministrativo la disciplina della condizione giuridica dello straniero, stabilendo per quest'ultima una riserva di legge “rinforzata”: la disciplina fondamentale della condizione giuridica dello straniero deve essere contenuta in una legge o in un atto ad essa equiparato, e deve, altresì, rispettare le norme internazionali consuetudinarie e pattizie vigenti<sup>357</sup>. La Costituzione prevede espressamente, dunque, una riserva di legge, da intendersi in senso relativo, e ne discende, quale conseguenza l'illegittimità costituzionale di qualsiasi norma che rinvi la regolamentazione della disciplina ad altri atti normativi di iniziativa governativa<sup>358</sup>.

Il diritto all'unità familiare viene costituzionalmente cristallizzato negli articoli 29 Cost. (tutela della famiglia), 30 Cost. (dovere di istruire ed educare i figli) e 31 Cost. (dovere per la Repubblica di tutelare la formazione delle famiglie).

Infatti, l'art. 29 comma 1 Cost. costituisce la norma fondamentale posta a protezione della famiglia, quale nucleo fondamentale della società, poiché ne enuncia in via generale il riconoscimento incondizionato.

Questa norma va letta in combinato con l'art. 2 Cost., il quale accorda ai diritti inviolabili dell'uomo la massima protezione. Agli stranieri dunque, sono riconosciuti i diritti

---

<sup>355</sup> Cfr. M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1042 ss; id., *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 117 ss; S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l'invio al diritto all'unità familiare nell'interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 417.

<sup>356</sup> Vedi in particolare G.Bucci, *Una Circolare per circolre.A proposito delle politiche sull'immigrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004, p.145 ss.

<sup>357</sup> M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 268; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 4; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 538; G.Bellagamba-G.Cariti, *La nuova disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 4; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 108 ss; G.Bucci, *Una Circolare per circolre.A proposito delle politiche sull'immigrazione*, cit., p.146; A.Fabbricotti, *La Legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni Paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, cit., p. 203.

<sup>358</sup> A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 11; B.Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, cit., p. 55; G.Bucci, *Una Circolare per circolre.A proposito delle politiche sull'immigrazione*, cit., p.146.

fondamentali della persona umana in ottemperanza al combinato disposto dell'art. 2 della Costituzione e dell'art. 2 Testo unico immigrazione<sup>359</sup>.

Ciò posto, ne discende che la tutela dell'unità familiare spetta anche agli stranieri, e di conseguenza spetta agli stessi il diritto-dovere, in quanto genitori, di mantenere, istruire ed educare i figli e perciò di tenerli con sé.

Ribadito ancora che le disposizioni in materia di diritto all'unità familiare recepiscono in gran parte la giurisprudenza costituzionale che, anche sulla base delle convenzioni internazionali, estende anche allo straniero la protezione assicurata dalla Costituzione alla famiglia e ai figli minori, bisogna evidenziare che l'esperienza legislativa italiana, non si è limitata ad accogliere le sollecitazioni del diritto internazionale e comunitario, ma è andata oltre, prospettando, almeno per un periodo, soluzioni più avanzate.

In un primo momento<sup>360</sup> l'unità familiare é stata disciplinata solo nei limiti richiesti dall'esigenza di rispettare gli obblighi comunitari, relativi alla circolazione e soggiorno dei cittadini di Stati membri, e i precetti impartiti dal diritto derivato in attuazione della libertà di circolazione previsto dal Trattato. In seguito<sup>361</sup> il legislatore, dando attuazione alla convenzione OIL n. 143 del 1975, non solo ha favorito la possibilità del lavoratore migrante (specificando extracomunitario) di ricongiungersi con il coniuge e figli, ma si è spinto oltre, qualificando il ricongiungimento familiare come un vero e proprio "diritto fondamentale". Questo in analogia a quanto previsto per i lavoratori migranti comunitari.

Allo stato attuale, in Italia, esistono due regimi giuridici diversi: il diritto all'unità familiare dei cittadini comunitari, nel più ampio contesto della libera circolazione, viene disciplinato dal d.lgs. n. 30 del 2007<sup>362</sup>, così come modificato dal decreto legislativo n.

---

<sup>359</sup> L'art. 2 Cost. stabilisce che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" mentre l'art. 2 del Testo unico stabilisce che: "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti".

<sup>360</sup> Il d.p.r. n. 1656 del 30.12.1965.

<sup>361</sup> Si fa riferimento alla legge 943/1986.

<sup>362</sup> G.U. n. 72 del 27.3.2007. Dall'11 aprile 2007 per disposizione dell'art. 25 del d.lgs. 30/2007 vengono abrogate il d.lgs. 18 gennaio 2002, n. 52 e il d.p.r. 53 e 54 del 18 gennaio 2002 nonché il d.p.r. 30 dicembre 1965 n.1656 peraltro già abrogato dall'art. 15 del d.lgs. n. 52/2002 e dall'art. 15 del d.lgs 54/2002. Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, Maggioli Editore, 2008, p. 4 ss; G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 582.

32/2008<sup>363</sup> e dalla legge 94/2009<sup>364</sup>, che ha sostituito il d.p.r. 18 gennaio 2002, n.54, mentre per i cittadini extracomunitari tale diritto viene disciplinato dagli articoli 28, 29 e 30 del d.lgs. n. 286 del 1998 (T.U.).

La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini comunitari viene integrata dalle norme del testo unico immigrazione, ove più favorevoli<sup>365</sup>: in particolare, il T.U. fa rinvio alla normativa già esistente, e solo in via residuale, ove più vantaggiose, alle disposizioni del testo unico<sup>366</sup>.

La materia dell'unità familiare dei cittadini extracomunitari viene disciplinata dagli articoli 28 e 29 T.U.<sup>367</sup>. Tale normativa é stata modificata dai decreti legislativi 8 gennaio 2007,

---

<sup>363</sup> D.lgs. n. 32/2008 “*Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*” in G.U. n. 52, 1° marzo 2008.

<sup>364</sup> Essendo stato emanato il 28/002/2008 ed entrato in vigore il successivo 2 marzo, per tale decreto legislativo (32/2008) di natura integrativa-correttiva non é stata prevista una vera e propria *vacatio legis*, diversamente da quanto stabilito dall’art. 73, c. 3 Costituzione, in vista del principio di tutela del legittimo affidamento sotto il profilo della effettività conoscibilità del diritto. Si osservi che la Legge comunitaria per il 2004 – legge delega n. 62/05, base giuridica di entrambi i decreti legislativi (d.lgs. 30/2007 e 32/2008) - consente nuovi interventi riformatori della originaria disciplina attuativa solo nell’ipotesi di ulteriore “attuazione di direttive che modificano precedenti direttive già attuate con legge o decreto legge o con decreto legislativo” per la quale “si procede, se la modificazione comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva modificata” (art. 2, c. 1 lett. e). L’emanazione del decreto legislativo in esame, come si evince dal comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 94 del 27.02.08, si é resa necessaria “al fine di adeguare la normativa sugli allontanamenti dei cittadini comunitari alle esigenze di celerità ed effettività della loro esecuzione in caso di comportamenti gravi e per motivi di pubblica sicurezza” ed inoltre che “per motivi di organicità della disciplina ed in adempimento di un indirizzo espresso dal Parlamento, sono state accorpate e trasfuse nel provvedimento le disposizioni del decreto-legge n. 249 del 2007”, sebbene con rilevanti differenze. Cfr. ampiamente sull’argomento M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 290, nota 64.

<sup>365</sup> Il testo unico in merito all’unità familiare dei cittadini comunitari specifica: “Ai familiari stranieri di cittadini italiani o di uno Stato membro dell’Unione europea continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, fatte salve quelle più favorevoli del presente testo unico o del regolamento di attuazione”.

<sup>366</sup> Una disposizione in qui si può verificare tale ipotesi riguarda per esempio la questione circa la convivenza del coniuge straniero al cittadino comunitario. Si ricorda al proposito la nota sentenza *Carpenter* in cui la Corte aveva stabilito che il rifiuto del permesso di soggiorno per motivi familiari non era giustificato. Sebbene la direttiva non annovera la convivenza tra i requisiti in relazione ai quali definire la posizione dello straniero, la giurisprudenza della Corte più del requisito dá importanza all’autenticità del matrimonio e la conduzione della vita familiare. Il disposto dell’art. 30, comma 1 bis del testo unico sembrerebbe poter trovare applicazione anche nei confronti del coniuge straniero del cittadino comunitario, laddove sia accertato che al matrimonio non é seguita l’effettiva convivenza. A fronte dunque dell’assenza di una esplicita previsione normativa relativa al requisito della convivenza nell’ambito della legge sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini comunitari, é preferibile interpretare il disposto dell’art. 30 comma 1 bis del testo unico nel senso che non può operarsi la revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari in caso di mancata convivenza qualora lo straniero sia coniugato con cittadino comunitario, dovendosi applicare nei confronti di questi la normativa più favorevole tra quelle vigenti in materia. M.L.Tomaselli, *Il regime giuridico della famiglia e del minore stranieri alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189 del 2002*, in *Gli Stranieri*, 2002, p. 348; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 61.

<sup>367</sup> Cfr. N. Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all’unità familiare nella nuova legge 189/2002*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2002, p. 3 ss; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, in *Gli stranieri*, 2007, p. 146 ss; S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e*



n. 3 e 5, che hanno recepito, rispettivamente le direttive 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e dalla direttiva 2003/86, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, nonché dal decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160<sup>368</sup> e dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94, “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza”<sup>369</sup>.

Un nuovo intervento in materia di diritto al ricongiungimento familiare é stato disposto dal decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n. 160. La normativa modifica l'articolo 29 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero<sup>370</sup>.

Entrambe le discipline sono modificate di recente dalle disposizioni complementari del decreto legislativo nr. 150 dell'1 settembre 2011<sup>371</sup>.

I decreti suddetti hanno inciso in modo importante sull'art. 29 T.U. immigrazione e in maniera schematica, possiamo dire che le modifiche hanno riguardato le diverse categorie di familiari destinatarie del diritto al ricongiungimento familiare e hanno introdotto significativi restringimenti.

## **2. Il diritto all'unità familiare nella giurisprudenza costituzionale**

La giurisprudenza costituzionale é da tempo sostanzialmente costante nel ritenere che le norme che tutelano sul piano costituzionale i diritti e le libertà fondamentali siano da applicare ai singoli, e quindi anche agli stranieri, “non in quanto partecipi di una determinata comunità

---

*l'inviolabilità del diritto all'unità familiare nell'interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento, cit., p. 415; M.L.Tomaselli, Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in Gli Stranieri, 5/2006, p. 343 ss.*

<sup>368</sup> Il decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n. 160, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare”.

<sup>369</sup> Legge n. 94/2009, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, pubblicato in G.U. supplemento ordinario n. 128/L, n. 170 del 24.07.2009.

<sup>370</sup> V. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 33; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174 ss.

<sup>371</sup> Decreto legislativo nr. 150 dell'1 settembre 2011, “Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69”, pubblicata in G.U. n. 220 del 21-9-2011.

politica, ma in quanto esseri umani”<sup>372</sup>. Con particolare riferimento ai diritti connessi all’unità familiare, radicati negli artt. 29, 30 e 31 Cost., la giurisprudenza della Corte Costituzionale, per un verso ha stabilito che l’esigenza della convivenza del nucleo familiare “si radica nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell’ambito di questa, ai figli minori”; per altro verso ha aggiunto che “il diritto e il dovere di educare i figli, perciò tenerli con sé e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell’unità della famiglia, sono diritti fondamentali della persona, che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri”<sup>373</sup>.

É proprio l’attenzione all’unità familiare in tutte le sue sfaccettature, inclusa la famiglia di fatto ed il rapporto di filiazione naturale, che ha condotto la Corte costituzionale ad annullare l’art. 4, comma 1 della legge n. 943 del 1986 “nella parte in cui non prevede, a favore del genitore straniero extracomunitario, il diritto al soggiorno in Italia, sempreché possa godere di normali condizioni di vita, per ricongiungersi al figlio, considerato minore secondo la legislazione italiana, legalmente residente in Italia con altro genitore, ancorché non unito al primo in matrimonio”<sup>374</sup>.

La Consulta, infatti, con la sentenza 28/1995 ha riconosciuto la natura fondamentale del diritto all’unità familiare, il suo radicamento nella Costituzione ed, in diversi atti internazionali,

---

<sup>372</sup> Corte Cost., sentenza n. 105 del 2001 cit.. Cfr. P.Giangaspero, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, cit., p. 316; G.Bucci, *Una Circolare per circolare. A proposito delle politiche sull’immigrazione*, cit., p.152.

<sup>373</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 1995 cit.. Cfr. P.Giangaspero, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, cit., p. 316; S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l’inviolabilità del diritto all’unità familiare nell’interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 416; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 62; C.Corsi, *Il rispetto della vita familiare può limitare il potere di espulsione?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2006, p. 76.

<sup>374</sup> Corte costituzionale, 26 giugno 1997, n. 203 cit.. Il Tribunale che ha promosso la questione di legittimità ha sostenuto, infatti, che l’art. 4 comma 1 della legge n. 943 del 1986 “ancorché inserito in una legge relativa al collocamento e al trattamento dei lavoratori extracomunitari, avrebbe l’ulteriore scopo di favorire la riunificazione delle famiglie: ma con questa finalità contrasterebbe la limitazione del ricongiungimento ai soli figli nati fuori di esso, si limiterebbe il diritto-dovere dei genitori di educare i figli, e correlativamente il diritto dei figli di essere accuditi da entrambi i genitori, in contrasto con gli articoli 30 e 31 della Costituzione; e si violerebbe la garanzia di speciale protezione dell’infanzia dal citato art. 31”. Ordinanza Tar Friuli Venezia Giulia n. 149 del 1996 ricavabile anche sul sito [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it). Tale tesi viene accolta dalla Consulta la quale ha espressamente riconosciuto “il diritto fondamentale del genitore straniero di figlio minore legalmente residente in Italia con l’altro genitore, non legato al primo da vincolo matrimoniale, ad entrare e rimanere nel territorio nazionale al fine di poter realizzare e mantenere quella comunità di vita tra figli e genitori, che é appunto l’oggetto sostanziale del diritto invocato”. Cfr. S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l’inviolabilità del diritto all’unità familiare nell’interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 416; C. Tripodina, *Il diritto fondamentale del genitore extracomunitario al ricongiungimento con il figlio minore*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1/1998, p. 414 ss; L.Pasotti, *Convivenza more uxorio e diritto dell’extracomunitario al ricongiungimento con i figli*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2/1998, p.205 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 127; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 176.

ha attribuito un particolare rilievo alla convivenza familiare, essendo questa funzionale all'esercizio dei diritti e doveri nei confronti dei figli. Questa sentenza ha, inoltre, interpretato estensivamente l'istituto del ricongiungimento familiare, rispetto alla normativa allora vigente, riconoscendo il valore socio-economico anche del lavoro domestico, ossia il diritto alla casalinga straniera a ricongiungersi con il figlio minore avuto da una precedente matrimonio<sup>375</sup>. La sentenza 203/1997 ritorna sulla stessa norma legislativa oggetto della precedente sentenza (art. 4 legge 943/86) per un'ulteriore apertura del diritto in questione, interpretando il ricongiungimento non più come un diritto riconosciuto al solo capofamiglia, bensì un diritto fondamentale di ogni componente della famiglia al mantenimento dell'unità familiare<sup>376</sup>.

La sentenza 376/2000<sup>377</sup> costituisce un'altra importante tappa di questo *iter* giurisprudenziale. La Consulta, in questo caso ha esteso il divieto di espulsione al marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, riconoscendo che alla famiglia va garantita la più ampia protezione ed assistenza, in particolare nel momento della sua formazione ed alla luce della responsabilità che i genitori hanno, indipendentemente dalla loro cittadinanza, per l'educazione e il mantenimento dei figli. Tale diritto si rileva un diritto umano fondamentale e può derogarsi solo in presenza di specifiche e motivate esigenze, volte alla tutela delle stesse regole della convivenza democratica<sup>378</sup>.

Questo orientamento espansivo della giurisprudenza costituzionale in materia si è interrotto dinanzi alle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002.

La Corte Costituzionale ha in sostanza rigettato le denunce di incostituzionalità e la iniziale apertura interpretativa si è sensibilmente ridimensionata. Infatti, la Corte, da un lato ha circoscritto i parametri interpretativi del sindacato di costituzionalità e dall'altro ha attribuito il

---

<sup>375</sup> Cfr. C.Corsi, *Il rispetto della vita familiare può limitare il potere di espulsione?* cit., p. 76; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313 ss.

<sup>376</sup> Cfr. G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313 ss.

<sup>377</sup> Corte costituzionale, 27 luglio 2000, n. 376, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 1149.

<sup>378</sup> Secondo la Corte, i minori "hanno il diritto di essere educati all'interno del nucleo familiare per conseguire un idoneo sviluppo della loro personalità; una protezione che non può non ritenersi estesa anche agli stranieri che si trovino a qualunque titolo sul territorio dello Stato perché, come questa Corte ha già più volte avuto modo di affermare, il diritto ed il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, ed il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono...diritti umani fondamentali, cui può derogarsi solo in presenza di specifiche e motivate esigenze volte alla tutela delle stesse regole della convivenza democratica...". Cfr. L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 123; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 127; S.Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l'invulnerabilità del diritto all'unità familiare nell'interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 416; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 62 ss; G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 257.

diritto all'unità familiare alla coppia legata da matrimonio, incluse le coppie di fatto quando ci sono i figli minori, distinguendo quest'ultimo da un interesse agli affetti familiari – che legherebbe, invece, ad esempio, i figli maggiorenni ai propri genitori, così come gli ascendenti o il partner di una coppia di fatto senza figli<sup>379</sup>. Rileva a tal proposito l'ordinanza della Corte costituzionale del 6 luglio 2001, n. 232, la quale statuisce che “il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale, effettuando un corretto bilanciamento degli interessi in gioco, esistendo in materia una ampia discrezionalità legislativa limitata soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli”<sup>380</sup>. In tale ottica si inserisce anche la successiva sentenza n. 224/2005, la quale ha dichiarato costituzionalmente legittime le limitazioni al ricongiungimento introdotte dalla normativa in materia del 2002 nell'art. 29 comma 1 lettera c) del testo unico, trascurando importanti affermazioni di principio, sancite in altre decisioni riguardo le relazioni solidaristiche ed affettive caratterizzanti convivenze diverse dalla famiglia nucleare e matrimoniale<sup>381</sup>. La recente giurisprudenza in materia finisce per rovesciare le posizioni sostenute nelle sentenze intervenute tra il 1995 e il 2000.

Infatti, la Corte ha più volte affermato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità alla Costituzione, soltanto dal vincolo

---

<sup>379</sup> Cfr. F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174 ss; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 315 ss.

<sup>380</sup> Ord. Corte costituzionale, 6 luglio 2001, n. 232, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 822 ss, ricavabile anche sul sito [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it). Cfr. S. Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l'inviolabilità del diritto all'unità familiare nell'interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 416.

<sup>381</sup> Corte costituzionale 26 giugno 2005, n. 224, in *Gli Stranieri*, 2005, p. 235. La Corte evidenzia che «mentre l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, non può invece sostenersi che il principio contenuto nell'art. 29 della Costituzione abbia una estensione così ampia da ricomprendere tutte le ipotesi di ricongiungimento di figli maggiorenni genitori; infatti, nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatosi dal nucleo di origine, e genitori l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito e contestualmente si aprono margini che consentono al legislatore di bilanciare “l'interesse all'affetto” con altri interessi di rilievo» dal momento che “il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza”. Cfr. S. Scopelliti, *Il ricongiungimento familiare e l'inviolabilità del diritto all'unità familiare nell'interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, cit., p. 419 ss; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 316; F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174 ss.

che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (Corte Cost. 148/2008, par.3)<sup>382</sup>. Lo stesso viene affermato anche in una recente pronuncia, ove la Corte, chiamata ad occuparsi della disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare (artt. 19 e 29 del d.lgs. n. 286 del 1998) – afferma la sua costante giurisprudenza che, in materia di immigrazione, e in particolare per le espulsioni «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco»<sup>383</sup>.

È stata, peraltro, sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art.19 T.U. che disciplina alcune ipotesi in cui lo straniero non può essere espulso, sostenendosi che analogo divieto di espulsione dovrebbe essere previsto per lo straniero coniuge regolarmente soggiornante in Italia, in conformità, appunto, al principio della tutela della unità familiare. La Corte<sup>384</sup> ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione perché l'accoglimento della stessa finirebbe per vanificare i presupposti della legge per il ricongiungimento familiare, posto che sarebbe consentito, in ogni caso allo straniero coniugato di aggirare le norme in materia di ingresso e di soggiorno, con evidente sacrificio di altri valori costituzionali considerati preponderanti dalla legge.

Altra decisione della Corte Costituzionale<sup>385</sup> ha affrontato la problematica dello straniero convivente *more uxorio* con cittadino italiano, e in quel caso è stato ribadito che la disciplina prevista per la famiglia legittima non è estensibile alla convivenza di fatto proprio per la mancanza di certezza di tale fluttuante situazione. Nell'ambito delle ipotesi per le quali può essere concessa la riunione della famiglia può rientrare anche il caso di genitore straniero legittimato a soggiornare in Italia ai fini di protezione sociale (art.18 T.U.).

Sulla base della detta situazione il genitore può chiedere un permesso di soggiorno per motivi familiari al fine di farsi raggiungere dai figli minori residenti nel Paese di provenienza. In conclusione, si può ritenere che nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia i riconoscimenti della natura fondamentale dei diritti connessi all'unità familiare, in quanto radicati su principi di rango costituzionale paiono progressivamente sbiadire, rendendo buona parte dei diritti riconducibili alla sfera familiare (innanzitutto attraverso la distinzione tra «unità familiare» e «affetti familiari», valida solo per i cittadini extracomunitari) sempre più *legislativi*

---

<sup>382</sup> Sentenza del 07.05.2008 in G.U. 21/05/2008. Vedi anche la sentenza della Corte Costituzionale 206 del 2006 e l'Ordinanza nr. 361/2007.

<sup>383</sup> Sentenza della Corte Costituzionale nr.250/2010, del 05.07.2010, in G.U. 14.07.2010.

<sup>384</sup> Ordinanza 4 luglio 2001, n. 232.

<sup>385</sup> Ordinanza 11 luglio 2000, n.313.

e sempre meno *costituzionali* e, dunque, tutelabili nei più semplici e generali termini di ragionevolezza<sup>386</sup>.

### **3.. Segue..e nella giurisprudenza della Corte di Cassazione**

Anche la Corte di Cassazione si è occupata dell'affermazione dei principi suddetti, con specifico riferimento alla norma di cui all'art. 28 del T.U.. Così, è stato affermato che il diritto di chiedere il ricongiungimento familiare spetta non solo allo straniero titolare di permesso di soggiorno, rilasciato per lavoro subordinato o autonomo ovvero per asilo, studio o motivi religiosi, ma anche allo straniero in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari; infatti, quest'ultimo ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare, è rinnovabile e consente lo svolgimento delle stesse attività, di modo che le due situazioni giuridiche vengono a coincidere ed un loro trattamento differenziato non sarebbe costituzionalmente legittimo<sup>387</sup>. Con questa sentenza si è, in sostanza, equiparato al permesso di soggiorno per lavoro o per studio quello per motivi familiari, proprio in virtù del principio, affermato nell'art. 28 T.U., della tutela dell'unità familiare come valore superiore. Il principio affermato dalla Cassazione è stato poi recepito anche dall'art. 2 del decreto legislativo n. 5 del 2007, che modificando il primo comma dell'art. 28 ha compreso tra i permessi di soggiorno che danno diritto al ricongiungimento familiare quello rilasciato per motivi familiari. In più decisioni, peraltro, la Cassazione<sup>388</sup> ha affermato che tale tutela è concessa a chi sia regolarmente presente in Italia e non a chiunque ed in qualunque situazione. Infatti, si è affermato che il diritto al mantenimento dell'unità familiare riconosciuto dall'art. 28, comma 1, ha le condizioni sostanziali e nel rispetto delle regole procedurali previste dai successivi artt. 29 e 30, viene in considerazione solamente per gli stranieri regolarmente presenti nel territorio dello Stato italiano, e cioè "titolare di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno". Pertanto, a far ritenere legittima la presenza in Italia dei cittadini stranieri, non in regola con la normativa sull'ingresso nel territorio dello Stato, non è, di per sé, sufficiente l'esistenza di un nucleo familiare; né tale disciplina si pone in contrasto con alcun principio desumibile dal art. 2 Cost., relativo alla tutela del diritto all'unità familiare, atteso che il legislatore ordinario può

---

<sup>386</sup> Cfr.P.Giangaspero, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, cit., p. 318 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174 ss.

<sup>387</sup> Cassazione civile, sez. I, 7 febbraio 2001, n. 1714.

<sup>388</sup> Cassazione civile, sez.I 20 agosto 2003, n. 12226; cassazione civile sez.I, 20 agosto 2003 n. 12223; cassazione civile sez.I 25 novembre 2005, n. 25026.

legittimamente limitare tale diritto, per bilanciare l'interesse dello straniero al mantenimento del nucleo familiare con gli altri valori costituzionali, sottesi dalle norme in tema di ingresso e di soggiorno degli stranieri<sup>389</sup>.

Così, la tutela dell'unità familiare non può essere estesa ai soggetti colpiti da provvedimento di espulsione, perchè l'esistenza di un nucleo familiare non è di per sé sufficiente a far ritenere legittima la presenza in Italia di cittadini stranieri al di fuori delle regole che disciplinano il loro ingresso nel territorio dello Stato. Anche più recentemente, la Cassazione ha ribadito che non si può opporre con successo all'espulsione lo straniero, irregolarmente soggiornante in Italia, che chieda di restare in Italia per ricongiungimento familiare con altro straniero soggiornante irregolarmente, ossia senza titolo di soggiorno<sup>390</sup>.

#### **4. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini comunitari**

I diritti attribuiti dal decreto legislativo 30/2007 riguardano l'ingresso, il soggiorno, la parità di trattamento; la regolamentazione riguarda le formalità amministrative necessarie per far valere i diritti attribuiti e le garanzie in tema di espulsione<sup>391</sup>. L'innovazione più evidente in materia non è di carattere sostanziale, ma piuttosto formale e procedurale; in effetti, anche la precedente normativa consentiva una sostanziale libertà di ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari, con la previsione di alcune limitazioni legate proprio alla presentazione di un'attività lavorativa, o alla dimostrazione della disponibilità di risorse economiche sufficienti ad affrontare eventuali spese sociali e sanitarie. Tuttavia, bisogna dire che il legislatore italiano ha scelto di recepire la fonte derivata comunitaria, riproducendone il testo, con alcune semplificazioni e dei minimi adattamenti alla normativa interna. Uno di questi attiene all'importante questione del riconoscimento dello status di soggetto in cerca di occupazione, per ottenere il quale l'art. 13 impone l'iscrizione ad un Centro per l'impiego per non più di sei mesi o l'acquisizione dello stato di disoccupazione attraverso la dichiarazione ai servizi competenti di cui all'art. 2 del d.lgs. n.181/2000<sup>392</sup>.

---

<sup>389</sup> Cfr. Corte cost. ordinanza n. 286/2001.

<sup>390</sup> Cassazione civile, sez.I, 24 novembre 2004, n. 22206.

<sup>391</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 15; P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, in *Gli Stranieri*, n.1/2008, p. 45 ss..

<sup>392</sup> Cfr. G.Orlandini, *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, cit., p. 546.

La via “sintetica” di recepire la direttiva 2004/38, non mette al riparo la normativa italiana da rischi di difformità dai principi relativi alla cittadinanza dell’Unione. Ciò vale, in particolare, con riferimento a quelle norme ricalcanti disposizioni della stessa direttiva che, la giurisprudenza della Corte di Giustizia impone, vengano lette alla luce del *test* di proporzionalità. Si tratta dell’art. 19 del d.lgs. 30/2007 che, riproducendo l’art. 24 della direttiva comunitaria, si espone a rischi di censura da parte della Corte, nel momento in cui nega l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale a coloro che non hanno acquisito il diritto di soggiorno superiore a tre mesi, compresi i soggetti in cerca di occupazione<sup>393</sup>.

La vera novità, introdotta dalla nuova legislazione in materia di gestione dei cittadini dell’Unione Europea, consiste nel passaggio delle competenze dalle Questure agli uffici anagrafe, mentre la carta di soggiorno, prima rilasciata dalle Questure, viene sostituita da un’attestazione di regolarità del soggiorno rilasciata dall’ufficiale dell’anagrafe sulla base delle risultanze anagrafiche, a cominciare dall’avvio del procedimento di iscrizione anagrafica, e cioè dalla domanda di residenza<sup>394</sup>.

Resta ferma, come già previsto dalla legislazione precedente, la libertà di ingresso e di soggiorno per i primi tre mesi, senza alcuna formalità amministrativa.

Regole particolari relative alle formalità amministrative sono previste nel caso dei familiari non comunitari dei cittadini dell’Unione: la persona ha diritto di ingresso e soggiorno, ma sono previste delle formalità amministrative al fine di tutelare gli interessi degli Stati in materia di immigrazione<sup>395</sup>. Tuttavia, vi sono profili, soprattutto relative all’allontanamento e alle garanzie giurisdizionali, che suscitano perplessità ed espongono l’Italia ai rischi di infrazione<sup>396</sup>.

Un’altra questione riguarda il mancato recepimento da parte del d.lgs. (si tratta, comunque, di facoltà per lo Stato e non già di obbligo) alla norma che consente allo Stato, prima di rilasciare l’attestato d’iscrizione o la carta di soggiorno, di chiedere informazioni allo Stato membro di origine sui precedenti penali del diritto comunitario o di un suo familiare<sup>397</sup>.

---

<sup>393</sup> Vedi sull’argomento G.Orlandini, *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, cit., p. 546.

<sup>394</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 49.

<sup>395</sup> V. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 15.

<sup>396</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 15.

<sup>397</sup> La norma in questione è da ricondurre alla cooperazione fra gli Stati membri in ambito penale: una previsione in tal senso nel decreto legislativo avrebbe potuto ribadire un impegno che è proprio della cooperazione giudiziaria penale prevista nel titolo VI del Trattato UE e in senso ampio nel titolo IV del Trattato CE sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Cfr. sull’argomento B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 19.



Sarebbe stato opportuno emanare una disposizione di attuazione per regolarizzare questa situazione<sup>398</sup>.

A distanza, dunque, di poco più di un anno, il legislatore é intervenuto nuovamente in materia di libertà di circolazione intracomunitaria (d.lgs. 32/2008), al fine di adeguare la normativa sugli allontanamenti dei cittadini comunitari alle esigenze di celerità ed effettività della loro esecuzione, in caso di comportamenti gravi e per motivi di pubblica sicurezza; provvedimento che ha recuperato, con qualche differenza, alcune disposizioni contenute nel decreto legge n. 249 del 2007 già decaduto<sup>399</sup>. In proposito, merita un accenno la nuova disciplina dell'allontanamento con divieto di reingresso fino a cinque anni per “motivi imperativi di pubblica sicurezza”, introdotta con i dd.ll. nn. 181/2007 e 249/2007 (entrambi non convertiti in legge) e successivamente riproposta con sensibili correzioni da parte del d.lgs. 32/2008. Il legislatore, se da una parte richiama i consolidati principi comunitari, che limitano il potere statale di espulsione (art. 20, comma 4 e 5), dall'altra adotta una definizione di “motivi imperativi di pubblica sicurezza” di una vaghezza tale da prospettare una discrezionalità in capo all'autorità competente non compatibile con i medesimi stessi principi. Dubbi di legittimità solleva, inoltre, la circostanza che nei motivi di sicurezza non rientrano i motivi di sicurezza dello Stato che, invece, dovrebbero rappresentare l'ipotesi più comune<sup>400</sup>.

Mentre nel d.lgs. 30/2007 restava ferma, come previsto dalla legislazione precedente, la libertà di ingresso e di soggiorno fino a tre mesi senza alcuna formalità amministrativa, con le modifiche apportate ad opera del d.lgs. 32/2008, questa libertà di ingresso e soggiorno incontra un limite, rappresentato dalla dichiarazione di presenza alle autorità di polizia entro trenta giorni<sup>401</sup>. Il mancato esercizio di tale facoltà comporta una conseguenza negativa per il singolo,

---

<sup>398</sup> Vedi B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 19.

<sup>399</sup> Si tratta del decreto-legge n. 249/2007 relativo a “Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza”. Tale decreto-legge é stato preceduto dal decreto-legge n. 181/07, adottato il 1° novembre 2007, concernente “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza” non convertito in legge per i contrasti intervenuti in sede di discussione degli emendamenti e di approvazione del testo definitivo (disegno di legge S. 1872). Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 23; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174 ss; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 32; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 290; P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, cit., p. 52.

<sup>400</sup> Cfr. G.Orlandini, *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, cit., p. 547.

<sup>401</sup> Su questo aspetto, il d.lgs. 30/07 non aveva dato seguito alla possibilità riconosciuta dall'art. 5 della direttiva comunitaria, mentre l'art. 1 del d.lgs. 32/08 introduce una nuova disposizione nel primo decreto, il par. 5-bis, ai sensi del quale il beneficiario “puó presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale”, in ragione della prevista durata del suo soggiorno. (corsivo aggiunto). Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 424; R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 50.

ove abbia un contatto con le autorità pubbliche: scatta la presunzione relativa (fino a prova contraria) che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi<sup>402</sup>.

### *3.1 I requisiti soggettivi*

Della disciplina in esame beneficiano i cittadini dell'Unione e i loro familiari. Le definizioni di "cittadino comunitario" e "Stato membro ospitante" sono lineari, per cui non necessitano di particolari commenti<sup>403</sup>. Il termine "cittadino dell'Unione" va definito, non solo per individuare con esattezza l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 30/07, ma soprattutto per evidenziare che per effetto di alcune disposizioni ministeriali, la disciplina sui comunitari si applica, oltre che ai cittadini dei 27 Stati membri dell'UE, anche ai cittadini della Norvegia, Islanda e Lichenstein - Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo. Coloro sono equiparabili ai cittadini dell'Unione europea agli effetti del decreto legislativo in esame. Sono equiparati ai cittadini dell'Unione Europea anche i cittadini della Svizzera e della Repubblica di San Marino<sup>404</sup>.

Il d.lgs. 30/2007 si apre con una serie di definizioni, così come la direttiva 2004/38, che si rivelano di fondamentale importanza per la corretta applicazione degli istituti disciplinati in tale fonte normativa. L'art. 2 del d.lgs. 30/2007 dispone che si intende per familiare :1) il coniuge; 2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; 3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera *b*); 4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera *b*). I familiari sono divisi in due categorie: *a*) coloro che hanno diritto di ingresso e di soggiorno e *b*) coloro il cui ingresso e soggiorno gli Stati membri si impegnano ad "agevolare"<sup>405</sup>.

La prima categoria, a sua volta può essere suddivisa in due sottogruppi, a seconda che il beneficio derivi direttamente dalla direttiva (cioè dal diritto comunitario), oppure sia rimesso al

---

<sup>402</sup> Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 424;

<sup>403</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 55 ss.

<sup>404</sup> Vedi l'art. 1 della Circolare n. 39 del Ministero dell'Interno Prot. n. 200704165/15100/14865 del 18 luglio 2007. Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 50.

<sup>405</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 43 ss.

diritto nazionale. Nel primo sottogruppo sono compresi il coniuge, i discendenti diretti del cittadino dell'Unione o del coniuge, di età inferiore a 21 anni o a carico e gli ascendenti diretti del cittadino dell'Unione o del coniuge, a carico. In tutte queste ipotesi si tratta di “nozioni comunitarie”, definite dalla direttiva 2004/38 e devono essere interpretate in modo uniforme negli Stati membri. Nel secondo sottogruppo è compreso “il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla legislazione dello Stato membro ospitante”<sup>406</sup>.

La definizione di familiare in Italia deve essere letta nel modo seguente: si intende per familiare: a) il coniuge; b) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge; c) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge.

Per quanto riguarda la categoria dei “partner”, il d.lgs. 30/07 non stabilisce però se l'equiparazione sussiste: si limita a riprodurre testualmente l'art. 2 par. 2, lett. b) della direttiva 2004/38<sup>407</sup>. Uno dei casi più frequenti è rappresentato proprio dalle coppie di fatto i cui componenti, com'è noto, non potranno avvalersi della qualifica di familiare finché la legislazione dello Stato ospite membro non disciplini tale istituto e finché non lo equipari al matrimonio.

Dunque, alla domanda se il partner legato ad un'unione registrata può beneficiare del regime sull'ingresso e soggiorno, una interpretazione letterale porta ad una risposta negativa lo Stato ospitante è l'Italia, e l'Italia non equipara le unioni registrate al matrimonio, almeno fino a quando non sarà approvata una norma che lo preveda<sup>408</sup>. Dunque, dalla definizione di “familiare” dobbiamo escludere i “partner”, e cioè le cosiddette “unioni di fatto”, in quanto questa particolare tipologia di rapporto affettivo, pur essendo diffusa nella società italiana, non ha rilevanza giuridica nell'ordinamento italiano ai fini dell'equiparazione con il coniuge e gli altri familiari<sup>409</sup>.

Le condizioni necessarie affinché il partner possa essere considerato familiare sono tre: a) aver contratto con il cittadino comunitario un'unione registrata sulla base della legislazione dello stato membro; b) la legislazione dello stato membro equipari l'unione registrata al matrimonio;

---

<sup>406</sup> Art. 2, par. 2, lettera b) della direttiva 2004/38/CE.

<sup>407</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 45.

<sup>408</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 45; V. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188 ss.

<sup>409</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 51; V. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188 ss.

c) il rispetto delle condizioni pertinenti al rapporto di “unione di fatto” previste dalla legislazione dello stato membro ospitante. Attualmente nell’ordinamento giuridico italiano mancano questi tre elementi in quanto non esiste un riconoscimento giuridico delle “unioni di fatto”. Anche in un futuro prossimo, se qualora si arrivasse ad una regolamentazione normativa delle coppie di fatto, mancherebbe comunque il requisito di cui al punto b), cioè, l’equiparazione dell’unione registrata al matrimonio. Una soluzione, seppur difficile da accogliere, sarebbe essere quella di regolamentare le unioni di fatto prevedendo direttamente la loro equiparazione al matrimonio<sup>410</sup>.

Fino a quando la situazione sarà quella odierna per questa categoria sarà necessario dimostrare di possedere i requisiti necessari per il soggiorno in modo autonomo.

Di fronte a questa rigidità del sistema e per offrire una soluzione ai cittadini comunitari provenienti dagli altri Stati membri, i quali hanno già disciplinato le unioni extramatrimoniali, il Ministero dell’interno, in applicazione del disposto di cui all’art. 3 d.lgs.30/2007, ha inteso dettare con la circolare n. 39 del 18 luglio 2007, le modalità da seguire per l’iscrizione dei partner, compresi nel novero degli “altri familiari”.

In attesa di un’evoluzione normativa, è necessario individuare delle soluzioni che consentano al partner di dimostrare il possesso dei requisiti previsti dall’art. 7 del decreto. Perciò il partner dovrà dimostrare di esercitare un’attività lavorativa subordinata o autonoma, ove dovrà dimostrare la possibilità di risorse economiche sufficienti ai sensi dell’articolo 7 comma 1, lett.b) o c), poiché nessuna preclusione esiste in merito alla fonte delle risorse a condizioni che tali risorse siano oggettivamente riscontrabili da parte dell’ufficiale d’anagrafe, nulla vieta che il partner cittadino comunitario dimostri la possibilità delle risorse economiche tramite l’altro componente la coppia di fatto tramite una dichiarazione sostitutiva attestata di mettere a disposizione del cittadino comunitario le risorse economiche sufficienti nei limiti richiesti.

Per quanto riguarda l’interpretazione dei termini “discendenti diretti” e “ascendenti diretti”, si ritiene che la norma non vada interpretata nel senso di “discendenti o ascendenti in linea retta”, bensì nel significato più ristretto di “figli” e “genitori” o ad essi parificati.

E’ di cristallina evidenza che la norma in questione andava formulata in modo differente. Sarebbe bastato usare espressioni diverse, per non creare delle difficoltà interpretative in modo da renderla adatta al contesto italiano, invece di riportarla letteralmente<sup>411</sup>. Se fossero state utilizzate espressioni del tipo “discendenti o ascendenti in linea retta”, oppure “discendenti o

---

<sup>410</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 51.

<sup>411</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 47.

ascendenti in linea retta di primo grado”, oppure ancora “genitori e figli”, nel primo caso entrerebbero nella categoria di familiare anche i nonni e bisnonni, i nipoti e pronipoti e cioè tutti i parenti in linea retta, mentre nel secondo caso farebbero parte dei familiari solo i parenti in linea retta di primo grado ossia genitori e figli.

Tale disciplina risponde ad una *ratio* restrittiva, che prende in considerazione i rapporti giuridicamente riconosciuti e tutelati, che comporta l’assunzione di diritti e doveri reciproci anche di natura economica.

Il Ministero dell’interno, in risposta ad uno specifico quesito in materia, ha ritenuto preferibile un’interpretazione maggiormente favorevole ai cittadini comunitari, sostenendo che “per ascendente e discendente diretto s’intende l’ascendente e discendente in linea retta, a prescindere dal grado di parentela”. Tale interpretazione dovrebbe essere seguita dagli operatori, sia per l’assoluta mancanza di chiarezza della norma, sia perché, trattandosi di interpretazione più favorevole ai cittadini comunitari, risulta comunque legittimata dall’art. 37 “Disposizioni nazionali più favorevoli” della direttiva 2004/38.

Per quanto riguarda la normativa in esame, nell’art. 2 si individua un’altra categoria di familiari, quella degli "altri familiari". Per questa categoria il d.lgs. 30/07, limitandosi a ripetere pedissequamente la disposizione della direttiva comunitaria, non prevede alcun beneficio concreto o trattamento particolare più favorevole. Tale definizione rimane immutata nella normativa di recepimento, una mera affermazione di un principio, priva di un contenuto concreto, immediatamente precettivo e applicabile. Tuttavia questo non significa che si tratti di una affermazione senza significato. In tal modo si tiene aperta la strada a futuri eventuali provvedimenti che riconoscano diritti e doveri reciproci alle coppie di fatto; diritti e doveri che, qualora lo Stato italiano dovesse adottare una normativa sulle coppie di fatto, potrebbero essere automaticamente applicati anche a tutte le forme di convivenza, giuridicamente riconosciute, fra cittadini comunitari (italiani compresi) e cittadini di qualunque cittadinanza<sup>412</sup>.

### *3.2. Le formalità richieste ai cittadini comunitari ai fini dell’ingresso e soggiorno nel territorio italiano*

Il cittadino dell’Unione in possesso di documento d’identità valido per l’espatrio, secondo la legislazione dello Stato membro ed i relativi familiari, non aventi la cittadinanza di

---

<sup>412</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 48 ss.

uno Stato membro, ma in possesso di un valido passaporto, sono ammessi nel territorio italiano. Il permesso di soggiorno lungo dei familiari, non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, esonera dall'obbligo di munirsi del visto. Ove venga esibito il permesso rilasciato ai soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno), non vengono apposti timbri di ingresso o di uscita nel passaporto del familiare extracomunitario<sup>413</sup>.

Per godere del diritto di soggiorno in Italia fino a tre mesi, il cittadino dell'Unione deve essere in possesso di "un documento d'identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza"<sup>414</sup> e senza nessun'altra formalità o condizione. La disciplina si estende anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che accompagnano o raggiungono il cittadino dell'Unione, in base all'art. 6 d.lgs. 30/07, rafforzato da ultimo dal decreto-legge 23 giugno 2011 nr. 89<sup>415</sup>, convertito successivamente in Legge del 2 agosto 2011, nr. 129<sup>416</sup> la quale ha disposto con l'art. 1, comma 1, lettera b) la modifica dell'art. 6, comma 2. La necessità del possesso di un "documento valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno cittadinanza", sembra contrastare con il diritto comunitario, così come interpretato anche dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Giagounidis*<sup>417</sup>, con la quale ha deciso su una disposizione analoga a quella italiana. La Corte, dopo aver premesso che la carta di identità ha un valore di prova dell'identità e della cittadinanza del titolare funzionale al riconoscimento del diritto di soggiorno, ha statuito che tale diritto deve essere riconosciuto anche qualora il soggetto presenti una "carta d'identità valida, anche se quest'ultima non consente al titolare di uscire dal territorio dello Stato membro da cui è stata rilasciata"<sup>418</sup>.

Anche i familiari cittadini extracomunitari, che entrano o raggiungono il cittadino dell'Unione hanno lo stesso diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo di tre mesi, senza alcuna condizione o formalità. In questo senso, per tutti i cittadini extracomunitari, familiari di un cittadino dell'Unione che esercita il diritto alla libera circolazione, fino a tre mesi dall'ingresso in Italia non è più necessario essere in possesso di un permesso di soggiorno, né

---

<sup>413</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 305.

<sup>414</sup> Art. 6 par. 1 del decreto legislativo secondo il quale: "I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza". Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 194.

<sup>415</sup> In G.U. 23/06/2011, n. 144.

<sup>416</sup> In G.U. 5/8/2011, n. 181.

<sup>417</sup> Vedi sentenza del 5 marzo 1991, C-376/89 *Gaudounidis*, in *Racc.*, 1991, I, p. 1069 ss.

<sup>418</sup> Cfr. P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 31, nota n.76.

della ricevuta della richiesta di soggiorno, né di altre formalità. Resta necessario il permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura (carta di soggiorno di familiare cittadino dell'Unione) per soggiorni superiori a tre mesi<sup>419</sup>. Rileva, in questa sede, l'art. 5 del decreto legislativo n. 30/07, ove si stabilisce che non si fa luogo al respingimento nel caso in cui entro ventiquattro ore dalla richiesta, il cittadino dell'Unione o un suo familiare, non avente la cittadinanza di uno Stato membro, che, sprovvisto dei documenti di viaggio o del visto d'ingresso, faccia pervenire i documenti necessari, ovvero dimostri con altra idonea documentazione, secondo la legge nazionale, la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione<sup>420</sup>. L'articolo 1 del decreto legislativo n. 32 del 28 febbraio 2008 ha aggiunto il comma 5 *bis*, il quale prevede che il cittadino comunitario o un suo familiare possono presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale. Secondo tale disposizione: "In ragione della prevista durata del suo soggiorno, il cittadino dell'Unione o un suo familiare, può presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Qualora non sia stata effettuata tale dichiarazione di presenza, si presume, salvo prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi". È, comunque, fatta salva la prova contraria<sup>421</sup>. Bisogna rilevare, altresì, che, per il diritto di soggiorno breve, la direttiva comunitaria prevede espressamente che il diritto di soggiorno fino a tre mesi sussiste finché i beneficiari non diventino "un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante e tale onerosità va valutata caso per caso". Il decreto legislativo 30/07 sembra non recepire correttamente questa disposizione, in quanto statuisce che i cittadini comunitari e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno non superiore a tre mesi "finché hanno le risorse economiche di cui all'art. 9 comma 3, che gli impediscono di diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante". Ma il richiamo all'art. 9, comma 3, si riferisce alle condizioni per il

---

<sup>419</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit., p. 51.

<sup>420</sup> Vedi l'art. 5 del decreto n. 30/07. Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 305 ss.

<sup>421</sup> La soluzione escogitata dal legislatore italiano appare privilegiare nettamente l'interesse dello Stato a controllare i movimenti delle persone sul proprio territorio e a far ricadere sugli interessati l'onere di dimostrare di rientrare nell'ambito della disciplina applicabile ai soggiorni di corta durata: di fatto viene inserito surretiziamente un nuovo requisito, quello del possesso di idoneo documento giustificativo, che può essere sostituito con certezza solo da un sistematico ricorso alla presentazione "spontanea" presso un ufficio di polizia. Tuttavia, nel fare ciò, il d.lgs. 30/07 sembra tradire la finalità della direttiva, che è chiaramente quella di facilitare l'esercizio del diritto di ingresso e di breve soggiorno e di fornire ai beneficiari un quadro giuridico certo e conoscibile circa il proprio status. Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 306; Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 428.

soggiorno relativo ad un periodo superiore a tre mesi, inadeguate, dunque, per un periodo di breve durata<sup>422</sup>.

Del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, così come stabilito anche dalla direttiva comunitaria, possono beneficiare tutti i cittadini comunitari che soddisfano le condizioni di cui all'art. 7 del decreto di attuazione<sup>423</sup>. La normativa italiana di attuazione non presenta particolari problemi di conformità alla direttiva con riguardo a questi profili<sup>424</sup>. In base ad esso i beneficiari sono: il lavoratore, dipendente od autonomo (compreso il libero professionista), lo studente, iscritto ad un corso di istruzione superiore nello Stato ospite e in grado di dichiarare di disporre di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione malattia: le persone che, pur non rientrando nelle categorie precedenti, siano in grado di disporre di risorse sufficienti e di una assicurazione malattia. I familiari del cittadino dell'Unione, che soddisfano le indicate condizioni, godono anch'essi del diritto di soggiorno.

Per quanto riguarda i cittadini dell'UE che godono del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, in Italia, la formalità richiesta è l'iscrizione nella anagrafe della popolazione residente, obbligatoria trascorsi i tre mesi dall'ingresso<sup>425</sup>. Alla richiesta deve essere allegata la documentazione attestante la qualità di beneficiario del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi<sup>426</sup>.

---

<sup>422</sup> Vedi in particolare P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., p. 31, nota n.77; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 429.

<sup>423</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 194 ss.

<sup>424</sup> Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 429.

<sup>425</sup> Vedi l'art. 9 del d.lgs. 30/07 secondo cui: Per i cittadini dell'Unione ed i loro familiari: 1. Al cittadino dell'Unione che intende soggiornare in Italia, ai sensi dell'articolo 7 per un periodo superiore a tre mesi, si applica la legge 24 dicembre 1954 n. 1228, ed il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223. 2. Fermo quanto previsto dal comma 1, l'iscrizione é comunque richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso ed é rilasciata immediatamente una attestazione contenente l'indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta". Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 50 ss; Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 199.

<sup>426</sup> Secondo il comma 3 dell'art. 9 del d.lgs. 30/07: "Oltre a quanto previsto per i cittadini italiani dalla normativa di cui al comma 1, per l'iscrizione anagrafica di cui al comma 2, il cittadino dell'Unione deve produrre la documentazione attestante: a) l'attività lavorativa, subordinata o autonoma, esercitata se l'iscrizione é richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a); b) la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b), del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché la titolarità di una assicurazione sanitaria ovvero di altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale, se l'iscrizione é richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b); c) l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto dalla vigente normativa e la titolarità di un'assicurazione sanitaria ovvero di altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi, nonché la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri di cui all'articolo 29,



Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7 del decreto, é ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria. Le controversie sono disciplinate dall'articolo 16 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n.150.

Quanto al soggiorno permanente, esso assume rilievo per i cittadini che hanno soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio italiano. Il familiare che non ha la cittadinanza di uno Stato membro, può acquisire il diritto di soggiorno permanente se soggiorna legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale assieme al cittadino comunitario<sup>427</sup>.

Secondo l'art. 13, i cittadini dell'Unione ed i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno finché hanno le risorse economiche e, quindi, non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, e finché non costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>428</sup>.

### 3.2.1 *L'iscrizione all'anagrafe*

Per l'ordinamento giuridico italiano, l'autorità competente ad iscrivere tutti i cittadini, italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, é l'anagrafe. La volontà di affidare ai comuni, e in particolare agli uffici anagrafe, la gestione di un servizio tradizionalmente affidato alle Questure va imputata sicuramente al Governo e al Parlamento<sup>429</sup>. L'art. 9 del d.lgs. 30/2007 prevede espressamente che al cittadino dell'Unione, che intende soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi, si applica la legge 24 dicembre 1954, n. 1228 ed il regolamento anagrafico della popolazione residente approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223. Per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari soggiornanti per più di tre mesi, secondo la circolare n. 39 Prot. n. 200704165/15100/14865 del 18 luglio 2007, occorre richiedere la seguente documentazione:

- a) documentazione dello Stato del cittadino dell'Unione, titolare del diritto di soggiorno, dalla quale risulti il rapporto parentale, ovvero la relazione stabile, registrata nel medesimo Stato;

---

comma 3, lettera b), del citato decreto legislativo n. 286 del 1998, se l'iscrizione é richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c)''.

<sup>427</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 196.

<sup>428</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 196 ss.

<sup>429</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 53.

- b) autodichiarazione del cittadino dell'Unione della qualità di familiare a carico o convivente, ovvero della sussistenza di gravi motivi di salute che impongono l'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione avente autonomo diritto di soggiorno;
- c) assicurazione sanitaria, ovvero altro titolo comunque determinato idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale;
- d) autodichiarazione del cittadino dell'Unione della disponibilità di risorse sufficienti per sé ed il familiare o il convivente, secondo i criteri di cui all'art. 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Le due normative citate, quella anagrafica e quella sull'ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari operano su piani giuridici diversi, seppure coincidenti per gli aspetti procedurali e negli effetti. Tuttavia, bisogna osservare che l'iscrizione all'anagrafe, in questo modo, pone non pochi problemi procedurali a causa della commistione di due normative che hanno finalità e criteri applicativi diversi. Infatti, lo stretto legame di dipendenza fra la decisione dell'ufficiale d'anagrafe che applica la legge n. 1228/1954 e il d.p.r. n. 223/1989 e quella sempre dell'ufficiale d'anagrafe, ma che applica il d.lgs. 30/2007, rischia fortemente di penalizzare la regolare applicazione o delle norme strettamente anagrafiche o della legge che disciplinano l'ingresso e soggiorno del cittadino comunitario in Italia<sup>430</sup>.

L'art. 9 del decreto, precisa che per i primi tre mesi dall'ingresso in Italia, il cittadino comunitario, per essere considerato regolarmente soggiornante, non é obbligato ad essere iscritto nei registri dell'anagrafe della popolazione residente, mentre oltre questo limite temporale, senza l'iscrizione anagrafica (o senza l'attestato) la presenza del cittadino comunitario nel Paese deve essere considerata *irregolare*.

### *3.2.2 Le problematiche relative alle condizioni oggettive e alla documentazione per l'iscrizione anagrafica*

Come tutte le persone che intendono esercitare il diritto-dovere di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, anche i cittadini comunitari devono essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge n. 1228/1954 e del relativo regolamento approvato con d.p.r. n. 223/1989. In aggiunta, il cittadino dell'Unione deve produrre la documentazione necessaria prevista dall'art. 9 del decreto legislativo n. 30/2007: la documentazione necessaria differisce in

---

<sup>430</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 54 ss.

base alla condizione in cui si trova il cittadino comunitario, fra quelle previste dall'art. 7 dello stesso decreto legislativo. Se si tratta di lavoratore subordinato o autonomo in Italia, la norma non pone alcun limite alla tipologia del lavoro svolto in tal senso: ne consegue che qualsiasi lavoro, purché regolare e legittimo in base all'ordinamento giuridico italiano, soddisfa il criterio previsto dalla lett. a) dell'art. 7 del d.lgs. 30/2007. Molti operatori si sono chiesti se il rapporto di lavoro subordinato, per essere legittimamente dimostrato all'ufficiale anagrafe ai fini dell'iscrizione nel registro della popolazione, debba rispettare i requisiti minimi in relazione alla tipologia, alla durata, all'entità dello stipendio previsto per il lavoratore ecc.. In effetti, né la direttiva, né il decreto legislativo di recepimento pongono limiti di alcun genere. Ciò significa che l'ufficiale dell'anagrafe non dovrà fare alcuna valutazione in merito alla tipologia del contratto di lavoro, alla durata dello stesso, all'eventuale articolazione dell'orario di lavoro e al compenso stabilito<sup>431</sup>. Tuttavia, in presenza di un contratto stagionale, soprattutto se particolarmente breve, si pongono dei problemi per l'ufficiale dell'anagrafe, il quale non è chiamato a svolgere la funzione di verifica dei requisiti della regolarità del soggiorno in Italia, bensì quella tradizionale e storica del "responsabile della regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente".

Se si tratta di un lavoratore dipendente in Italia, si devono produrre copia del contratto di lavoro, oppure dichiarazione di avvenuta assunzione, resa dal datore di lavoro, ovvero cedola di versamento dei contributi INPS; se si tratta di un lavoratore autonomo si deve produrre la documentazione probatoria dell'avvenuta iscrizione alla Camera di commercio (CCIAA); se si tratta di libero professionista deve produrre la documentazione probatoria dell'iscrizione all'Albo del relativo ordine professionale<sup>432</sup>.

Per quanto riguarda il cittadino comunitario, che non svolge attività lavorativa in Italia, il d.lgs. n.30/2007 dispone all'art. 7 che: "Il cittadino dell'Unione ha diritto a soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando: (*omissis*) b) dispone per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, comunque denominato, che copra tutti i rischi nel territorio nazionale". Le risorse economiche, di cui deve disporre il richiedente, sono di due tipi, o meglio, sono destinate a garantire le eventuali necessità di assistenza del cittadino comunitario

---

<sup>431</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 61; R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 64.

<sup>432</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 65 ss.

da parte dello Stato ospitante in due diversi settori. Le prime possono essere documentate o autodichiarate ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.p.r. 445/2000. Il cittadino comunitario può scegliere se presentare una dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi dell'art. 46, comma 1 lett. o)<sup>433</sup>. Per la quantificazione dei requisiti minimi di tali risorse, ritenuti sufficienti per espressa previsione normativa, si utilizza il parametro dell'importo annuo dell'assegno sociale, consistenti per il 2013 in euro 5.749,00. Tale importo viene considerato sufficiente per il soggiorno del richiedente e di un solo familiare e deve essere raddoppiato nel caso di uno o due ulteriori familiari conviventi e triplicato se i familiari conviventi sono quattro o più di quattro. Bisogna specificare che, nel calcolo del reddito complessivo, va tenuto conto di eventuali ulteriori entrate da parte dei familiari conviventi (art. 29, comma 3, lett. b) del testo unico). In particolare, la direttiva comunitaria lascia agli Stati un certo margine per una valutazione soggettiva in merito. L'art. 9, comma 3, lett. b) del d.lgs. 30/07 indica invece solo un parametro oggettivo, senza alcun riferimento alla valutazione soggettiva: infatti, sono richiamati i criteri di cui all'art. 29, comma 3 lett. b) del testo unico concernenti la disciplina degli stranieri extracomunitari<sup>434</sup>. La soluzione scelta dal legislatore italiano appare, pertanto, solo in parte conforme alla direttiva, in quanto non consente una valutazione della condizione soggettiva del richiedente<sup>435</sup>.

Un'altra questione particolarmente delicata pare, altresì, il mantenimento nel tempo del requisito di reddito. Secondo la direttiva comunitaria, lo Stato non deve procedere direttamente all'allontanamento del cittadino qualora ricorrano al sistema assistenziale, ma deve esaminare se si tratti di difficoltà temporanee e deve tener conto di una serie di indicatori come la durata del soggiorno, della situazione personale e l'ammontare dell'aiuto<sup>436</sup>. Appare, dunque,

---

<sup>433</sup> Vedi l'art. 46 del d.p.r. 445/2000 secondo il quale: "Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti: o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali". Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 67 ss.

<sup>434</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 43 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 430.

<sup>435</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 43 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 430.

<sup>436</sup> Secondo l'art. 14, par. 2 della direttiva 2004/38, il diritto di soggiorno superiore a tre mesi prosegue finché il cittadino e i suoi familiari conservano i prescritti requisiti, mentre secondo il paragrafo 1 il diritto di soggiorno breve può venir meno qualora tali soggetti diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Nonostante questa differenza in merito all'incidenza sul sistema nazionale (onere per i lungo-soggiornanti, onere eccessivo per chi soggiorna per un breve periodo), il paragrafo 3 sottolinea che, in qualsiasi caso, "il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dá luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento". Al fine di orientare la discrezionalità statale, il considerando n.16 della direttiva stabilisce in modo specifico: "lo Stato membro ospitante dovrebbe

preoccupante che il d.lgs. 30/07 non contenga alcuna disposizione che sottolinei tali aspetti: l'art. 13 comma 1 e 2, si limita a ricordare che il soggiornante di breve periodo deve possedere risorse economiche idonee a non diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, mentre il titolare del diritto di soggiorno superiore a tre mesi deve conservarne i relativi requisiti di soggiorno. Non si riscontra, dunque, alcuna eco dell'art. 14 par. 3 e del considerando 16 della direttiva comunitaria. Conseguente che, alla luce del principio d'interpretazione conforme, gli organi pubblici italiani (pubblica amministrazione e giudici delle leggi) dovranno dare una lettura dell'art. 13 del d.lgs. n. 30/07, che consenta di allinearli alla direttiva<sup>437</sup>. Rileva in questa sede la Circolare del Ministero dell'interno n. 18 del 21 luglio 2009, concernenti l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari, nella quale si specifica che con riguardo alle risorse sufficienti: “..Ove l'interessato non raggiunga l'importo minimo delle risorse, come previsto dall'art. 9, c. 3, lett. b) e c) del D.lgs. n. 30/2007, occorre effettuare una valutazione complessiva della situazione in cui egli versa, al fine di stabilire se un eventuale rifiuto dell'istanza d'iscrizione sia proporzionato rispetto all'obiettivo della direttiva..”<sup>438</sup>.

La seconda tipologia di risorse economiche è finalizzata al pagamento di spese sanitarie. Il cittadino comunitario ha una sola possibilità di dimostrare la propria disponibilità di risorse necessarie a sostenere gli oneri sanitari derivanti dal suo soggiorno in Italia: la stipula di una polizza di assicurazione o il possesso di altro titolo idoneo, che copra tutti i rischi di carattere sanitario nel territorio nazionale. In questo caso l'unica indicazione che il Ministero ha dato

---

esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il sistema sociale e procedere all'allontanamento”. Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 429.

<sup>437</sup> Cfr. M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 429.

<sup>438</sup> Nella circolare n. 18 si legge: “La Commissione europea, in data 2 luglio 2009, ha adottato un documento esplicativo dei propri orientamenti interpretativi sugli aspetti maggiormente problematici della direttiva indicata in oggetto...2...Alla luce delle indicazioni fornite dalla Commissione, si richiama l'attenzione sui seguenti criteri interpretativi della nozione di risorse economiche sufficienti al soggiorno, utili ai fini della corretta applicazione della disciplina recata dal d.lgs. n. 30/2007. In proposito si evidenzia che la nozione di “risorse sufficienti” può essere riferita sia a risorse periodiche che a risorse sotto forma di capitale accumulato. Inoltre, tali risorse non devono necessariamente essere personali, ma possono anche essere elargite da terzi. Ove l'interessato non raggiunga l'importo minimo delle risorse, come previsto dall'art. 9, c. 3, lett. b) e c) del D.lgs. 30/2007, occorre effettuare una valutazione complessiva della situazione in cui egli versa, al fine di stabilire se un eventuale rifiuto dell'istanza d'iscrizione sia proporzionato rispetto all'obiettivo della direttiva, evidenziato nel primo periodo del testo sopra indicato. È consentita la verifica dell'esistenza, della legittimità, dell'entità e della disponibilità delle risorse, nei casi in cui si ritenga opportuno”.

concerne l'iscrizione onerosa a titolo personale al S.S.N.<sup>439</sup>. Tale requisito non può essere autodichiarato, ma deve essere documentato dall'interessato.

Dalle disposizioni della circolare ministeriale n. 19/2007 discende che può essere autocertificato anche la condizione di "vivenza a carico" del cittadino comunitario da parte del ascendente e del discendente di età superiore a 21 anni. Tale possibilità é prevista espressamente dall'art. 46 comma 1 lettera c) del d.p.r. n. 445/2000.

Nell'ipotesi di soggiorno per motivi d'istruzione o di formazione professionale, prevista dalla lettera c) dell'art. 7 del d.p.r. n. 30/2007, l'interessato deve produrre, oltre al passaporto o altro documento d'identità valido per l'espatrio, la documentazione attestante l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato e la documentazione comprovante la titolarità di un'assicurazione sanitaria.

Bisogna osservare che questa ulteriore ipotesi di soggiorno in Italia non beneficia di alcuna agevolazione rispetto al cittadino comunitario non lavoratore e non studente: la documentazione richiesta é la stessa prevista dalla lett. b) dell'art. 7 del decreto 30/2007 con l'aggiunta della documentazione attestante l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto<sup>440</sup>.

Per quanto riguarda l'assicurazione sanitaria, in tali ipotesi di soggiorno l'interessato può utilizzare la Carta di Assistenza (Tessera Europea di Assicurazione Malattia o T.E.A.M.) rilasciatagli dal suo Paese, per ricevere tutte le cure considerate medicalmente necessarie in relazione alla durata del suo soggiorno<sup>441</sup>.

### 3.2.3. *Il contenzioso*

In questo nuovo quadro normativo, considerato la maggiore valenza giuridica attribuita ai provvedimenti dell'ufficiale dell'anagrafe in materia di cittadini comunitari è logico attendersi un aumento esponenziale del contenzioso. Occorre subito osservare che, accanto ai tradizionali soggetti cui è possibile fare ricorso contro i provvedimenti del ufficiale dell'anagrafe, se ne aggiunge uno nuovo, previsto appositamente dal d.lgs. n. 30/2007, in caso di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari. L'art. 8 dispone testualmente: "Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, è ammesso ricorso al Tribunale in composizione monocratica del luogo ove

---

<sup>439</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 68 ss.

<sup>440</sup> Cfr. R.Minardi-L.Palmieri, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, cit. p. 75 ss.

<sup>441</sup> Vedi in proposito la Circolare n. 18 del 21 luglio 2009 cit., par. 3.

dimora il richiedente, il quale provvede, sentito l'interessato nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile."In pratica l'ufficiale d'anagrafe consapevole di dover agire nella sua nuova duplice veste, nel caso decida di rigettare l'istanza di iscrizione anagrafica di un cittadino comunitario o di un suo familiare, dovrà adottare apposito provvedimento, differenziato nella forma e nella sostanza, a seconda che la motivazione del rigetto sia da ricercare nella mancanza dei requisiti anagrafici previsti dalla legge e dal regolamento e necessari ai fini del riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica, oppure sia invece da attribuire alla mancanza dei requisiti previsti dal d.lgs.n. 30/2007, necessari ad ottenere l'attestato di regolarità del soggiorno. Contro il provvedimento negativo dell'ufficiale dell'anagrafe nella prima ipotesi (mancanza dei requisiti previsti dalla normativa anagrafica), l'interessato ha il diritto di fare ricorso al Prefetto, entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento stesso. Può inoltre, presentare ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giudiziale al tribunale civile, salvo che il TAR si ritenga tuttora competente in materia (la presente questione non è ancora risolta in maniera univoca, per cui si registrano comportamenti opposti da parte di molti tribunali civili e TAR di diverse regioni). Nella seconda ipotesi (mancanza dei requisiti previsti dal d.lgs n. 30/2007), contro il provvedimento negativo dell'ufficiale dell'anagrafe e cioè sempre contro il rigetto dell'istanza di iscrizione anagrafica, l'interessato ha il diritto di far ricorso al tribunale del luogo in cui dimora, che decide in camera di consiglio.

### 3.3 *L'allontanamento del cittadino comunitario e dei suoi familiari*

Per quanto riguarda le limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini comunitari, il d.lgs n. 30 del 2007 ha previsto la possibilità di emettere segnalazioni motivate da parte dei sindaci del luogo di residenza o di dimora, che possono essere utilizzate al fine di emanare i provvedimenti di allontanamento<sup>442</sup>. Il decreto legislativo in materia di limiti all'ingresso e al soggiorno<sup>443</sup> si adegua allo schema della direttiva comunitaria con varie integrazioni.

---

<sup>442</sup> Vedi l'art. 20 del d.lgs. 30/07. Cfr. A. Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 306 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 432 ss.

<sup>443</sup> Il primo provvedimento in questione è stato il decreto legge n. 181/07 concernente "Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza", non convertito in legge e seguito dal successivo decreto-legge n. 249/07 relativo a "Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza", anche esso decaduto. Cfr. M.Malena,

Tale decreto, come accennato, é stato modificato dal d.lgs. 32/08. Le principali disposizioni del d.lgs. 30/07 interessate alla novella sono gli articoli 20 (limitazioni al diritto d'ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico), 21 (allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il soggiorno) e 22 (ricorsi contro i provvedimenti di allontanamento), ai quali sono stati aggiunti gli artt. 20 *bis* e 20 *ter*, al fine, rispettivamente, di “assicurare celerità ed effettività all'esecuzione delle misure espulsive applicate in presenza di motivi di pubblica sicurezza, e di attribuire al Tribunale Ordinario in composizione monocratica la competenza sulla convalida dei provvedimenti di allontanamento emessi dal questore<sup>444</sup>. Una prima importante novità é costituita dalla definizione della fattispecie espulsiva, fondata su “motivi imperativi di pubblica sicurezza”, per cui la precedente mancanza di tassatività adombrava un possibile vizio di legittimità costituzionale: ai sensi del nuovo comma 3 dell'art. 20, d.lgs. n. 30/07, i presupposti di applicabilità della norma sono la realizzazione di comportamenti individualmente imputabili all'interessato che costituiscano “una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica” tale da rendere la sua ulteriore permanenza sul territorio “incompatibile con la civile e sicura convivenza”<sup>445</sup>.

Infatti, il diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari può essere limitato solo con apposito provvedimento fondato su motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, anche in considerazione, eventualmente, della pericolosità rispetto all'agevolazione di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali<sup>446</sup>. A conferma dell'eccezionalità

---

*Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 290 ss; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, cit., p. 421.

<sup>444</sup> Cfr. ampiamente P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, cit., p. 45 ss; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 59 ss; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 291; B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 17.

<sup>445</sup> Secondo l'art. 20 comma 3: “I motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio é incompatibile con la civile e sicura convivenza”. Cfr. A. Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 307; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 292 ss; P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, cit., p. 46 ss; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 59 ss.

<sup>446</sup> Secondo l'art. 20 comma 2 del decreto: “I motivi di sicurezza dello Stato sussistono anche quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, ovvero vi



della misura di allontanamento, il decreto dispone che essa possa essere adottata, non solo nel rispetto del principio di proporzionalità, ma tenendo conto dell'età, dello stato di salute, della situazione economica e familiare, dell'integrazione sociale e culturale nel territorio nazionale e dell'importanza dei legami con il paese di origine<sup>447</sup>. Nella relativa valutazione si tiene conto anche delle condanne pronunciate da giudici italiani o stranieri<sup>448</sup>.

Per quanto riguarda i profili generali previsti dalla direttiva (artt. 27-29), manca nel decreto legislativo il riferimento di carattere generale ai motivi di sanità pubblica, prescrivendo, tuttavia, che solo le malattie e infermità espressamente indicate e sorte prima dell'ingresso in Italia possono giustificare l'allontanamento<sup>449</sup>.

Altri profili di carattere generale, previsti dalla direttiva, ma non dal decreto legislativo, riguardano *a*) il divieto di invocare i motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica per "fini economici" e *b*) il divieto di assumere come fondamento del provvedimento "giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzioni generali" (art. 27, comma 2). Le ragioni economiche non potrebbero mai essere invocate: se lo fossero renderebbero illegittimo il provvedimento di allontanamento<sup>450</sup>.

Non giustificata è l'omissione, nel decreto legislativo, della previsione dell'obbligo dello Stato (art. 27, par.4 della direttiva) di riammettere senza formalità nel territorio nazionale il cittadino cui ha rilasciato il passaporto o la carta d'identità (anche se scaduti o se sia stata contestata la cittadinanza del titolare) e che sia stato allontanato da un altro Stato membro per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e salute pubblica. Tale obbligo consiste nel riammettere il proprio cittadino: obbligo generalmente riconosciuto (si ricorda l'art. 3 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e, anche per questo motivo, il

---

sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali". Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p.307; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 293; P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, cit., p. 46 ss.

<sup>447</sup> Cfr. A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 60; B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 17; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 293.

<sup>448</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p.307; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 293.

<sup>449</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 18.

<sup>450</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 18; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 293; P.Pomponio, *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, cit., p. 47 ss.

legislatore avrebbe potuto, opportunamente, ribadire un impegno che ha un peculiare significato nei confronti del proprio cittadino<sup>451</sup>.

Infine, bisogna porre attenzione all'attuale regime di allontanamento dello straniero, esaminato alla luce della disciplina delle libertà fondamentali, attraverso l'analisi delle novità apportate in materia dal c.d. Pacchetto Sicurezza<sup>452</sup>. Il decreto legge n. 92/08 recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito con modificazioni nella legge n. 125/08, interviene in particolare sul Codice penale (artt. 235 e 312), prevedendo l'obbligatoria applicazione, da parte del giudice, della misura di sicurezza dell'espulsione del cittadino extracomunitario e dell'allontanamento del comunitario in caso di condanna a pena superiore a due anni di reclusione ovvero per delitti contro la personalità dello Stato<sup>453</sup>.

#### 4.4. *La tutela giurisdizionale e le garanzie procedurali*

In merito al profilo della competenza ad emettere il provvedimento restrittivo di allontanamento, delle modalità della sua esecuzione e della competenza giurisdizionale bisogna dire che tutti gli ordini di allontanamento sono emessi dal prefetto, tranne che per ipotesi di motivi imperativi di pubblica sicurezza che coinvolgano soggetti soggiornanti in Italia negli ultimi dieci anni ovvero minorenni, nonché in caso di pregiudizio per ordine pubblico e sicurezza dello Stato, ove interviene il Ministro dell'Interno (art. 20 comma 9). Il comma 11 dell'art. 20 del d.lgs. 30/2007 come modificato dal d.lgs. 32/2008 prevede che il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi imperativi di pubblica sicurezza e l'ordine pubblico destinato a chi non abbia rispettato il primo provvedimento sia

---

<sup>451</sup> Cfr. B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 18.

<sup>452</sup> Con questo termine si indicano una serie di provvedimenti governativi concernenti le politiche dell'immigrazione e dell'asilo – alcuni aventi la forma di decreti-legge, quindi ad immediata entrata in vigore, altri di schemi di decreti legislativi correttivi e disegni di legge, sottoposti ad ulteriore esame ed approvazione finale – presentati come intervento umanitario sotto il nome appunto "Pacchetto Sicurezza" dal Consiglio dei Ministri riunitosi a Napoli il 21 maggio 2008. Il decreto-legge n. 92/08 recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito in legge il 24 luglio 2008, introduce nel codice penale una nuova circostanza aggravante ossia lo *status* di straniero irregolarmente presente sul territorio; il disegno di legge A.733 contiene analogamente disposizioni sulla sicurezza pubblica, intervenendo sul codice penale e sul testo unico in materia di immigrazione; tre schemi di decreti legislativi che modificano i decreti legislativi di trasposizione delle Direttive comunitarie concernenti la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (d.lgs. n. 25/08), il ricongiungimento familiare (d.lgs. n. 5/07) e la libertà di circolazione dei cittadini comunitari (d.lgs. n. 30/07). Vedi il Dossier esplicativo sul sito del Ministero dell'Interno sull'indirizzo: [www.interno.it](http://www.interno.it). Cfr. A.Adinolfi, "Pacchetto sicurezza" e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari cit., p. 1090 ss; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 304 ss.

<sup>453</sup> Cfr.M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 305.

immediatamente eseguito dal questore<sup>454</sup>. Con riferimento alla convalida dei provvedimenti adottati dal questore sarà competente, invece, il Tribunale ordinario in composizione monocratica<sup>455</sup>.

Per quanto riguarda le garanzie procedurali e la tutela giurisdizionale, si osserva che il profilo che suscita maggiore perplessità è la previsione, nel decreto legislativo, di organi giurisdizionali distinti chiamati a giudicare sull'allontanamento, a seconda dei motivi posti a fondamento del provvedimento. Il decreto legislativo, infatti, indica, per l'allontanamento per motivi di ordine pubblico, come autorità competente ad adottare il provvedimento, il Ministro dell'Interno, e come giudice competente il Tar Lazio, sede di Roma. Se i motivi sono diversi, indica come autorità competente il prefetto e come giudice il tribunale in composizione monocratica del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'allontanamento. Quale che sia la motivazione, il provvedimento incide su un diritto soggettivo, per di più fondamentale, del cittadino comunitario. Ovviamente, se appare giustificato prevedere sanzioni come l'arresto e l'ammenda in caso di reingresso (che è vietato per tre anni se l'allontanamento è per motivi di ordine pubblico) e se appare giustificato prevedere un'esecuzione immediata del provvedimento qualora il cittadino comunitario, allontanato per motivi di ordine pubblico (e non per altri motivi) non rispetta il termine assegnatogli, non è affatto giustificata la differenziata disciplina "processuale" prevista dal decreto legislativo.

L'allontanamento del cittadino comunitario è stato, invero, assimilato all'espulsione del cittadino di paese terzo, ossia dello straniero "ordinario", per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato, espulsione che il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero considera come ipotesi eccezionale (art.13, c.1 e 11, del T.U.) rispetto a quella ordinaria che assegna la competenza al Giudice di Pace (art. 13 c.8).

Ovviamente si tratta di posizioni giuridiche e situazioni diverse, che non giustificano, per il cittadino comunitario, lo stesso trattamento dello straniero ordinario. Ciò si evince, a maggior ragione, se si tiene conto che la direttiva prescrive che: a) i mezzi di impugnazione

---

<sup>454</sup> L'allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato od imperativi di pubblica sicurezza, nonché il provvedimento che colpisce chi non abbia ottemperato al primo ordine, è eseguito immediatamente dal questore, ai sensi dell'art. 3, comma 5 bis TU: la convalida, tuttavia spetta al Tribunale ordinario in composizione monocratica in virtù della norma speciale introdotta dal citato art. 20 *ter*, coerentemente rispetto al sistema di competenza giurisdizionale che la novella in esame istituisce in materia di allontanamento dei cittadini comunitari affidando allo stesso Tribunale ordinario la decisione sui relativi ricorsi (nuovo art. 22, d.lgs. n. 30/07). Cfr. sull'argomento B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 23; M.Malena, *Allontanamento dello straniero e libertà fondamentali: profili costituzionali*, cit., p. 294.

<sup>455</sup> Vedi il nuovo comma 1 dell'art. 20 *ter* del decreto legislativo.

riguardano sia la legittimità, sia il merito (l'esame "dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione"), dovendo comunque essere garantita la proporzionalità del provvedimento rispetto al caso singolo; b) gli Stati membri non possono vietare che il cittadino comunitario presenti di persona la sua difesa (salva l'ipotesi che la presenza nel territorio dello Stato possa provocare gravi turbative dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza o quando il ricorso consiste nella richiesta di "revisione" del provvedimento riguardante il divieto di ingresso)<sup>456</sup>. Il decreto legislativo, infatti, non attribuisce al Tar Lazio una competenza estesa al merito, né consente al cittadino comunitario di stare in giudizio personalmente. Non solo per il ricorso al TAR è necessario il patrocinio dell'avvocato, ma l'accesso ad un unico giudice nel territorio nazionale è certamente meno agevole dell'accesso al tribunale del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento. Per quanto possa essere giudicata positivamente l'intera giurisdizionalizzazione del procedimento rispetto al passato, non è giustificata la differenziazione introdotta, con la conseguenza dell'incompatibilità con il diritto comunitario<sup>457</sup>. Se non sarà la Commissione Europea ad avviare una procedura d'infrazione, ben potrà sollevare, il singolo, la questione avanti al giudice nazionale, impugnando un provvedimento avanti al tribunale civile anziché al TAR del Lazio, o avanti ad entrambi, chiedendo comunque di poter presentare personalmente le proprie difese e che il proprio caso sia esaminato nel merito, così come prescrive la direttiva<sup>458</sup>.

Anche per la richiesta di sospensione del provvedimento, sembra opportuno segnalare una differenza fra direttiva (art.31) e decreto legislativo (art. 22, par.7), visto che solo quest'ultimo distingue fra motivi di ordine pubblico e motivi diversi. Nel primo caso l'efficacia del provvedimento è sospesa a seguito del ricorso, salvo che il provvedimento sia fondato su una precedente decisione giudiziale o su motivi di pubblica sicurezza, che mettano a repentaglio la sicurezza dello Stato. Nel secondo caso, invece, l'eccezione alla sospensiva è soltanto quella rappresentata dalla precedente decisione giudiziale<sup>459</sup>.

## **5. La disciplina del ricongiungimento familiare dei cittadini provenienti dai paesi terzi**

---

<sup>456</sup> Vedi in particolare l'art. 13, par. 1 del decreto legislativo.

<sup>457</sup> Vedi in particolare l'art.9 del decreto legislativo 54/2002 prevedeva che una Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno esprimesse un parere prima che venisse adottato un provvedimento di diniego del rilascio, o del rinnovo della carta di soggiorno o di allontanamento di chi fosse già autorizzato a soggiornare, con facoltà per l'interessato a farsi ascoltare dalla commissione e presentare le proprie difese.

<sup>458</sup> B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, in *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, M.Carta (a cura di), Roma 2009, p. 21.

<sup>459</sup> B.Nascimbene, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, cit., p. 22.

Il decreto legislativo n. 5 del 8 gennaio 2007 ha dato esecuzione alla direttiva 2003/86 relativa al ricongiungimento familiare, disponendo modifiche al Testo unico immigrazione<sup>460</sup>. Tale decreto ha parzialmente modificato ed integrato le disposizioni sul ricongiungimento familiare contenute nel Testo unico incidendo su alcune condizioni che limitavano l'esercizio del diritto al ricongiungimento<sup>461</sup>. A distanza di un anno, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 160 del 3 ottobre 2008, tale disciplina viene di nuovo sostanzialmente ridimensionata.<sup>462</sup> Il decreto legislativo 160/08 sembra molto più restrittivo, in quanto capovolge le semplificazioni e l'ampliamento delle categorie dei soggetti beneficiari del ricongiungimento di cui sopra<sup>463</sup>.

Nel complesso, come vedremo avanti, la disciplina in vigore, come modificata dai decreti legislativi 5/07 e 160/08, appare conforme alle previsioni della direttiva, seppur molto meno favorevole ed anzi, per diversi aspetti, più restrittiva rispetto alla normativa italiana previgente.

Il ricongiungimento familiare viene accordato a tutti gli stranieri titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno non inferiore ad un anno rilasciato per motivi lavoro (sia lavoro autonomo che subordinato), per asilo, per motivi di studio, per motivi religiosi o per motivi familiari<sup>464</sup>. Tale diritto può esercitarsi solo in presenza di alcuni requisiti riguardanti il

---

<sup>460</sup> Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, cit., p. 30 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044; id., *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 119.

<sup>461</sup> Cfr. M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044.

<sup>462</sup> Occorre sottolineare che l'Italia, nel recepire la direttiva sul ricongiungimento familiare, con il decreto legislativo n. 5/07 non si è avvalsa delle diverse possibilità ivi contemplate di introdurre condizioni restrittive, ed ha mantenuto le ipotesi di ricongiungimento già vigenti che la direttiva contempla come possibili ma non obbligatorie (ricongiungimento con i genitori a carico e con i figli maggiorenni non in grado di mantenersi per ragioni di salute), modificando, peraltro, le rispettive previsioni di legge. Dello stesso parere Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 27 ss F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 175 ss.

<sup>463</sup> Non veniva richiesta per i figli minori con cui ricongiungersi la condizione "a carico"; né per i figli maggiorenni un'invalidità totale, essendo sufficiente un'impossibilità di provvedere alle indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute. Con riguardo ai genitori è stata eliminata la necessità dell'accertamento dell'esistenza o meno di altri figli nel paese di origine, limitandosi ora la legge a richiedere la mancanza di un adeguato sostegno familiare nel Paese di provenienza Cfr. L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044.

<sup>464</sup> Art. 28 T.U.. Cfr. G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 253 ss; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 175 ss; L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali*

reddito e l'alloggio. Le modifiche più significative, però, concernono la sfera dei familiari ammessi al ricongiungimento familiare<sup>465</sup>. Rileva in primo luogo la categoria dei coniugi, per i quali vige di nuovo l'inciso "non legalmente separato", eliminato dal d.lgs. 5/07. Vi è di più: il decreto aggiunge un'altra condizione che riguarda la maggiore età dei coniugi. Questi, per poter chiedere il ricongiungimento familiare, in linea con la direttiva comunitaria, devono aver compiuto diciotto anni. Rileva, altresì, la categoria dei figli maggiorenni per i quali si introduce di nuovo la condizione dello "stato di salute che comporti l'invalidità totale". Infine, meritano una particolare attenzione le novità riguardanti i genitori: si introducono ancora una volta le restrizioni di cui la legge 189/2002, ossia i genitori possono chiedere il ricongiungimento familiare qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine, ovvero siano ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Sia il d.lgs. 5/2007, che il d.lgs. 160/08 non accolgono gli importanti segnali di apertura con cui la direttiva comunitaria tende, seppur timidamente, ad ampliare la categoria dei familiari nei cui confronti esercitare il diritto al ricongiungimento familiare. In particolare, sono rimaste escluse dal riconoscimento del diritto le unioni di fatto registrate, una possibilità prevista dalla direttiva 2003/86<sup>466</sup>.

Il decreto 5/07 ha introdotto il diniego del ricongiungimento nell'ipotesi in cui il matrimonio ovvero l'adozione abbiano avuto luogo al solo fine di consentire allo straniero l'ingresso nel territorio dello stato<sup>467</sup>.

Per quanto riguarda la procedura volta al riconoscimento del beneficio, essa non sembra essersi semplificata (art. 29 comma 7). La domanda, corredata dalla documentazione necessaria e comprovante i legami di parentela viene presentata all'ufficio (in luogo della Questura si

---

*in materia edilizia residenziale pubblica*, in *Gli Stranieri*, 2006, p. 422 ss; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 311; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 173 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 187 ss; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 14.

<sup>465</sup> Cfr. Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 24.

<sup>466</sup> In particolare la direttiva all'art. 4, comma 3 riconosce agli Stati membri la possibilità di autorizzare per via legislativa o regolamentare, il ricongiungimento del partner non coniugato che "abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante" ovvero sia a quest'ultimo legato da una relazione formalmente registrata, riservandogli lo stesso trattamento previsto per il coniuge. L'art. 5 comma 2 della stessa aggiunge che nell'esaminare la domanda del partner non coniugato del soggiornante, gli Stati membri devono tener conto, "per stabilire se effettivamente esista un vincolo familiare, di elementi quali un figlio in comune, una precedente coabitazione, la registrazione formale della relazione e altri elementi di prova affidabili". Cfr. L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044.

<sup>467</sup> Cfr. M.A.Spartà, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p.193.

presenta ora allo Sportello Unico per l'Immigrazione e per via telematica) e quest'ultimo deve emettere il provvedimento entro 180 giorni. Il termine di 180 giorni, invece di 90 è stato introdotto dal d.lgs. 160/08 ed è stato rafforzato anche dalla legge n. 94/09. Decorso tale termine, il destinatario della domanda poteva ottenere il visto direttamente dalle autorità diplomatiche consolari italiane nel paese di origine, esibendo la copia degli atti presentati, attestati la data di presentazione della domanda<sup>468</sup> (l'unico caso di silenzio-assenso in materia di immigrazione). Tale procedura costituiva una "garanzia forte", data al diritto fondamentale al ricongiungimento familiare a fronte dell'indifferenza della pubblica amministrazione<sup>469</sup>. Il termine, dopo queste modifiche, decorre dalla data in cui il richiedente deposita la documentazione necessario allo Sportello Unico Immigrazione, ricevendo il controassegno ex art. 29, co 7, del T.U.imm. Di fatto, dunque, tra l'invio telematico della domanda e la convocazione decorrono di norma diversi mesi di attesa, che non vengono computati alla fine della formazione del silenzio assenso; se a questa attesa si aggiunge poi il nuovo termine di 180 giorni, appare evidente che la garanzia procedurale prevista e introdotta nel 1998 perde significato sino ad essere vanificata di fronte ad una attesa così lunga<sup>470</sup>.

Rileva, altresì, l'art. 2 del d.lgs. 5/2007, a parziale modifica dell'art. 13 TU, il quale prevede che, nell'adozione di provvedimenti di espulsione di uno straniero che ha fatto ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, limitatamente alle ipotesi di espulsione amministrativa per violazione delle norme di ingresso e di soggiorno, si tenga conto della natura e dell'effettività dei vincoli familiari, della durata del soggiorno sul territorio nazionale, nonché dei legami con il paese di origine. A favore dei ricongiunti è eliminato l'automatismo relativo al divieto di reingresso nel territorio italiano che vige per gli stranieri espulsi. Pertanto, il ricongiungimento del familiare, già destinatario di un decreto di espulsione, non potrà essere negato esclusivamente per tale motivo salvo i casi di straniero destinatario di misure di prevenzione<sup>471</sup>. Lo straniero per il quale è richiesto il ricongiungimento familiare non viene ammesso in Italia quando rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei

---

<sup>468</sup> Cfr. sull'argomento L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 423; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 148.

<sup>469</sup> Vedi in particolare M. Pastore, *Il decreto legislativo 160/2008: restrizione del decreto al diritto al ricongiungimento familiare*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008, fasc.III-IV, p.74 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 180-181.

<sup>470</sup> F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 181.

<sup>471</sup> Cfr. M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 150.

controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone<sup>472</sup>. Lo straniero, in base alle previsioni dell'art. 29, non é ammesso in Italia, quando rappresenti *una minaccia concreta ed attuale*. Ciò significa che si applica un regime più favorevole ai ricongiungimenti familiari, poiché nel caso in cui lo Sportello unico o la polizia di frontiera vogliano impedire l'ingresso del cittadino straniero, dovranno fornire la prova dell'attualità e concretezza della minaccia<sup>473</sup>.

### *5.1 Le condizioni soggettive all'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.*

Le condizioni che abilitano lo straniero al ricongiungimento familiare in Italia possono essere di due tipi: le condizioni imposte al soggetto attivo (colui che chiede l'ingresso in Italia dei suoi familiari) e le condizioni imposte ai soggetti passivi (i familiari per i quali si chiede il visto d'ingresso in Italia).

Ai sensi dell'art. 28 T.U. il diritto al ricongiungimento familiare é riconosciuto agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari. Dunque, non ogni straniero può chiedere il ricongiungimento: *solo chi sia titolare di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno*. Il riferimento alla durata del permesso di soggiorno mira soltanto ad escludere dal diritto i titolari di permesso di soggiorno di breve periodo, come i lavoratori stagionali o coloro che pur non essendo turisti, non sottendono esigenze di stabilità sul territorio nazionale, mentre non comporta l'obbligo che il titolare sia regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno<sup>474</sup>.

Si deve osservare che il novero dei soggetti attivi, aventi diritto al mantenimento e alla riunificazione alla propria famiglia, può essere indirettamente limitato dalla precarizzazione degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato (derivante dal legame previsto dall'art. 5, comma 3-bis T.U<sup>475</sup>): allo straniero con un permesso di

---

<sup>472</sup> Vedi art. 4 comma 3 del TU n. 286. Cfr. P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 543 ss; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 343.

<sup>473</sup> Cfr. P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 543 ss; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 344.

<sup>474</sup> Vedi in questi termini P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 864; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 14.

<sup>475</sup> Secondo l'art. 5 comma 3-bis "Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro é rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'art. 5-bis. *La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro é quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare*: a) in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi; b) *in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a*



soggiorno per lavoro subordinato di durata inferiore ad un anno, anche se da anni regolarmente soggiornante in Italia, gli viene impedito l'esercizio del diritto al mantenimento e alla riunificazione familiare<sup>476</sup>. Questa situazione ha come effetto, non secondario, quello di impedire e dilazionare *sine die* una importante quota di ricongiungimenti familiari altrimenti attuabili<sup>477</sup>.

Nella normativa previgente, il legislatore aveva ommesso di includere tra coloro che hanno titolo ad attuare il ricongiungimento familiare stranieri regolarmente residenti in Italia con altro permesso di soggiorno di lungo periodo, come per motivi familiari o per residenza elettiva<sup>478</sup>. Occorre rilevare che la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ribadito che il diritto al mantenimento dell'unità familiare deve ritenersi implicitamente esteso anche agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari<sup>479</sup>. Con la nuova disciplina, l'art. 28 comma 1 prevede espressamente il diritto al ricongiungimento familiare anche per i cittadini extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno non inferiore ad un anno per motivi familiari<sup>480</sup>.

Un problema di non poco rilievo, che pone un freno alle richieste del ricongiungimento familiare, è dato dalla necessità *dell'esibizione del permesso di soggiorno* al momento della proposizione dell'istanza, dato che questo documento, a causa del ritardo nelle procedure del rilascio e rinnovo, è nelle mani dello straniero per pochi mesi ed è sostituito per i restanti mesi da una cedola attestante la pendenza del procedimento amministrativo di rilascio. All'attestato,

---

*tempo determinato, la durata di un anno; c) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni.*" (corsivo aggiunto).

<sup>476</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 864 ss.

<sup>477</sup> Vedi P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 187.

<sup>478</sup> Cfr. sull'argomento P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori in Diritto degli stranieri*, a cura di B.Nascimbene-P.Bonetti, Cedam, 2004, p.864; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>479</sup> Corte di cassazione, sez. I, 7 febbraio 2001, n. 1714 nella quale si precisa che: "...il diritto al ricongiungimento familiare spetta non solo allo straniero titolare del permesso di soggiorno, rilasciato per lavoro subordinato o autonomo ovvero per asilo, studio o motivi religiosi, ma anche allo straniero in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari; infatti, quest'ultimo ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare, è rinnovabile con esso e consente lo svolgimento delle stesse attività di modo che le due situazioni giuridiche vengono a coincidere ed un loro trattamento differenziato non sarebbe costituzionalmente legittimo". Cfr. sull'argomento N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 14; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313, nota 112.

<sup>480</sup> Cfr. M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313, nota 112.

però, non viene dato un valore legale sostitutivo, impedendo così allo straniero di esercitare, per la maggior parte del tempo i diritti che gli spetterebbero in quanto regolarmente presente in Italia<sup>481</sup>.

Le categorie di stranieri che non potranno chiedere il ricongiungimento familiare sono: a) gli stranieri che hanno chiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma la cui domanda non sia ancora stata accettata; b) gli stranieri titolari di un permesso per misure di protezione temporanea; c) gli stranieri titolari di permesso rilasciato a seguito di eventi eccezionali, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità; d) gli stranieri che non soddisfano le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati Schengen; e) gli stranieri titolari di un permesso per protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati<sup>482</sup>.

Quanto ai rifugiati l'art. 29 *bis*, del T.U. sull'Immigrazione, è volto a recepire le disposizioni di favore dettate dagli artt. da 9 a 12 della direttiva 2003/86. Viene precisato, al riguardo, che l'art. 29 non si applica quando il soggiornante chiede il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la sua domanda non è ancora stata oggetto di una decisione definitiva, agli stranieri destinatari di misure di protezione o di accoglienza temporanea, ovvero nelle ipotesi di cui all'art. 5, comma 6 T.U., il quale prevede provvedimenti denegatori qualora lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati dell'UE<sup>483</sup>.

## 5.2. *I familiari ammessi al ricongiungimento familiare*

Il diritto all'unità familiare in Italia è un diritto inviolabile e meritevole della più ampia tutela solo con riferimento della famiglia nucleare e, quindi, in relazione al coniuge e ai figli minori. Nel caso di ricongiungimento tra figli maggiorenni e genitori, già allontanatosi dal nucleo d'origine, il legislatore è libero di bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi meritevoli di tutela<sup>484</sup>.

Lo straniero secondo l'art. 29 T.U., così come modificato dalla novella del 2008, può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

---

<sup>481</sup> P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 187.

<sup>482</sup> P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 545.

<sup>483</sup> M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345

<sup>484</sup> Vedi Corte costituzionale, sentenza del 6/8.6.2005, n. 224, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2005, n. 144. Cfr. L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 121; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss.

- a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni<sup>485</sup>;
- b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale;
- d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

Bisogna osservare che, sebbene non vi sia un ampliamento, rispetto alla normativa interna previgente del 2002<sup>486</sup>, delle categorie dei soggetti in favore dei quali richiedere il ricongiungimento, la nuova disciplina risulta, tuttavia, più favorevole rispetto alla direttiva comunitaria (per i figli maggiorenni e genitori a carico). Tale disciplina sembra riportare in vita le “novità” apportate dalla legge 189/2002.

In base all'articolo 29 T.U., nella nuova formulazione lo straniero può chiedere il ricongiungimento per il coniuge. Per quest'ultimo viene confermata la necessità del vincolo matrimoniale e non deve essere legalmente separato. Viene, dunque, inserito di nuovo l'inciso “non legalmente separato”, eliminato dal d.lgs. 5/07<sup>487</sup>. Dal 2007 fino all'entrata in vigore del

<sup>485</sup> Il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160 modifica di nuovo e in senso restrittivo questa categoria.

<sup>486</sup> L'art. 29, infatti, nella versione originaria del 1998, riconosceva allo straniero regolarmente soggiornante in Italia il diritto a ricongiungersi con i “seguiti familiari: a) coniuge non legalmente separato; b) figli minori a carico, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati ovvero legalmente separati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; c) genitori a carico; d) parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro, secondo la legislazione italiana”. La legge n.189/2002 é intervenuta a limitare ulteriormente il diritto al ricongiungimento familiare, in quanto ha eliminato la possibilità di chiedere il ricongiungimento dei parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro: una possibilità questa che senza incidere sui numeri dell'immigrazione aveva in effetti permesso ad alcuni lavoratori stranieri di congiungersi con qualche fratello o nipote in grave difficoltà. Dall'altra parte la legge del 2002 ha inserito la lettera b bis che ha ammesso al ricongiungimento familiare anche i “figli maggiorenni a carico, qualora non possano per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti l'invalidità totale”. Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 187; L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 119; D.Acri, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 78; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 171 ss; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 174 ss; N.Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, cit., p. 4; V.Casamassima, *Alcune considerazioni sulla L. 30 luglio 2002, n. 189*, cit., p. 1124 ss.

<sup>487</sup> Si ricorda a tal proposito la citata sentenza *Diatta* cit., ove la Corte ha rammentato, con riferimento al diritto di soggiorno dei familiari non-comunitari di cittadini comunitari, che “il vincolo coniugale non può considerarsi sciolto fintanto che non vi sia stato posto fine dalla competente autorità. Ciò non avviene nel caso dei coniugi che vivono semplicemente separati, nemmeno quando hanno l'intenzione di divorziare in seguito”. Cfr. Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 24; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 173 ss; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto*

nuovo decreto legislativo (2008), il testo unico non poneva alcuna condizione con riguardo alla categoria dei coniugi.

Veniva consentito, dunque, l'ingresso in Italia del coniuge separato. La *ratio* era senz'altro quello di incentivare la riappacificazione dei coniugi, inattuabile a distanza, durante il periodo di separazione legale che prelude alla cessazione degli affetti civili del matrimonio<sup>488</sup>. Allo stato attuale il coniuge, non solo deve essere legato dal vincolo matrimoniale, non legalmente separato, ma vi è di più: in linea con la direttiva comunitaria, i coniugi per i quali si chiede il ricongiungimento familiare devono avere l'età non inferiore ai diciotto anni.

Rileva in questa sede la novità introdotta della legge n. 94/2009, in base alla quale viene espressamente sancito il divieto del ricongiungimento con familiare sposato con un'altra persona. Visto che l'ordinamento italiano vieta la poligamia, il ricongiungimento con una seconda moglie non è permesso. In particolare, secondo la nuova legge, nell'art. 29 dopo il comma 1-*bis*, viene inserito: "1-*ter*. Non è consentito il ricongiungimento dei familiari di cui alle lettere *a*) e *d*) del comma 1, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale"<sup>489</sup>. In passato la seconda moglie, che intendeva congiungersi con il figlio o il marito, poteva porre in essere un macchinoso procedimento, scandito in due tempi (dapprima far entrare il figlio minore o maggiorenne invalido e, quindi, far richiedere a quest'ultimo il ricongiungimento con il genitore) ora tale possibilità viene meno. Tramite questa esplicita previsione si rafforza il divieto della poligamia nel territorio nazionale.

Non viene consentito il ricongiungimento con il convivente *more uxorio*, neppure se dall'unione sia generata prole, dacché l'art. 29 riconosce i diritti della famiglia solo in quanto società naturale fondata sul matrimonio<sup>490</sup>. La norma però è raggirabile, così come sopra prospettato, per la seconda moglie nel caso in cui siano nati figli<sup>491</sup>.

Per quanto riguarda la categoria dei figli, si afferma che sono destinatari del diritto non solo i figli di entrambi i coniugi, bensì anche di uno solo di essi, nonché i figli nati fuori dal

---

italiano, cit., p. 545; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147.

<sup>488</sup> V. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188.

<sup>489</sup> Vedi la legge n.94/09 ove si stabilisce che: *s*) all'articolo 29, dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente: «1-*ter*. Non è consentito il ricongiungimento dei familiari di cui alle lettere *a*) e *d*) del comma 1, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale».

<sup>490</sup> Cfr. N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 14; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188.

<sup>491</sup> Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 188 ss.

matrimonio, i minori adottati, quelli affidati o sottoposti a tutela. Particolarmente significativa é quest'ultima previsione, che consente il ricongiungimento anche per i minori affidati o sottoposti a tutela per i quali non rileva il vincolo di sangue o di filiazione acquisita, bensì il rapporto di protezione familiare di fatto espletata<sup>492</sup>. Vengono esclusi dal diritto in esame i figli coniugati, sia pur minori, a conferma dell'attenzione del legislatore verso il nucleo familiare in senso stretto<sup>493</sup>.

Con riguardo alla categoria dei figli va osservato che per i figli minori da un lato viene soppresso l'inciso "a carico", non previsto dalla direttiva 2003/86 e del resto già superato dalla prassi amministrativa, dall'altro viene specificato che il requisito della minore età deve sussistere "al momento della presentazione della domanda" (art. 29, comma 2)<sup>494</sup>. Sebbene non richiesta espressamente dalla direttiva 2003/86, si tratta di un importantissima precisazione, volta ad evitare che i tempi del procedimento amministrativo possano vanificare l'esercizio del diritto. Alcune aperture nella disciplina del ricongiungimento familiare paiono giustificate, secondo quanto dichiarato dal legislatore stesso, dal principio del *favor minoris*, il quale trova riconoscimento all'art. 28, 3° comma Testo unico immigrazione, secondo il quale, "in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto dell'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione, con carattere di priorità, il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, 1° comma della Convenzione sui diritti del fanciullo..". Questi principi sono contenuti parzialmente anche negli artt. 29, comma 6 e 30, comma 1. La prima norma richiamata riconosce, infatti, il diritto all'ingresso del genitore naturale del minore straniero, già regolarmente residente in Italia in deroga alle norme sul ricongiungimento, senza che sia necessaria la convivenza con il minore ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per coesione familiare<sup>495</sup>. Nel Testo unico, le

---

<sup>492</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 921; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 14.

<sup>493</sup> Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 189.

<sup>494</sup> Cfr. Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 24; P.Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, cit., p. 545; L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Famiglia e Diritto*, n. 2/2008, p. 119; id., *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 119; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313, nota 112; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 189.

<sup>495</sup> Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 26.06.1997 ove il giudice delle leggi aveva dichiarato l'incostituzionalità della disciplina sul ricongiungimento familiare nella parte in cui essa non prevedeva il ricongiungimento del genitore al figlio minore legalmente residente, anche se non unito in matrimonio con l'altro genitore con cui il figlio conviva. Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 194 ss; L.Pasotti, *Convivenza more uxorio e diritto dell'extracomunitario al ricongiungimento con i figli*, cit., p.205 ss;

disposizioni che riguardano i minori permettono al giudice, in alcuni casi, di derogare quanto previsto in generale per la condizione dello straniero. In questo senso una delle più importanti disposizioni é rappresentata proprio dall'art. 31, comma 3, in forza del quale il Tribunale per i minorenni, anche in deroga alle altre norme dello stesso T.U., può autorizzare l'ingresso o la permanenza di un familiare del minore, che si trovi già nel territorio nazionale, per gravi motivi connessi con il suo sviluppo psicofisico, in relazione all'età e alle sue condizioni di vita<sup>496</sup>. Il Testo Unico sull'Immigrazione salvaguarda due fondamentali esigenze, in apparente contrasto tra loro: da un lato, l'ordine pubblico, tutelato grazie ad una accorta politica di regolamentazione dei flussi migratori e, dall'altro, l'interesse del minore, al quale la legge 4 maggio 1983, n. 185 riconosce il diritto di essere educato nella sfera affettiva della propria famiglia, senza alcuna distinzione di nazionalità. Tale legge esige che l'autorizzazione all'ingresso nel territorio nazionale sia subordinata all'individuazione di "gravi motivi" (art. 31, comma 3, d.lgs. n. 286/1998). Pare evidente che tale norma, affidando al Tribunale dei Minori il compito di determinare quali siano in concreto i "gravi motivi", attribuisce allo stesso giudice l'arduo compito di bilanciare di volta in volta l'esigenza di tutela, rappresentata dalla disciplina sull'immigrazione, con l'interesse del minore<sup>497</sup>.

Va segnalata, inoltre, la possibilità per lo straniero residente, ai sensi dell'art. 29 comma 1 e 2 di farsi raggiungere, oltre che dai figli legittimi minorenni, dai figli naturali e dai minori eventualmente affidati o presi in tutela, tra i quali rientrano certamente i minori affidati con un provvedimento di *kafala*, in ambiente giuridico islamico ad adulti presenti nel territorio italiano<sup>498</sup>. Per quanto riguarda la categoria dei figli maggiorenni, introdotta dalla legge 189/2002<sup>499</sup>, la direttiva 2003/86, art. 4 secondo comma prevede la mera possibilità e non

---

M.Gambini, *Provvedimenti camerale del Tribunale per i minorenni: ammissibilità del ricorso straordinario per cassazione e presupposti dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale del familiare del minore extracomunitario*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 78/2007, p. 913 ss e spec. p. 915 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p.196.

<sup>496</sup> Cassazione civile sezione I, 2 maggio 2007, n. 10136, in *Famiglia e Diritto*, 1/2008, p. 21 ss. Vedi altresí Cassazione civile, sez. I, 15 gennaio 2007, n. 747, in *Famiglia e Diritto*, 2007, p. 221 ss con nota di P.Morozzo della Rocca, *Sui presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno al familiare "nell'interesse del minore"*, p. 224 ss. Cfr. sull'argomento in questione A.Vianello, *Immigrazione, autorizzazione al ricongiungimento familiare e parti del procedimento*, in *Famiglia e Diritto*, 1/2008, p. 22 ss; P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 195.

<sup>497</sup> Cfr. sull'argomento A.Vianello, *Immigrazione, autorizzazione al ricongiungimento familiare e parti del procedimento*, cit., p. 23.

<sup>498</sup> Cfr. ampiamente S.Mondino, *L'ordinamento giuridico italiano di fronte alla kafala nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sez.I, nr. 7472, 20 marzo 2008 e Cass. Civ. Sez. I, nr. 19734 del 17 luglio 2008)*, cit., p. 347 ss; P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 195.

<sup>499</sup> Tra i familiari per cui si può chiedere il ricongiungimento, introdotta dalla legge 189/2002 sono i figli maggiorenni a carico, se non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento per ragioni oggettive a causa del loro stato di salute che comporti l'invalidità totale. M.L.Tomaselli, *Il regime giuridico della famiglia e del minore*

l'obbligo per gli Stati membri di includerli tra i possibili destinatari del diritto al ricongiungimento familiare. Il decreto legislativo 160/08 prevede ancora una volta, per questa categoria, che il soggetto sia assolutamente incapace di provvedere al proprio mantenimento. Dal dettato letterale sembrerebbe che per ricongiungersi con il figlio maggiorenne, il richiedente deve dimostrare le condizioni oggettive per le quali lo stesso non possa provvedere al proprio sostentamento, trattandosi di invalidità totale<sup>500</sup>. La Corte costituzionale in una pronuncia del 2007 (ord. n. 335) ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lett. *b-bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in riferimento agli artt. 3, 29 e 30 della Costituzione, nella parte in cui limita il ricongiungimento del figlio maggiorenne a carico alla sola ipotesi che la mancata autosufficienza dipenda da incapacità derivante dal suo stato di salute, atteso che l'inviolabilità del diritto all'unità familiare é certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, ma non anche in relazione a tutte le ipotesi di ricongiungimento di figli maggiorenni e genitori<sup>501</sup>. Dunque, solo per il figlio maggiorenne può ragionevolmente ritenersi che, l'eventuale situazione di dipendenza economica dal proprio genitore, sia legata a fattori contingenti e, conseguentemente, destinata a risolversi, salvo appunto il caso di uno stato di malattia che ne pregiudichi irreversibilmente la capacità lavorativa<sup>502</sup>.

---

*stranieri alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189 del 2002*, cit., p. 343; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044; id., *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 119; P.Balbo, *Diritto al permesso di soggiorno per i figli stranieri divenuti maggiorenni*, in *Gli Stranieri*, 2005, p. 207 ss; N.Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, cit., p. 4. La disposizione in oggetto sembrava ispirarsi più che allo scopo di mantenere unito il nucleo familiare, a quello di tutelare un grave stato di infermità del figlio rimasto nel Paese di origine, per cui appare di natura essenzialmente assistenziale. Di questo parere G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 265.

<sup>500</sup> Cfr.M.L.Tomaselli, *Il regime giuridico della famiglia e del minore stranieri alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189 del 2002*, cit., p. 343.

<sup>501</sup> Corte cost., ord. 26 settembre 2007, n. 335, in *Famiglia e Diritto*, n.2/2008, p. 113 ss. Secondo il giudizio della Corte la disposizione oggetto del giudizio, nella formulazione vigente al momento dell'ordinanza di rimessione, consentiva il ricongiungimento dei figli maggiorenni allorché risultasse che costoro non potessero "per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute" comportante "l'invalidità totale". La ricorrente, di nazionalità ucraina, sosteneva in giudizio che la propria figlia maggiorenne residente in Ucraina, risulterebbe priva sia di fonti autonome di reddito sia del padre o di altri parenti prossimi. Dunque, il ricongiungimento dei figli maggiorenni risulterebbe condizionato all'accertamento del fatto che la dipendenza economica dipenda da una situazione fisica soggettiva assolutamente impeditiva dell'esercizio di una attività legislativa non essendo, invece, sufficiente la dimostrazione della "condizione di assenza di ulteriori membri della famiglia che possano provvedere al sostentamento del figlio". Anche con le modifiche apportate alla norma oggetto di giudizio il ricongiungimento dei figli maggiorenni risulta tuttavia subordinato alla circostanza che essi "permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute". Cfr. per un commento all'ordinanza L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 117 ss.

<sup>502</sup> Corte cost. ord. 26 settembre 2007 n. 335 in *Famiglia e Diritto* p.114.

Infine, sussiste la categoria dei genitori a carico, che non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza. Per quest'ultima categoria bisogna ribadire quanto affermato per i figli maggiorenni permanentemente inabili: sebbene la direttiva 2003/86 prevedeva la mera possibilità e non l'obbligo per gli Stati membri di includerli tra i possibili destinatari del diritto, la normativa italiana prevede l'esercizio del diritto all'unità familiare anche per questa categoria di familiari<sup>503</sup>. Con il decreto di attuazione del 2007, veniva in particolare eliminato, per i genitori a carico, il criticatissimo automatismo in base al quale il diritto al ricongiungimento familiare veniva escluso nel caso di "altri figli nel Paese di origine", salvo che – ma solo per genitori ultrasessantacinquenni – essi fossero "impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute" (art. 29 comma 1 come modificato dall'art. 23 l. 189/02)<sup>504</sup>. A questa categoria così individuata, si rifiutava il visto d'ingresso per il ricongiungimento familiare, pur non essendo in contestazione che il genitore fosse "a totale carico" del richiedente, se aveva un'età inferiore a 65 anni ed aveva altri figli nel paese di origine<sup>505</sup>. Con la modifica del 2008, i genitori possono usufruire del ricongiungimento con i figli in Italia qualora sono a carico, non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza e sono genitori ultrasessantacinquenni, sempre che gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

In merito ai documenti comprovanti i vincoli familiari, il decreto 160/08 aggiunge, all'art. 29 comma 1, un'altro paragrafo (1-bis) secondo il quale:

"Ove gli stati di cui al comma 1, lettere b), c) e d), non possano essere documentati in modo certo mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o comunque quando sussistano fondati dubbi sulla autenticità della predetta documentazione, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della

---

<sup>503</sup> Cfr. Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 25; P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 193; M.L.Tomaselli, *Il regime giuridico della famiglia e del minore stranieri alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189 del 2002*, cit., p. 343; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 189; M.L.Tomaselli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>504</sup> Cfr. L.Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 119; P.Giangaspero, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, in *Famiglia e Diritto*, n. 3/2005, p. 315 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 189; M.L.Tomaselli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>505</sup> Cfr. P.Giangaspero, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, cit., p. 316; D.Acri, *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, cit., p. 78; N.Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, cit., p. 4; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 174.



Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base dell'esame del DNA (acido desossiribonucleico), effettuato a spese degli interessati”.

Il decreto legislativo n.160/2008 prevede, dunque, l'introduzione della possibilità di chiedere un *esame di DNA*, a spese del richiedente al ricongiungimento familiare, con il fine di verificare il rapporto di discendenza per l'accesso al diritto. Al di là del fatto che spetta alle autorità la valutazione di “fondati dubbi sull'autenticità” della documentazione rilasciata dalle competenti autorità del paese di provenienza è fondamentale mettere in evidenza che si rimette l'introduzione di un esame di estrema delicatezza come quello del DNA alla valutazione discrezionale dell'amministrazione. In verità, l'introduzione di tale norma avrebbe dovuto essere valutata dal Parlamento, dato che l'introduzione di *test* genetici va senza dubbio ad intracciare aspetti importanti di altri diritti fondamentali, quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu)<sup>506</sup>

In conclusione si può affermare che, in merito alle ipotesi di ricongiungimento con le diverse categorie dei familiari, il diritto al ricongiungimento familiare può dirsi inviolabile e meritevole della più ampia tutela solo con riferimento della famiglia nucleare e, quindi, in relazione al coniuge e ai figli minori; nel caso di ricongiungimento dei figli maggiorenni e genitori già allontanatosi dal nucleo d'origine, il legislatore è libero di bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi meritevoli di tutela, con l'unico limite della non manifesta irragionevolezza delle sue scelte<sup>507</sup>.

## **6. Le condizioni oggettive posti all'esercizio del diritto all'unità familiare**

Il legislatore prevede criteri apparentemente certi e ragionevoli per individuare le condizioni oggettive (reddito sufficiente ed alloggio idoneo) di cui deve disporre il soggetto attivo del diritto al riacquisto o al mantenimento dell'unità familiare per poterlo esercitare.

Tali condizioni appaiono ispirate dall'idea che i soggetti attivi e passivi del diritto all'unità familiare possano fruire in Italia di mezzi di sostentamento in misura non discriminatoria rispetto ai cittadini italiani<sup>508</sup>.

---

<sup>506</sup> Vedi in particolare F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 181-182.

<sup>507</sup> Corte cost. ord. 23 dicembre 2005, n. 464, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p.6; sentenza 8 giugno 2005, n. 224, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p.851; Corte cost. ord. 26 settembre 2007 n. 335 cit. Cfr. L. Pascucci, *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, cit., p. 121.

<sup>508</sup> Cfr. P. Bonetti-N. Zorzella-W. Citti-L. Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 871; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437.

Come detto in precedenza, il legislatore italiano è tornato nuovamente sulla relativa disciplina con la legge nr.94 del 2009, inserita nel c.d. pacchetto sicurezza che significativamente pone tre interventi tutti ulteriormente restrittivi: il primo di carattere generale è relativo alla ridefinizione del requisito oggettivo dell'alloggio di cui bisogna dimostrare la disponibilità per accedere al ricongiungimento; il secondo ha che fare con la dimostrazione dei requisiti oggettivi nel caso del c.d. ricongiungimento a rovescio fra un genitore naturale residente all'estero e un minore residente in Italia; infine, la terza novità riguarda l'adozione di disposizioni limitative del ricongiungimento familiare per coppie poligamiche<sup>509</sup>.

In questo modo i requisiti da soddisfare con la nuova legge del 2009 sono cambiati in modo radicale: se dapprima egli poteva fornire la prova della disponibilità di alloggio e reddito entro un anno al suo ingresso, ora tali condizioni devono essere soddisfatte già all'inizio. Il richiedente deve possedere i requisiti del reddito e dell'alloggio: qualora tali requisiti oggettivamente non possono essere soddisfatte da lui, a provvedere può essere anche l'altro genitore<sup>510</sup>.

In generale, i requisiti richiesti agli stranieri per poter esercitare il diritto al ricongiungimento possono essere considerati comunque requisiti minimi, disciplinati dalla legge in modo da proteggere l'esercizio del diritto all'unità familiare, da un esercizio arbitrario della discrezionalità amministrativa.

Salvo che si tratti di rifugiato, lo straniero che richiede il ricongiungimento familiare deve dimostrare la disponibilità di un alloggio e di un reddito annuo congruo.

La *ratio* della norma, in riferimento alle condizioni oggettive, parte dal presupposto che se l'ordinamento consente al cittadino italiano di fruire di un reddito esiguo, riconosciuto alle persone prive di altri redditi (cioè l'importo annuo dell'assegno sociale), e possa abitare in alloggi popolari, è ragionevole pretendere dallo straniero la disponibilità di condizioni più rigorose<sup>511</sup>.

---

<sup>509</sup> F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p.182.

<sup>510</sup> Secondo il disposto dell'art. 1 *quarter*:“(t) all'articolo 29, il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, è consentito l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore, già regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore, del genitore naturale che dimostri il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3. Ai fini della sussistenza di tali requisiti si tiene conto del possesso di tali requisiti da parte dell'altro genitore», mentre il previgente comma 5 dell'art. 29 disponeva: “Salvo quanto disposto dall'art. 4, comma 6, è consentito l'ingresso, per ricongiungimento al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, del genitore naturale che dimostri, entro un anno dall'ingresso in Italia, il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3”. Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 190 ss.

<sup>511</sup> Cfr. P. Bonetti-N. Zorzella-W. Citti-L. Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 871.

Le condizioni oggettive relative al reddito e all'adeguatezza sono, altresì, finalizzate ad assicurare effettiva tutela al "superiore interesse dei fanciulli": tale interesse é previsto dall'art. 3 comma 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. Il superiore interesse del fanciullo deve essere preso in considerazione, con carattere di priorità, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali, finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardante i minori.

Tale preminente interesse del minore passa anche attraverso l'accertamento che la famiglia sia in grado di assicurargli in Italia almeno i mezzi di sussistenza minimi<sup>512</sup>.

L'unica eccezione prevista in relazione alle condizioni oggettive riguarda i rifugiati, i quali sono esonerati dall'onere di dimostrare la sussistenza di tali condizioni, secondo quanto stabilito dall'art. 29 *bis* T.U. e possono, pertanto, esercitare il diritto a prescindere da essi.

### *6.1 La disponibilità di un reddito sufficiente.*

La prima condizione oggettiva richiesta dalla normativa in esame per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare é la disponibilità di un reddito sufficiente a mantenere sé e la propria famiglia, cioè di un reddito minimo annuo derivante da fonte lecita<sup>513</sup>.

Secondo l'art. 29 T.U., comma 3, così come modificato dal d.lgs. 160/08, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici, ovvero per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

---

<sup>512</sup> Cfr. P. Bonetti-N. Zorzella-W. Citti-L. Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 871 G. Bellagamba-G. Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254 ss.

<sup>513</sup> Cfr. P. Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 188; G. Bellagamba-G. Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254; N. Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 15; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; M.L. Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345; S. Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 190.

Ai fini della determinazione del reddito complessivo si tiene conto del reddito annuo legalmente prodotto anche dagli altri familiari conviventi con il richiedente. Questa é un'ulteriore conferma dell'attenzione rivolta non solo al lavoratore in quanto tale bensì all'intero nucleo, inteso come formazione sociale complessiva da favorire e tutelare, aderendo maggiormente al principio costituzionale di cui all'art. 29 della Carta costituzionale<sup>514</sup>. É importante precisare che, ove il visto sia negato sul presupposto che il reddito non fosse sufficiente, nel caso di positivo riscontro, da parte del giudice del merito si può ottenere il rilascio del visto in assenza di nulla osta, anche nel caso in cui il requisito del reddito si sia perfezionato in epoca successiva alla presentazione della domanda in sede amministrativa<sup>515</sup>.

Bisogna osservare che, coerentemente con l'estensione del diritto a categorie di stranieri diverse dai lavoratori, la disposizione richiede che il reddito derivi da qualsiasi fonte lecita. Tale assunto consente di ritenere dimostrabile il requisito, non solo mediante buste paga o dichiarazioni dei redditi, ma anche con qualsiasi altro mezzo che attesti l'attualità della capacità di sostentamento del nucleo familiare. In questo senso non potrebbe essere rifiutato il ricongiungimento familiare al lavoratore che non sia in grado di produrre una dichiarazione dei redditi dell'anno precedente alla richiesta, ma abbia un contratto di lavoro in corso che confermi il requisito reddituale richiesto dalla legge<sup>516</sup>. Il requisito della fonte lecita pare in grado di comprendere ogni forma di reddito che non contrasti con le clausole di illicietà note al civilista<sup>517</sup>.

Inoltre non deve trattarsi di patrimonio, ma di un vero e proprio reddito come legalmente definito dalle norme italiane sulle imposte sui redditi (il testo unico approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modifiche ed integrazioni).

La disposizione in esame fa riferimento al reddito minimo annuo, non si fa riferimento al reddito netto, né alla nozione di "reddito disponibile" (reddito diminuito dei costi indispensabili per la sussistenza e delle imposte pagate), ma occorre fare riferimento al solo indice legalmente certo che consente di individuare un reddito annuo, cioè l'importo del reddito annuo imponibile

---

<sup>514</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzì, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 874 e 924; Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 188.

<sup>515</sup> Cassazione civile, sez. I, 21 luglio 2004, n.13510. Cfr. G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254.

<sup>516</sup> Corte di Cassazione, sentenza del 8.4.2004, n. 6938, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* p.153 nonché la Pretura di Bologna, ord. 15.06.1998, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 1/99, p. 169.

<sup>517</sup> Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 190.

(reddito complessivo nell'anno solare al netto degli oneri deducibili) risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata o dalla documentazione sostitutiva<sup>518</sup>.

Secondo la giurisprudenza ormai consolidata della Cassazione, il requisito del reddito di cui all'art. 29, lett. b) non va inteso nel senso di poter pretendere dallo straniero la dimostrazione del reddito annuo già dell'anno precedente alla richiesta, ma nel più ragionevole senso di dimostrare che egli sia in grado di produrre tale reddito per il futuro, sebbene su indici oggettivi e concreti<sup>519</sup>.

In tal modo, con la nuova disciplina vengono aumentati sensibile i livelli di reddito annuo richiesti: per un familiare da 5.142 a 7.714 euro, per tre familiari da 10.285 a 12.856 euro ecc<sup>520</sup>. Un'ulteriore notazione merita di essere qui sottolineata. La scelta di operare restrizioni così profonde su un diritto con un decreto legislativo senza un'ulteriore delegazione del Parlamento ma utilizzando quella adottata per l'emanazione del d.lgs.n.5/2007, ha comportato non solo un uso improprio della stessa delegazione, ma ha evitato il dibattito parlamentare su misure che hanno inciso così profondamente sulla sostanza di un diritto fondamentale minacciandone decisamente l'effettività<sup>521</sup>

## 6.2 La disponibilità di un alloggio idoneo

La disponibilità di un alloggio idoneo è l'ulteriore condizione soggettiva necessaria per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare<sup>522</sup>. Dunque, il cittadino straniero titolare di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno, secondo la normativa vigente italiana può chiedere di ricongiungersi ai propri familiari soltanto nel caso sia

<sup>518</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 874.

<sup>519</sup> Vedi sentenza della Corte di Cassazione del 07/02/2001, n. 1714, p. 1429 ss con nota di A.Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare?*, cit. Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 190; P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 874.

<sup>520</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 912; M.L.Tomaselli, *Ricongiungimento familiare di congiunti extracomunitari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 28/1995*, cit., p. 44 ss; F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 179-180.

<sup>521</sup> Vedi in particolare sul punto F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 180.

<sup>522</sup> Cfr. G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254; P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 923 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 190 ss; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell'ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 15; A. Fontana, *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, cit., p. 1437; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 147; L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 422; P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 190; M.L.Tomaselli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

proprietario o affittuario di un alloggio adeguato<sup>523</sup>. Lo straniero che chiede il ricongiungimento familiare dovrà dimostrare la propria disponibilità di un “alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari nonché di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali”, venendo meno il precedente riferimento ai “parametri previsti dalle leggi regionali per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica” requisito che soprattutto nella prima fase di attuazione, date le difficoltà di implementazione, era stato sostituito con il certificato di idoneità igienico-sanitaria e abitativa dalla ASL<sup>524</sup>.

Bisogna specificare che l'alloggio deve essere disponibile e idoneo, sito in un immobile legalmente adibito ad uso di abitazione per il quale sussista un titolo legale di disponibilità almeno fino al giorno in cui giungerà ad abitarvi anche il familiare: si dovrebbe trattare di un contratto registrato di compravendita, di usufrutto, di uso, di abitazione ovvero di un contratto registrato di locazione non temporanea, intestati alla persona che presenti la domanda di nullamano al ricongiungimento o al proprio familiare legalmente convivente con esso. Sostanzialmente ciò che cambia effettivamente è che, mentre la disciplina precedente ancorava l'accertamento a criteri obiettivi e verbali, la nuova normativa lascia alla discrezionalità degli enti locali la definizione dell'“idoneità abitativa” da accertare; non solo, ma pare ben possibile che alcuni comuni adottino criteri di fatto molto restrittivi, quali la verifica dell'idoneità degli impianti o la conformità alle norme urbanistiche e architettoniche, con l'incredibile risultato di impedire di fatto l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare per cause che sono interamente imputabili al proprietario dell'immobile e non allo straniero. Ovviamente, altro problema di non poco conto è l'individuazione dell'imputazione della competenza per l'accertamento al punto che il quotidiano *la Repubblica* del 01.10.2009 segnalava che con l'entrata in vigore della l.n.94/2009, le domande pendenti al Comune di Firenze fossero tutte bloccate con la conseguenza che nessun certificato di idoneità dell'alloggio era stato più rilasciato<sup>525</sup>. Con riguardo all'alloggio, merita un accenno anche l'ultima parte della previsione in quanto prevede la necessità di acquisire l'assenso del titolare dell'alloggio, nell'ipotesi in cui il ricongiungimento avvenga a favore di un minore di anni quattordici con uno dei genitori. Tale previsione non può che regolamentare esclusivamente le situazioni nelle quali il ricongiungimento implichi la convivenza con il genitore, come avveniva nel passato per le

---

<sup>523</sup> Cfr. L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 422.

<sup>524</sup> F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 182-183.

<sup>525</sup> Vedi sul argomento F.Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 180.

collaboratrici domestiche che collocavano i figli ricongiunti, generalmente presso istituti religiosi. In tal senso va letto l'inciso "effettivamente" riferito alla dimora del minore<sup>526</sup>.

La direttiva comunitaria 2003/86 autorizza, ma non obbliga gli Stati membri a porre condizioni particolari per l'alloggio nel caso di ricongiungimento familiare dei residenti extracomunitari. L'Italia nel recepire la direttiva suddetta, poteva ignorare questo requisito (peraltro, come avevano fatto anche altri Paesi), consapevole delle difficoltà che esso pone<sup>527</sup>. È vero che il legislatore nello stabilire i parametri per determinare la capacità di ospitare in modo adeguato i nuclei familiari ricongiunti nel territorio italiano, non si è avvalso di una normativa *ad hoc*, bensì ha ritenuto giustamente più corretto e più semplice riferirsi alla normativa esistente. È comunque vero che in alcune regioni richiedono in maniera specifica i parametri che definiscono l'idoneità dell'alloggio ai fini del ricongiungimento o dell'ottenimento della carta di soggiorno, creando in questo modo una disparità di trattamento<sup>528</sup>. Come è stato sottolineato anche dalla dottrina, se davvero si attribuisse al ricongiungimento familiare la dignità di un diritto fondamentale della persona, la disponibilità formale dell'alloggio non dovrebbe essere compresa tra i requisiti richiesti per realizzare tale diritto. A tal riguardo forse si dovrebbe riflettere sul fatto che, già dal 1989, il diritto comunitario vieta ai paesi membri di condizionare

---

<sup>526</sup> Nel caso in cui si chiedi il ricongiungimento familiare di un solo minore di anni 14, il certificato di idoneità dell'alloggio potrà essere sostituito da una dichiarazione di ospitalità del titolare dell'appartamento e da una copia del contratto di locazione/comodato/proprietà di durata non inferiore a sei mesi, a decorrere dalla data di presentazione della domanda. Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 924; L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 422 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p.193.

<sup>527</sup> Vedi P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 191, il quale sottolinea che l'Italia è un paese il quale vanta i più alti tassi di evasione fiscale e di elusione e di elusione delle norme sugli affitti e dunque la più bassa percentuale di ufficialità dei contratti di locazione; sicché molti stranieri, pur vivendo in una abitazione per la quale pagano regolarmente un canone di affitto, non sono in grado di dimostrare legalmente il proprio titolo abitativo a chi glielo chieda. Secondo l'autore corrisponde dunque ad una eccessiva acribia ritenere che il richiedente il nullaosta per il ricongiungimento familiare debba esibire il contratto registrato di compravendita, di usufrutto, di uso o di abitazione, ovvero di un contratto registrato di locazione non temporanea a lui intestati e con una residua durata di validità non inferiore ai sette mesi successivi alla data di presentazione della domanda, allegando la dichiarazione di cessione del fabbricato o la dichiarazione di ospitalità.

<sup>528</sup> Nello specifico alcune Regioni affrontano la questione in oggetto in materia positiva, riferendosi in maniera esplicita alle caratteristiche dell'alloggio adeguato alle esigenze familiari; altre legislazioni regionali partono invece dall'affermazione delle caratteristiche proprie dell'alloggio non idoneo e/o sovraffollato, dalle quali si desumono, conseguentemente, i parametri dell'alloggio considerato idoneo ad ospitare il nucleo familiare. Il discrimine si rinviene appunto nel rapporto tra superficie o numero di vani disponibili e soggetti potenzialmente dimoranti nell'alloggio stesso. Cfr. L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 424.

alla disponibilità di un alloggio “normale ed appropriato” il rinnovo dell’autorizzazione al soggiorno dei congiunti del lavoratore comunitario<sup>529</sup>.

## 7. Le modalità per l’esercizio del diritto all’unità familiare

Il lavoratore immigrato in Italia che vuole ricongiungersi ai suoi familiari residenti nel Paese di origine é tenuto ad inoltrare la richiesta di ricongiungimento, in duplice copia allo Sportello Unico per l’Immigrazione<sup>530</sup>, compilando un apposito modulo in cui vanno specificate le generalità del richiedente e delle persone cui l’immigrato intende ricongiungersi<sup>531</sup>. Al momento della convocazione presso lo Sportello unico dovranno essere allegata la documentazione attestante la copia della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno, la documentazione attestante la disponibilità del reddito e disponibilità di un alloggio (l’attestazione dell’esistenza di quest’ultimo requisito, può essere fatta con certificazione dell’ufficio comunale o con un certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dalla A.U.S.L. locale)<sup>532</sup>. Nel momento della presentazione della documentazione da parte del richiedente, questi riceverà dallo Sportello Unico della Prefettura una copia della domanda e

---

<sup>529</sup> Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 192.

<sup>530</sup> La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare dello straniero prima della riforma veniva presentata al questore (alla questura del luogo di dimora del richiedente) ai sensi dell’art. 29, comma settimo del testo unico. Cfr. C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 177.

<sup>531</sup> Vedi L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l’idoneità dell’alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 422; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 190 ss; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell’ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 16; G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell’immigrazione*, cit., p. 254; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>532</sup> Vedi l’art. 29 comma 7 secondo cui: “La domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare, corredata dalla documentazione relativa ai requisiti di cui al comma 3, é presentata allo sportello unico per l’immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del governo competente per il luogo di dimora del richiedente, il quale ne rilascia copia contrassegnata con timbro datario e sigla del dipendente incaricato del ricevimento. L’ufficio acquisito dalla questura il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all’ingresso dello straniero nel territorio nazionale, di cui all’articolo 4, comma 3, ultimo periodo, e verificata l’esistenza dei requisiti di cui al comma 3, rilascia il nulla osta ovvero un provvedimento di diniego dello stesso. Il rilascio del visto nei confronti del familiare per il quale é stato rilasciato il predetto al nulla osta é subordinato all’effettivo accertamento dell’autenticità, da parte dell’autorità consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute.” Cfr. L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l’idoneità dell’alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 422 ss; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 191; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell’ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 16.



degli atti, su cui sarà apposto il timbro datario dell'ufficio e la sigla dell'addetto alla ricezione<sup>533</sup>. L'ufficio, acquisito dalla questura il parere sulla insussistenza dei motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale, soprattutto con riferimento alla eventuale pericolosità del soggetto per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, rilascia il nulla osta ovvero un provvedimento di diniego dello stesso<sup>534</sup>. Lo Sportello Unico, entro il termine di centottanta giorni dal ricevimento della documentazione, deve rilasciare il nulla osta al ricongiungimento familiare o il provvedimento di diniego. La previgente disciplina prevedeva il rilascio del nulla osta (o il diniego) entro il termine di novanta giorni, mentre con la novella del 2009 tale termine si è portato a centottanta. Secondo quanto disposto dall'art. 1 *quarter par. u)* della legge n.94/09: «8. *Il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta*». In questo senso, la novella del 2009, modifica in *peius* la situazione dei richiedenti il ricongiungimento dei familiari, in quanto il termine di 90 giorni, precedentemente previsto, era stato considerato un modo per garantire celerità ed effettività al procedimento del ricongiungimento in generale.

Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento o al permesso di soggiorno é possibile ricorrere innanzi al Tribunale in composizione monocratica. Dal punto di vista territoriale é competente il giudice del luogo in cui lo straniero risiede<sup>535</sup>.

Una volta ottenuto il nulla osta, il familiare per il quale é presentata la domanda di ricongiungimento dovrà richiedere il visto di ingresso alla competente rappresentanza diplomatica italiana presso lo Stato di residenza<sup>536</sup>. L'unione della famiglia va protetta, in particolar modo in relazione al rifiuto o revoca del permesso di soggiorno. L'art. 5 comma 5 del testo unico é stato modificato dal d.lgs. 5/2007, introducendo un criterio innovativo di

---

<sup>533</sup> Vedi L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 423; G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 254; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 192.

<sup>534</sup> Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 192; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>535</sup> Ai sensi dell'art. 30 comma 6, le controversie concernenti il diniego del nulla osta del ricongiungimento o del permesso per motivi familiari nonché riguardanti gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, sono devolute alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 26 febbraio 2007, n. 1224). Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 629.

<sup>536</sup> Cfr. G.Bellagamba-G.Cariti, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 265; L.Crocilli, *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 423; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 192.

valutazione in favore dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento laddove si prescrive di tener conto della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato al provvedimento di diniego<sup>537</sup>. Questo significa che devono essere esaminati gli elementi soggettivi legati al vissuto, alla storia dell'immigrato, anche laddove venissero a mancare i requisiti oggettivi richiesti per l'ingresso e il soggiorno in Italia dello straniero<sup>538</sup>. Anche nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 13 del Testo Unico si devono valutare la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese di origine<sup>539</sup>.

## 8. La tipologia dei permessi di soggiorno familiari

Per il soggiorno dei familiari la legge prevede che sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari o la carta di soggiorno. Allo straniero che ottiene il ricongiungimento viene rilasciato, a seguito dell'entrata nel territorio italiano e dopo aver presentato la richiesta nel termine di otto giorni dall'ingresso, un autonomo permesso di soggiorno il quale ha la stessa durata del permesso di soggiorno del richiedente e che dà accesso alla possibilità di svolgere attività lavorativa, seguire corsi scolastici e usufruire del servizio sanitario nazionale<sup>540</sup>.

---

<sup>537</sup> Cfr. M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 344.

<sup>538</sup> Cfr. M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 344.

<sup>539</sup> Vedi l'art. 13, comma 2, lettere a) e b). Questa previsione va collegata all'introduzione ad un ulteriore periodo il quale prevede che lo straniero espulso non possa rientrare in Italia senza una speciale autorizzazione del Ministero dell'interno. Tale disposizione non si applica nei confronti "dello straniero già espulso ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e b) per il quale è stato autorizzato il ricongiungimento, ai sensi dell'art. 29". Mentre continua ad ammettersi nel caso di espulsione amministrativa di cui alla lettera c), relativa a coloro che sono stati espulsi in quanto appartenenti ad una delle categorie individuate dall'art. 1 Legge in materia di misure di prevenzione (Legge 1423/1956 e successive modifiche) cioè soggetti che manifestano una concreta e attuale pericolosità sociale. Cfr. M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

<sup>540</sup> Vedi l'art. 30, comma 2 testo unico secondo il quale: "Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione ai corsi di studio o formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro". In relazione allo svolgimento di attività lavorativa va precisato che esso è consentito senza necessità di modificare il permesso di soggiorno (ex art. 6, comma 1 TU) sino alla scadenza di validità; in sede di rinnovo, invece il titolo originario verrà convertito in permesso di soggiorno lavorativo per l'attività effettivamente svolta, secondo quanto stabilito dall'art. 14 del Regolamento di attuazione. Cfr. C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 173 ss; P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 206; P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 933; S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei*

Disposizioni *ad hoc* sono dettate in ordine al soggiorno dei minori: il minore, figlio di entrambi, del richiedente o del coniuge, è ricompreso nel permesso di soggiorno di uno di genitori e al compimento del 14° anno di età diventerà titolare di un permesso di soggiorno autonomo sempre per motivi familiari e seguirà la condizione del genitore (la condizione più favorevole)<sup>541</sup>.

Il buon esito del ricongiungimento familiare non si realizza solo per il buon esito del procedimento amministrativo, né tanto meno si realizza solo al momento dell'ingresso del familiare per cui si richiede il ricongiungimento: occorre che si realizzi una ragionevole stabilità dell'autorizzazione al soggiorno per motivi familiari. Proprio a tal fine, l'art. 30 del Testo Unico dispone che successivamente all'ingresso venga rilasciato allo straniero un permesso per motivi familiari che abbia la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare a cui si è ricongiunto, e che sarà rinnovabile insieme a quest'ultimo<sup>542</sup>. Il permesso di soggiorno familiare sottende una serie di diritti elencati nell'art. 30 comma 2 del T.U. che sono tutti esercitabili immediatamente in forza del possesso del titolo di soggiorno familiare e da parte di tutte le categorie dei familiari ricongiunti. Questa particolarità diversifica l'attuale disciplina da quella precedente, in forza del quale era vietato ai genitori lo svolgimento di attività lavorativa, mentre per il coniuge si chiedeva il decorso di un anno dall'ingresso<sup>543</sup>.

Bisogna sottolineare che la normativa italiana non prevede alcuna possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno autonomo ai familiari del soggiornante (che l'art. 15 della direttiva 2003/86 subordina ad un periodo massimo di cinque anni di residenza e alla permanenza dei vincoli familiari) né disciplina i casi di “*vedovanza, divorzio, separazione o decesso di*

---

*cittadini extracomunitari*, cit., p.195; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 624 ss.

<sup>541</sup> Al compimento del quattordicesimo anno, al minore, iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore ovvero dello straniero affidatario, è rilasciato un permesso per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età, o una carta di soggiorno, a seconda del titolo di soggiorno di cui è in possesso il genitore. Al compimento della maggiore età al giovane che era in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 206; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 178; B.Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, cit., p. 64; A.Liberati, *La disciplina dell'immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 623 ss.

<sup>542</sup> L'art. 30 dispone: “Fatti salvi i casi di rilascio o di rinnovo della carta di soggiorno, il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato: a) allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'art. 29, ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore..”. Cfr. P.Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 206; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 178 ss; P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 932 ss.

<sup>543</sup> Cfr. P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 933 ss; N.Zorzella, *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, cit., p. 3.

*ascendenti o discendenti di primo grado*”<sup>544</sup>. L’art. 30, comma 5 del testo unico dispone che, in caso di morte, in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio, od, infine, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio, fermo i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro<sup>545</sup>. Tuttavia, occorre che le condizioni per il rilascio del permesso per diverso titolo di soggiorno siano soddisfatte, come per esempio la dimostrazione dell’esistenza di un contratto di lavoro subordinato e di un alloggio<sup>546</sup>.

## 9. Il ricongiungimento familiare dei rifugiati

La disciplina del ricongiungimento dei rifugiati é prevista dall’art. 29 *bis* del Testo Unico sull’Immigrazione, inserito dall’art. 2 del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5<sup>547</sup>. Nello specifico si prevede il mantenimento dell’unità familiare per i rifugiati e i beneficiari della protezione internazionale per il familiare che individualmente non ha diritto a tale *status* o protezione. Il contenuto di tale diritto consiste nell’ammissione ai benefici di cui alla stessa direttiva 2003/86, ossia permesso di soggiorno, documenti di viaggio, accesso all’occupazione, accesso all’istruzione, assistenza sociale, assistenza sanitaria, accesso all’alloggio, libera circolazione nel territorio nazionale, accesso agli strumenti di integrazione e rimpatrio. É previsto, in particolare, un rinvio parziale alle norme sul ricongiungimento familiare previsto in generale per gli stranieri con alcune possibili limitazioni, riguardanti, in particolare, i beneficiari della

---

<sup>544</sup> Cfr. N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell’ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 16.

<sup>545</sup> Vedi l’art. 30, comma 5 del testo unico il quale prevede espressamente: “In caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento e in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio o, per figlio che non possa ottenere la carta di soggiorno, al compimento del diciottesimo anno di età, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di lavoro subordinato, per lavoro, autonomo o per studio, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro”. Cfr. sull’argomento in esame P.Balbo, *Diritto al permesso di soggiorno per i figli divenuti maggiorenni*, in *Gli Stranieri*, 2005, p. 207 ss; Morozzo della Rocca, *Coesione e ricongiungimento familiare*, cit., p. 206; C.Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 179; P.Bonetti-N.Zorzella-W.Citti-L.Miazzi, *Diritto all’unità familiare e tutela dei minori* cit. p. 933; N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell’ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 16.

<sup>546</sup> Cfr.N.Colacino, *Riconoscimento ed effetti del diritto al ricongiungimento familiare nell’ordinamento italiano in conformità alla normativa internazionale ed ai principi affermati dalla giurisprudenza*, cit., p. 16

<sup>547</sup> Cfr. M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 148; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313, nota 112; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345.

protezione sussidiaria, cui deve però essere garantito, in ogni caso, almeno “un adeguato tenore di vita”<sup>548</sup>.

In primo luogo si ribadisce la tutela del diritto al ricongiungimento familiare per tutti i beneficiari della protezione internazionale, sia rifugiati che beneficiari della protezione sussidiaria; si definisce dunque la specifica condizione dei familiari che, come tanti, non hanno diritto allo status, ma godono dei medesimi diritti riconosciuti al familiare; si introduce poi l’equiparazione del beneficiario della protezione sussidiaria allo straniero in generale, sia per le condizioni oggettive, (reddito e alloggio) da assolvere per l’esercizio del diritto in questione per i familiari residenti all’estero, sia per l’esonero dalla dimostrazione dei requisiti di reddito e alloggio. Una delle importanti novità introdotte dal decreto legislativo n. 5/07 é proprio quella di avere previsto una procedura semplificata per il ricongiungimento familiare in favore degli stranieri riconosciuti rifugiati politici in Italia, per i quali era praticamente impossibile essere in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per accedere al ricongiungimento ordinario<sup>549</sup>. Tale difficoltà erano dovute, in primo luogo, al fatto che i rifugiati, fuggiti da una accertata situazione di persecuzione personale, avevano spesso enormi difficoltà a raggiungere la soglia minima reddituale richiesta dall’art. 29 o ad avere la disponibilità di un alloggio, che consentisse di accogliere anche i suoi parenti<sup>550</sup>.

In secondo luogo, le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 5/2007 sul ricongiungimento familiare, a sua volta novellato dal d.lgs.160/2008, incidono su alcuni aspetti procedurali della disciplina sul ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione internazionale. L’esercizio di tale diritto necessita del rinvio alle altre norme citate, dovendo soddisfare una serie di criteri oggettivi e soggettivi. Nello specifico, in conformità con l’obbligo di protezione della famiglia, i legami di parentela con i figli e i genitori, qualora non possano essere

---

<sup>548</sup> Vedi l’art. 29 *bis* comma 1: “Lo straniero al quale é stato riconosciuto lo *status* di rifugiato può richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all’art. 29. Non si applicano, in tal caso le disposizioni di cui all’art. 29 comma 3.”. Cfr. A.Liberati, *La disciplina dell’immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 600 e da ultimo, M.Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull’applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull’accoglienza, sulle qualifiche, sulle procedure*, Jovene Editore, 2011, p.237.

<sup>549</sup> Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 192 ss; A.Liberati, *La disciplina dell’immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 600 ss; M.A.Spartá, *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5*, cit., p. 148; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al limite al ricongiungimento familiare?*, cit., p. 1044; G.Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 313, nota 112; M.L.Tomaseli, *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, cit., p. 345; Di Pascale-M.Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, cit., p. 24.

<sup>550</sup> Cfr. S.Centoze, *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, cit., p. 193; A.Liberati, *La disciplina dell’immigrazione e diritti degli stranieri*, cit., p. 600.

documentati mediante certificazione e attestazioni rilasciate dalle autorità consolari straniere, devono essere accertati mediante un esame del DNA, effettuate a spese degli interessati. L'art. 29 *bis* del testo unico consente al rifugiato di richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari indicate nell'art. 29 e di superare dunque l'onere di certificazione dei vincoli parentali, facendo ricorso a documenti sostitutivi forniti dalla stessa rappresentanza consolare o italiana a spese dell'interessato, ovvero a qualunque mezzo idoneo a provare l'esistenza del vincolo familiare, ivi compresi i documenti rilasciati da organizzazioni internazionali ritenuti idonei dal Ministero degli affari esteri. Inoltre, la mancanza dei documenti probatori non può determinare da sola il rigetto della domanda. Qualora un rifugiato o un beneficiario di protezione sussidiaria non possa fornire dei documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, ai sensi dell'art. 29 *bis* del T.U. Immigrazione per la mancanza di un'autorità riconosciuta o per la presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità locale, in riconoscimento del suo *status*, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'art. 49 del d.P.R. n. 200/1967, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati.

### 9.1. La prassi applicata

Secondo l'art.29 del T.U. Immigrazione e l'art. 6 del d.P.R. n. 394/1999 e succ.mod., la procedura per il ricongiungimento familiare inizia presso lo Sportello Unico Immigrazione della Prefettura competente per il luogo di dimora dell'interessato, a mezzo di una richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia presentata dai titolari<sup>551</sup> per i propri familiari<sup>552</sup>. Lo Sportello Unico Immigrazione, una volta ricevuta la domanda, provvede poi a convocare l'interessato, mediante un appuntamento *ad hoc* per la presentazione e la vidimazione della documentazione relativa alla disponibilità di alloggio e di reddito minimo necessaria (ad eccezione dei rifugiati, che sono esonerati dalla dimostrazione dei predetti requisiti), così come

---

<sup>551</sup> Si tratta delle seguente tipologie dei titolari: a) permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti; b) permesso di soggiorno in corso di validità di durata non inferiore ad un anno (o ricevuta postale di richiesta/rinnovo), rilasciato per b1) lavoro subordinato, b2) lavoro autonomo b3) asilo b4) protezione sussidiaria b5) studio, b6) motivi religiosi, b7) motivi familiari, b8)per ricerca scientifica. I familiari sono: a) coniuge maggiorenne non legalmente separato; b) figli minori non coniugati (anche del coniuge o nato fuori dal matrimonio) a condizione che l'altro genitore abbia dato il consenso

<sup>552</sup> I familiari sono: a) coniuge maggiorenne non legalmente separato; b) figli minori non coniugati (anche del coniuge o nato fuori dal matrimonio) a condizione che l'altro genitore abbia dato il consenso; c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per gravi e documentati motivi di salute.

indicato nella domanda e, ove richiesta, in base alla tipologia del permesso di soggiorno. Se nella prassi generale dello Sportello Unico Immigrazione, l'esonero per i rifugiati dalla presentazione dei documenti probatori in merito alla condizione oggettiva (alloggio e reddito minimo) è oramai garantito, qualche situazione in particolare è emerso per esempio a Firenze, dove si chiede al rifugiato di produrre un'attestazione anagrafica dello "stato di famiglia", laddove si abbia il sospetto che la situazione alloggiativa del rifugiato sia irregolare per occupazione abusiva di un immobile<sup>553</sup>. Tale richiesta è stata motivata dallo Sportello Unico Immigrazione come "tutelante" nei confronti del percorso di integrazione dei rifugiati i quali, se ancora privi di un'abitazione minima e "legale" da garantire ai familiari, potrebbe vedere compromesso tutto il processo di integrazione, anche dei familiari in arrivo, per la precarietà della condizione del nucleo, nonché nei confronti dell'ente locale che si ritrova dopo l'arrivo dei familiari a gestire un'emergenza abitativa priva di soluzione immediata per i familiari ricongiunti.

Una volta presentata la domanda, lo Sportello Unico Immigrazione rilascia una ricevuta. Verificata la sussistenza dei requisiti di cui sopra, entro 180 giorni dalla richiesta, rilascia il nulla osta o il provvedimento di rigetto, dandone comunicazione all'autorità consolare italiana. Ottenuto il nulla osta, che deve essere spedito in originale al familiare per il quale è stata presentata la domanda di ricongiungimento, quest'ultimo deve poi richiedere il visto d'ingresso alla competente autorità diplomatico-consolare italiana presso lo Stato di residenza, presentando la documentazione attestante il rapporto di parentela. In merito ai tempi per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare, si evidenzia che alcuni Sportelli unici immigrazione tendono a dare la precedenza alle richieste inoltrate dai rifugiati, sia perché richiedono un minore onere "probatorio" – in quanto esonerati da integrazioni documentali da produrre per l'alloggio e per il reddito minimo – sia perché si evidenzia una certa "sensibilità" di questi ad esaminare la specifica condizione di necessità dei familiari dei rifugiati. Con riferimento alle procedure attivate dai familiari nei paesi di origine o di residenza presso gli uffici consolari italiani, al fine di attestare il legame familiare per il rilascio dei relativi visti di ingresso, si riscontrano diverse difficoltà procedurali e logistiche: tra le problematiche riscontrate vi sono, *in primis*, i tempi abbastanza lunghi per la trattazione delle pratiche e le frequenti difficoltà ad accedere fisicamente alle sedi dei Consolati per inoltrare le richieste di visto o anche per ricevere informazioni telefoniche preliminari. A tal proposito, ad esempio,

---

<sup>553</sup> Vedi in particolare M. Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche, sulle procedure*, cit., p.241.

l'ufficio consolare di Nairobi (Kenia) chiede l'invio preliminare di una richiesta telematica di appuntamento da parte dei familiari somali che chiedono di presentare un'istanza di visto per ricongiungimento familiare prima di poter accedere fisicamente all'ufficio per presentare la documentazione, con evidente pregiudizio per coloro che risultano sprovvisti di un collegamento telematico, oltre alle difficoltà pratiche di fissare una data di appuntamento per un calendario già "satturo" fin dalla sua pubblicazione, se non dopo innumerevoli tentativi di diversi mesi<sup>554</sup>.

In materia si riscontrano inoltre altre problematiche con riguardo alle richieste di integrazioni documentali, spesso pretestuose e illegittime, rispetto alla procedura attivata da parte degli uffici consolari. A ciò devono aggiungersi i costi da sostenere da parte dei rifugiati e dei beneficiari della protezione sussidiaria, relativamente all'esame del DNA, finalizzato a provare la relazione parentale, indispensabile per il rilascio del relativo visto di ingresso. Il riconoscimento del rapporto di parentela ai fini del ricongiungimento familiare, in particolare tra genitori e figli, viene, infatti, generalmente attestato mediante la validazione della documentazione dello stato civile prodotta e ciò rappresenta frequentemente un problema per molteplici aspetti, come sottolineato anche dal Ministro degli affari esteri con una nota del Centro visti del 22.12.2005, n.306/504236. Numerose sono, infatti, le difficoltà derivanti dalla produzione della documentazione dello stato civile, spesso insufficiente o inaffidabile.

La soluzione adottata, anche su esempio di altri paesi, è stata quella di avvalersi della collaborazione tra le rappresentanze diplomatico/consolari e l'OIM che, tramite il test del DNA è oggi in grado di fornire riscontri certi nei casi in cui tale procedura sia applicabile, ai fini dell'attestazione dei rapporti di parentela.

Questa collaborazione, che ha avuto inizio nel 2001, presso alcune Ambasciate Italiane in Africa, specificamente per l'identificazione dei cittadini somali, non avendo questi alcuna possibilità di esibire della documentazione probatoria del legame familiare per distruzione degli archivi anagrafici durante la lunga guerra civile del 1990, si è poi estesa ad altre. Ovviamente il test del DNA, malgrado i costi economici che ricadono sugli interessati, rimane privo di validità come prova parentale nei casi di coniugi che non hanno figli minori nati da quel matrimonio, rendendo impossibile il ricongiungimento familiare in assenza di prove alternative o documentali. In conclusione, la prospettiva di considerare tale test quale elemento operativo *ad adiuvandum* per il riconoscimento del legame familiare si è trasformata, piuttosto, in quella

---

<sup>554</sup> M.Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche, sulle procedure*, cit., p.243.



di un unico strumento di verifica di tale legame, trascurandosi così gli ulteriori documenti eventualmente esibiti e/o le dichiarazioni rese dagli interessati e limitando, pertanto, la riunificazione familiare.<sup>555</sup>

## Conclusioni

La trattazione fin qui svolta testimonia la laboriosa evoluzione compiuta dal sistema giuridico internazionale e comunitario nonché nazionale a proposito della tutela dell'unità familiare e del diritto al ricongiungimento familiare e, pertanto, concludo il mio studio formulando alcune note di sintesi e alcune osservazioni critiche.

La tutela dell'unità familiare, nella sua dimensione fattuale, attraverso l'istituto del ricongiungimento familiare, si configura più che come un diritto fondamentale, come un diritto a geometria variabile e modulato sul destinatario. Proprio tale configurazione rende lo studio della giurisprudenza, europea e costituzionale, uno spaccato privilegiato ai fini dell'esame effettuato. Tali giurisprudenze consentono ovviamente di mettere a fuoco non solo l'evoluzione che la tutela del diritto in esame ha vissuto, ma anche di verificare come varia l'interpretazione di istituti e concetti connessi alla famiglia e alla vita familiare. Il tentativo di ripercorrere i molteplici interventi normativi in materia e l'esame delle giurisprudenze suddette pone in conclusione almeno alcuni interrogativi di rilievo.

La protezione internazionale della vita familiare e, a monte di questo, il diritto dell'immigrazione, hanno un carattere fortemente e intensamente politico. Una chiara consapevolezza sulle matrici cui si formano le discipline in merito, tuttavia, non giustifica né le restrittive tecniche normative adoperate né le finalità perseguite dal legislatore.

La tutela della famiglia nell'Unione Europea è conseguenza dell'impatto delle politiche e delle libertà comunitarie sulla realtà socio-economica e giuridica delle famiglie europee. La giurisprudenza comunitaria appare oggi incline a strumentalizzare i principi di funzionamento del mercato interno all'obiettivo di protezione della famiglia. Con riguardo a quest'ultima, il problema immediato che si pone, nella definizione del diritto al ricongiungimento familiare, è proprio quello relativo all'individuazione del modello di famiglia che si assume nei paesi membri dell'UE. La definizione di tale modello più che rispondere a criteri di confronto e di influenza fra i differenti modelli, per tradizioni culturali e giuridiche, riconducibili agli Stati membri, appare chiaramente porsi in una prospettiva di politiche e di diritto dell'immigrazione.

---

<sup>555</sup> M.Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche, sulle procedure*, cit., p.244.

L'introduzione in diversi Stati comunitari degli istituti dell'unione registrata e del matrimonio omosessuale nonché la crescente rilevanza giuridica della convivenza *more uxorio*, sollevano, difficoltà di coordinamento tra ordinamenti nazionali in materia di ricongiungimento familiare e, più in generale di diritto di famiglia. In assenza di una disciplina comune, la risoluzione di tali questioni è in linea di principio affidata al sistema di diritto internazionale privato di ciascun Stato membro, a scapito del processo d'integrazione.

Non vi è dubbio che l'impossibilità di "conservare" il proprio *status* familiare determina, infatti, un ostacolo alla libertà di circolazione, sia ove il cittadino comunitario debba "perdere" diritti e prerogative riconosciutigli in materia familiare dallo Stato di origine, sia nel caso in cui tale *status* sia rilevante quale presupposto giuridico per l'attribuzione di diritti soggettivi di origine comunitaria, come il diritto di soggiorno. Il riconoscimento di validità ed efficacia delle nuove unioni familiari è particolarmente problematico negli ordinamenti, come quello italiano per esempio, che non prevedono alcuna istituzionalizzazione dei rapporti di coppia al di fuori del matrimonio, salvo il riconoscimento di alcuni diritti per le coppie di fatto.

Ammettendo che il mancato riconoscimento dell'unione familiare costituisca un ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, si può prospettare il superamento dell'ostacolo stesso attraverso l'applicazione del principio di unicità e riconoscimento di *status* di cittadino comunitario. Per esempio, l'articolo 2 della direttiva n. 38/2004 subordina la rilevanza – ai fini del diritto di soggiorno - degli *status* familiari al riconoscimento ad essi accordato nello Stato di destinazione di chi esercita il diritto di circolazione. Il rilievo alle valutazioni dello Stato di destinazione, nella determinazione del presupposto della norma comunitaria sul diritto di soggiorno, comporta che un soggetto qualificato "familiare" in un ordinamento potrebbe non esserlo nello Stato nel quale egli intenda accompagnare il cittadino comunitario che eserciti il diritto di libera circolazione e potrebbe, quindi, non godere del diritto di soggiorno come "familiare" nel secondo Stato. Al contrario, l'applicazione del principio di unicità di *status* del cittadino comunitario lascerebbe invece la definizione di "familiare" all'ordinamento dello "Stato di origine" dei soggetti interessati, con l'obbligo per lo Stato di destinazione di "riconoscere" le situazioni familiari pre-esistenti. Ove, ad esempio, lo "Stato di origine" disciplini unioni non matrimoniali, non previste nello "Stato di destinazione", il principio di unicità di *status* garantirebbe la continuità di tali rapporti con conseguenze significative ai fini dell'attribuzione di diritti soggettivi di origine comunitaria – nella specie, del diritto di soggiorno.

Con riferimento all'ordinamento italiano, per esempio, si può sostenere che il mancato riconoscimento delle nuove unioni familiari e l'impossibilità di conservare i rapporti familiari costituisce un ostacolo alla libera circolazione per tutti quei cittadini comunitari che hanno contratto una di tali unioni in altro Stato membro. Inoltre, per altro verso, le modifiche importanti che hanno inciso sul diritto al ricongiungimento familiare in Italia testimoniano la volontà di ritorno a una politica di contenimento dei permessi di ingresso finalizzata al controllo dei flussi migratori funzionalizzati alle esigenze del mercato lavorativo.

Per attenuare la restrittività della disciplina sul diritto di soggiorno del partner forse bisogna intraprendere il riferimento alla "legislazione dello Stato membro ospite" come inclusivo del diritto di soggiorno. La tesi sostenuta può essere ulteriormente sviluppata alla luce del principio del riconoscimento dello *status* di cittadino comunitario. Il diritto di soggiorno dovrebbe, dunque, essere riconosciuto al partner registrato anche qualora l'ordinamento dello Stato di destinazione della coppia non conosca l'istituto dell'unione registrata, ma ugualmente garantisca ai propri cittadini il ricongiungimento con il *partner*, cittadino di un diverso Stato. Sembra, inoltre, conforme all'esigenza di tutela della vita familiare che il diritto di soggiorno possa essere accordato anche ove l'equiparazione tra situazione matrimoniale e unione registrata, nello Stato di destinazione, sia sancita in settori diversi da quello del diritto dell'immigrazione: starà alla Corte di giustizia decidere se avvalersene per prospettare un'interpretazione evolutiva della direttiva n.2004/38.

In definitiva, la tutela dei diritti di libera circolazione e di rispetto della vita familiare dovrebbero orientare l'azione comunitaria non solo, in generale, verso l'obiettivo dell'armonia internazionale delle soluzioni, ma, in particolare, verso lo scopo di evitare situazioni giuridiche claudicanti, riconosciute solo in alcuni Stati comunitari.

Anche con riguardo ai cittadini extracomunitari si evidenzia una tendenza a dare sempre maggiore forza alla vita familiare. In quest'ottica, la Corte di Giustizia dimostra di avere una particolare attenzione per i rapporti familiari già instaurati e consolidati dei cittadini extracomunitari in particolar modo ampliando progressivamente le categorie dei soggetti a cui può essere riconosciuto il diritto all'unità familiare e agevolando le modalità di esercizio di tale diritto. Si può prospettare in questo senso che la concessione di diritti compatibili con quelli dei cittadini dell'Unione debba preferibilmente interessare in linea di principio anche i cittadini extracomunitari per lo più quelli che possano vantare un legame più intenso, dato dalla durata della permanenza, con il territorio comunitario.

## Bibliografia

- ACRÌ D., *La tutela internazionale dei lavoratori migranti*, in *Diritti dell'uomo*, 15/2004
- ADAM R., *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 622 ss
- ADAMO S., *The legal position of migrants in Denmark: assessing the context around the "Cartoon Crisis"*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006
- ADINOLFI A., *Free movement and access to work of citizens of the new member States: The transitional measures*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 469 ss
- ADINOLFI A., *I lavoratori extracomunitari*, Bologna 1992
- ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*, in *Diritto dell'Unione europea*, a cura di G. Strozzi, Torino, 2000, p. 69 ss
- ADINOLFI A., *Il diritto al ricongiungimento familiare ed il trattamento dei familiari*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, a cura di A.Tizzano, Giuffrè, 2004
- ADINOLFI A., *L'art. 39*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea* a cura di A.Tizzano, 2007, p. 365 ss
- ADINOLFI A., *"Pacchetto sicurezza" e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari* in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1090 ss
- ADOBATI E., *La libera circolazione delle persone*, in *Elementi di diritto comunitario*, U.Draetta (a cura di), Milano, 1995
- ADOBATI E.- CIMOLINO G.P.- POLO M.- SANDRINI A., *La libera circolazione delle persone che esercitano un'attività economica*, in *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, (a cura di) U.Draetta e N.Parisi, Milano, 1999 p. 35 ss
- ALENI L., *La politica dell'Unione europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 11/2006, p. 585 ss
- ALEXANDER ALEINIKOFF T., – CHETAIL V., (a cura di), *Migration and International Legal Norms*, The Hague, 2003
- ALGOSTINO A., *La condizione degli stranieri in Italia fra diritto universali e difesa della fortezza*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003, p. 622 ss

- ANDRINI M.C., *La famiglia nella Costituzione europea*, in *Famiglia*, 2004
- ANGELINI, F., *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, 2007
- ANGELINI, F., *Il diritto al ricongiungimento familiare*, in F.Angelini, M.Benvenuti, A.Schillaci (a cura di) *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: Integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, 2011, p. 166 ss
- AMBROSINI M., *Accoglienza degli immigrati e terzo settore*, in *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004*, Milano, 2005
- ARNOLD R., *Aliens*, in *Encyclopaedia of public international law*, 1985
- ARNOLD R.-BIERMANN D., *La disciplina dell'immigrazione in Germania*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003, p. 643 ss
- APAP J., (a cura di) *Justice and Home Affaire in the EU, Liberty and security issues after enlargement*, Bruxelles, 2006
- AVETA R., *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, in *Diritti dell'uomo*, 2007, p. 21 ss
- AVETA R., *Vita familiare e coppie dello stesso sesso: il caso Karner c. Austria innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo* in *I Diritti dell'uomo*, 15/2004, p. 74 ss
- AZZENA L., *Il sistema delle competenze*, in *Foro italiano*, 2004, p. 8 ss
- BALAGUER CALLEJÓN F., *I diritti degli stranieri in Spagna*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003
- BALBO P., *Diritto al permesso di soggiorno per i figli stranieri divenuti maggiorenni*, in *Gli Stranieri*, 2005
- BALBONI M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia in materia di trattamento degli stranieri*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1999
- BALLARINO T., *Manuale breve di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2004
- BARATTA R., *La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione*, in *Studi emigrazione 2004*, n. 153
- BARATTA R., *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei lavoratori migranti: quali ostacoli all'adesione dei paesi di ricezione dei flussi migratori?* in *Rivista di diritto internazionale*, 2003
- BARBERA A., *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-congiunzione?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001

- BARIATTI S. (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007
- BARRET G., *Family matters: European community law and third-country family members*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 377 ss
- BARILE G., *La Carta sociale europea e il diritto internazionale* in *Rivista di diritto internazionale*, 1961
- BARONE A., *Le politiche dell'Unione*, in *Foro italiano*, 2004, p. 26 ss
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001
- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, 2007
- BATAGLIA R.M., *Le migrazioni abusive e l'occupazione illegale secondo la Convenzione n.143 del O.I.L.*, in G.Gaja (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984
- BATTISTELLA G., *Origini, sviluppo e prospettive della Convenzione internazionale sui diritti dei migranti*, in *Studi Emigrazione*, 2004
- BASSANINI F.- TIBERI G. (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, 2004
- BELLAGAMBA G. - CARITI G., *La disciplina dell'immigrazione*, Milano, 2005
- BENOIT F.-ROHMER, *Le droits de l'homme dans l'Union européenne: de Rome à Nice*, in *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea* (a cura di) L.S.Rossi, Milano, 2002, p. 19 e ss
- BENVENUTI M., (a cura di) *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Jovene, 2011.
- BERGAMINI E., *Libera circolazione, diritto di soggiorno e ricongiungimento familiare*, in *Codice della famiglia*, M.Sesta (a cura di), 2007, p. 4074 ss
- BERGAMINI E., *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, in *Diritto dell'Unione europea*, n.2/2006, p. 354 ss
- BERGER N., *La politique européenne d'asile et d'immigration. Enjeux et perspectives*, Bruxelles, 2000
- BERNITZ U.- NERGELIUS J.- CARDNER C. (a cura di), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law international, 2008

- BENACCHIO G.- SIMONI V., *Repertorio di diritto comunitario civile e commerciale*, Padova, 2001
- BEYERS L., “Italians” in Belgium: a unique process of changing positions and identities, in *Studi Emigrazione*, 2005
- BIFULCO R.- CELOTTO A., CARTABIA M. (a cura di), *L’Europa dei diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Il Mulino, 2001
- BISCARDI V., *Il CIR sui ricongiungimenti familiari per i rifugiati*, in *Diritti dell’uomo*, 1999
- BISCARO A., *Italia: ancora Paese d’emigrazione*, in *Undicesimo Rapporto sulle migrazioni 2005*, Milano, 2006
- BISCOTTINI G., *L’ammissione ed il soggiorno degli stranieri*, Città di Castello, 1957
- BLANGIARDO G.C.- FARINA P. (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Immagini e problematiche dell’immigrazione*, Milano, 2006
- BLAKE N. - HUSAIN R., *Immigration, Asylum & Human Rights*, Oxford, 2003
- BLOED A. (a cura di), *Monitoring human rights in Europe*, Dordrecht, 1993
- BLUMANN B., *L’Europe des citoyens*, in *Revue du Marchè Commun*, 1991, p. 283 ss
- BOELES P., *Directive on Family reunification: Are the dilemmas Resolved?* in *European Journal of Migration and Law*, 3/2001
- BONETTI P.- NERI L., *Il diritto d’asilo* in B.Nascimbene, *Gli stranieri*, 2004
- BONETTI P.- ZORZELLA N.- Citti W.- Miazzi L., *Diritto all’unità familiare e tutela dei minori*, in B.Nascimbene (a cura di) *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004
- BONINI BARALDI M., *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, in *Codice della famiglia*, a cura di M.Sesta, 2007
- BORGMANN Y. - PREBIL, *The rule of reason in European Citizenship*, in *European Law Journal*, 2008, p. 328 ss
- BOSCHIERO N., *Les unions homosexuelles à l’èpreuve du droit international privé italien*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1/2007, p. 50 ss
- BUCCI, G., *Una Circolare per circolre. A proposito delle politiche sull’immigrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004, p.145-158
- BULTRINI A., *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell’uomo in Europa*, Torino, 2004
- BRINKMANN G., *Family reunification of third-country nationals: access of family members to social protection benefits*, in *European Journal of migration and law*, 2002

- BROUWER E., *Effective Remedies in EU Immigration and Asylum Law: Justice Accessible to All?*, in *European Journal of Migration and Law*, 3/2005, p. 223 ss
- BUSSANI C., *Sul giudizio di accertamento del diritto al ricongiungimento familiare*, in *Gli Stranieri*, 1999
- CABRINI A., *L'Organizzazione internazionale del lavoro istituita dai Trattati di pace e la sua azione*, Torino, 1923
- CAGGIA F., *Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell'Unione Europea*, Roma, 2006
- CAGGIANO G., *Asilo, ingresso, soggiorno ed espulsione dello straniero nella nuova legge sull'immigrazione*, in *La Comunità internazionale XLV*, 1990
- CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2008
- CALAMIA A.M., *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, Milano 1980
- CALAMO SPECCHIA M., *Lo status di straniero in Francia: contraddizioni e limiti di una nozione "incompresa"*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003
- CALAMO SPECCHIA M., *Il Conseil Constitutionnel e la protezione della famiglia dell'immigrato: la difficile cittadinanza dei diritti costituzionali "deboli" tra accoglienza e integrazione*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 11/2006
- CALÒ E., *Alcune riflessioni sul Decreto Legislativo n. 30 del 2007*, in *Gli Stranieri*, 2007
- CALVO CARAVACA A.- CARRASCOSA GONZÀLES J., *I matrimoni tra persone dello stesso sesso*, in *La famiglia senza frontiere. Atti del Convegno tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano il 25.05.2007*, a cura di Bariatti S.– Galizia Danovi A., p. 81 ss
- CANNIZZARO E., *L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Diritto internazionale*, 2001
- CANNIZZARO E., *Esercizio di competenze comunitarie e discriminazioni "a rovescio"*, in *Il Diritto dell'Unione europea* 2/1996, p. 351 ss
- CANETTA E., *La disciplina comunitaria in materia di rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 3/2007
- CAPONIO T., *Città italiane e immigrazione*, Bologna, 2006



CAPOGRASSI G., *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, a cura di Pubblicazioni della società italiana per l'organizzazione internazionale, Padova, 1957

CARACCIOLO DI TORELLA E.- MASSELOT A., *Under construction: EU family law*, in *European Journal Law*, 2005

CARLETTI C., *I diritti fondamentali e L'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato – Costituzione*, Milano, 2005

CARLIER J.- GUILD E., (a cura di) *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE. Analyse de la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement*, Bryulant-Bruxelles, 2006

CAMPIGLIO C., *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008 p. 43 ss

CAMPIGLIO C., *La Famiglia "islamica" in Italia*, in *La famiglia senza frontiere*, (a cura di) Bariatti S.- Danovi A., cit., 2007, p. 18 ss

CAMPIGLIO C., *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 43 ss

CASAMASSIMA V., *Alcune considerazioni sulla L. 30 luglio 2002, n. 189*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004

CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006

CENTONZE S., *Ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari*, Milano, 2007

CESAREO V., *Dopo l'emergenza: verso l'integrazione*, in *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004 dieci anni di immigrazione in Italia*, Milano, 2005

CHALMAS D.- HADJIEMMANUIL C.- MONTI G.- TOMKINS A., *European Union Law*, Cambridge, 2006

CHALMERS D.- SZYSZCZAK E., *European Union Law. Volume two: Towards a European Polity*, Great Britain, 1998

CHISHTI M., *A redesigned immigration selection system*, in *Cornell International Law Journal*, 2008

CHOLEWINSKI R., *Migrant workers in International Human Rights*, Oxford, 1997

CHOLEWINSKY R., *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, in *European Journal of migration and law*, 2002

CHOLEWINSKI R. - PERUCHOUD R.- MACDONALD E., *International migration law. Developing paradigms and key challenges*, The Hague, 2007

- CICIRIELLO M.C., *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, in *La Comunità internazionale*, 1/2006
- CLOSA C., *The concept of citizenship in the Treaty of European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1137 ss
- COLACINO N., *Il diritto al ricongiungimento familiare e la disciplina introdotta dalla Direttiva 2003/86/CE* in *L'Europa tra costituzione asilo e immigrazione* (a cura) di Saulle M.R., Napoli, 2004
- CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2° ed., Milano, 2006
- CONDINANZI M., *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2003
- CONDINANZI M.- AMALFITANO C., *La libera circolazione della "coppia" nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2008
- COMPASSO A., *Extracomunitari in Europa. Immigrazione, razzismo xenofobia*, Roma, 1995
- CODINI E., *Dieci anni di legislazione*, in *Undicesimo Rapporto sulle migrazioni 2005*, Milano, 2006
- COPPEL J.- O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking rights seriously*, in *Common market law review*, 1992, p. 669 ss
- (La) *Convention Européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article* sous la direction de PETTITI L., DECAUX E., IMBERT P., 2° ed., Economica 1999
- CORTESE PINTO E., *Sulla competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di opposizione all'esecuzione* in *Rivista di diritto europeo*, 1977 p. 405 e ss
- CORSI C., *Lo stato e lo straniero*, Cedam, 2001
- CORSI C., *Il rispetto della vita familiare può limitare il potere di espulsione?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2006
- CORRADINI, *La legislazione americana in tema di immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002
- COSTANTINI F., *La carta di soggiorno per il cittadino di Paese terzo familiare del cittadino italiano o di altro Paese appartenente all'Unione europea*, in *Gli Stranieri*, 2/2006
- COSTELLO C., *Metock: free movement and "normal family life" in the Union* in *Common Market Law Review*, 2009, p. 587 ss
- CRAIG P.- DE BÛRCA G., *EU Law Text, Cases and materials*, 2° ed., Oxford, 1998

- CREPEAU, F., *When Recourses fail to protect: Canadian human rights obligations and the remedies offered to foreigners against immigration decisions*, in *European Journal of Immigration and Law*, 3/2005, p. 277 ss
- CROCILLI L., *Un requisito fondamentale per il ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri residenti in Italia e per il rilascio della carta di soggiorno: l'idoneità dell'alloggio. Una panoramica sulle normative regionali in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Gli Stranieri*, 2005
- D'ANGELO A., *La presenza straniera nell'Unione europea*, in *Immigrazione: Dossier statistico 2003*, Roma 2003
- D'ANGELO A., *L'immigrazione latinoamericana in Europa e in Italia*, in *Studi Emigrazione*, 2004
- D'ANGELO A., *L'immigrazione latinoamericana in Europa e in Italia*, in *Studi Emigrazione*, 2003
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo*, Milano 2006
- DALLA BONTÀ S., *Sul rito camerale nei procedimenti di ricongiungimento familiare*, in *Famiglia e diritto*, 2/2003
- DALMAS M.-Marty (a cura di), *Verso un'Europa dei diritti dell'uomo*, Cedam, 1994
- DAVID G., "Any place I hang my hat?" or: *Residence is the New Nationality*, in *European Law Journal*, 2005, p. 43 ss;
- DE CESARI P., *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, in *Persona e Famiglia*, a cura di P. De Cesari, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, (diretto da) G. Ajani-G. A. Benacchio, Torino, 2009, p. 29 ss.
- DEFILIPPI C.- Bosi D.- Harvey R. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Commentata ed annotata*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002
- DE GRAZIA L., *Il diritto al rispetto della vita familiare nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo: alcune considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002
- DE SALVIA M.- ZAGREBELSKY V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, Giuffrè, 2006
- DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 3° ed. Editoriale Scientifica, 2001
- DE SALVIA M. *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova 1994

DE SCHUTTER O., *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation*, (a cura di) European Union Agency for Fundamental Rights, 2008, p. 67 ss

DELICATO V., *Respingimento alla frontiera e accordi di riammissione, Alcune prassi applicative a confronto*, in *Gli Stranieri*, 2006

DE MURA G., *Art. 45. Libertà di circolazione e di soggiorno*, in BIFULCO R.- CARTABIA M.- CELOTTO A., *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001

DETRICK Sh., *Commentary on the U.N. Convention on the rights of a child*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999

DI TURI C., *La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4/2002, p. 671 ss

(La) *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, a cura di Centro informazione delle Nazioni Unite, 1973

*Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, VXI ed. a cura di Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2008

(I) *Diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale. Studi e ricerche sui diritti umani*, a cura del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, Padova, 1989

DI FILIPPO M., *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. p. 425 ss

DI MAJO F., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: aspetti giuridici e politici*, in *Europa e diritto privato*, 2001

DI PASCALE A.- Pastore M., *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, 1/2007

DI PASCALE A., *The new regulations on immigration and the status of foreigners in Italy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002

D'ORIANO F., *Ingresso e soggiorno nell'Unione europea del coniuge non comunitario del lavoratore migrante*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003

DOEHRING K., *Aliens, Admission*, in *Encyclopedia of public international law*, 1985

DOEHRING K., *Aliens, Expulsion and Deportation*, in *Encyclopedia of public international law*, 1985

DONATI F., *Il sistema delle fonti*, in *Foro italiano*, 2004, p. 23 ss

DOUGAN M., *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, in *European Law Review*, 2006

- DROBHLAV D., *Ethnicity and international migration: focus on family and religion*, in *Studi Emigrazione*, 2003
- DURANTE F. - GENNARELLI M.F., *I diritti dell'uomo in Italia. L'applicazione della Dichiarazione universale nell'ordinamento italiano*, Milano 1998
- DUPUY R. J., *L'Universalité des Droits de l'Homme*, Studi in onore di G.Sperduti, Milano, 1984
- EIDE A.- ALFREDSON G. (a cura di), *The Universal Declaration of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999
- EIDE A. - KRAUSE C.- ROSAS A., *Economic, Social and cultural rights*, 2° ed, Kluwer Law International, 2001
- EVOLA M., *Il ricongiungimento dei migranti non comunitari tra sovranità degli stati e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2007
- FABBRICOTTI A., *L'ingresso degli stranieri extracomunitari ed il trattamento delle domande d'asilo nelle legislazioni dei paesi della C.E.E.*, Roma, 1993
- FABBRICOTTI A., *La Legislazione e i problemi giuridico-politici di alcuni Paesi europei relativi all'ammissione dei rifugiati a titolo di riunificazione familiare*, in *Affari sociali internazionali*, 1990
- FADIGA L., *Genitori extracomunitari di cittadino dell'U.E.: la Cina è vicina*, in *Famiglia e Diritto*, n. 1/2006, p. 19 ss
- FALCHI N., *I principi fondamentali della libera circolazione dei lavoratori*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, cit. p. 77 ss
- FARINA P., *Gli stranieri in Europa tra allargamento e restrizioni*, in *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004*, Milano, 2005
- FELLER E.- TÜRK V.- NICHOLSON F. (a cura di), *Refugee protection in international law. UNCHR's global consultations on International protection*, Cambridge, 2003
- FERRAIOLO S., *Proposte per una normativa sugli stranieri più umana e più efficiente*, in *Gli Stranieri*, 2005
- Ferrari L.- Bravo F.- Di Majo M.- Rizzo A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001
- FERRARI L.- MOAVERO MILANESI E., *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, 2000
- FERRARI F., *La convivenza more uxorio nei paesi di lingua tedesca: una comparazione*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1992

- FERRARI L., (a cura di), *I diritti tra costituzionalismi statali e discipline transnazionali*, in *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. I costituzionalismo dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2001
- FIBBI R., *Italiani in Svizzera: da Tschingg a persone frequentabili*, in *Studi emigrazione*, 2005
- FINNIS J., *Nationality, alienage and constitutional principle*, in *The Law Quarterly Review*, 2007
- FOURLANOS G., *Sovereignty and the Ingress of Aliens*, Stokholm, 1986
- FOGLIA R., *La libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Il diritto privato dell'Unione europea*, A Tizzano (a cura di), Milano 2005, p. 833 ss
- FOGLIA R., *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea*, in *Foro italiano*, 2/1995, p. 210 e ss
- FONTANA A., *Chi può chiedere il ricongiungimento familiare*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001
- FRANCO P., *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo e nel diritto italiano*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2007
- FUSIELLO I., *Poligamia e ricongiungimento familiare, nota al T.A.R Emilia Romagna*, in *Gli Stranieri*, 1995
- GAJA G. (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984
- GAJA G., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988
- GAJA G., *Les discriminations à rebours: un revirement souhaitable*, in *Mèlanges en hommage à M. Waelbroeck*, Bruxelles, 1999
- GALOPPINI A., *Ricongiungimento familiare e poligamia*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2000
- GAMBINI M., *Provvedimenti camerali del Tribunale per i minorenni: ammissibilità del ricorso straordinario per cassazione e presupposti dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale del familiare del minore extracomunitario*, nota a sentenza, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 7-8/2007
- GARZIA R., *L'espulsione degli stranieri*, Città di Castello, 1899
- GIANGASPERO P., *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, in *Famiglia e Diritto* 3/2005
- GIOVANETTI T., *Il procedimento di elaborazione*, in *Foro italiano*, 2004, p. 2 e ss

- GIUBBONI S.- ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna, 2007
- GIUBBONI S., *Free movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 3/2007, p. 360 ss
- GIUZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, 2° ed., Editoriale, Scientifica, 2000
- GJERDE J, (a cura di) *Major Problems in American Immigration and Ethnic History*, Boston 1998
- GUILD E.– NIESSEN J., *The developing immigration and asylum policies of the European Union*, Kluwer Law International, 1996
- GUILD E., *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, Kluwer Law International, 2004
- GUILD E., *The variable subject of the EU Constitution, Civil Liberties and human rights*, in *European Journal of Migration and Law*, 4/2004
- GUILD E.- HARLOW C. (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC law*, Oxford, 2001
- GUILD E., *What is a Neighbour? Examining the EU Neighbourhood Policy from the Perspective of Movement of Persons, Paper*, 2005
- GRAHL A. -MADSEN, *The status of refugees in international law*, A.W Sijthoff-Leyden, 1966
- GROENENDIJK K.- FERNHOUT R.- VAN DAM D.- VAN OERS R.- Strik T., *The family Reunification Directive in EU Member States*, Nijmegen, 2007
- GROENENDIJK K.- GUILD E.- BARZILAY R., *The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union*, Nijmegen, 2000
- GROENENDIJK K., *Family reunification as a right under Community law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2/2006
- GROENENDIJK K., *Legal concepts of integration in EU migration law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2/2004
- GUERCIO C., *L'innovazione organizzativa introdotta dalla Legge "Bossi-Fini": lo Sportello unico*, in *Gli Stranieri*, 2005
- GROUSSOT X., *"Principled citizenship" and the process of european constitutionalization- From a pie in the sky to a sky with diamonds*, in U.Bernitz-Nergelius J.-Cardner (a cura di), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, cit., p. 315 ss

- HAILBRONNER K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, L'Aia, 2000
- HAILBRONNER K., *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 1047 ss
- HAKURA F.S., *The Euro-Mediterranean Policy: the implications of the Barcelona Declaration*, in *Common Market Law Review*, 1997
- HANLON J., *European Community Law*, 2° ed., London, 2000
- HANNUM H., *The right to leave and return in international law practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987
- HANSKI R.- SUKSI M., *Hyrje ne te drejten nderkombetare te te drejave te njeriut*, Turku/Abo, Prishtine, 2001
- HARTLEY T., *Public policy and internal free movement: a critical comment on Rutili Decision*, in *European Law Review*, 1976, p. 242 ss
- HATHAWAY J.C., *The rights of refugee under international law*, Michigan, 2005
- HONORATI C., *Verso una competenza della Comunità europea in materia di diritto di famiglia?*, in S.Baratti, *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007, p. 3 e ss
- Human rights of aliens in Europe*, Council of Europe, Strasburg, 1985
- Hyrje ne mbrojtjen nderkombetare te te drejtave te njeriut*, a cura di R.Hanski-M.Suksi, 2° ed. Turku/Abo, Institute for Human Rights, Prishtine, 2001
- Immigrazione e ricongiungimenti familiari*, in *Immigrazione: dossier statistico*, Roma, 1995
- Immigrazione irregolare in Italia*, a cura di *European Migration Network*, Roma, 2005
- (L)'Italia nell'Organizzazione internazionale del lavoro della società delle Nazioni (1919-1929)*, Pubblicazioni dell'Istituto Italiano di Diritto Internazionale in Roma, Roma, 1930
- JAN KUIJPER P., *The evolution of the third pillar from Maastricht to the European Constitution. Institutional aspects* in *Common Market Law Review*, 2004
- JAULT F.-SESEKE, *La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, in *Revue critique de droit international privé*, 1/2008, p. 5 ss
- JOHNSON S.C., *Emigration from the United Kingdom to North America*, London 1966
- KAMMERER P., *Germania: un secolo di politica migratoria*, in "Gli immigrati in Europa", BASSO P., PEROCCO F. (a cura di), FrancoAngeli, 2003



KOCHENOV D., *European integration and the gift of the second class citizenship*, in *eLaw Journal*, v. 13, n. 1/2006, p. 209 ss

KOJANEC - D'ANDRIA , *Il diritto del bambino al ricongiungimento familiare*, in *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, M.R.Saulle, 1998

KOJANEC G., *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione internazionale del Lavoro 1919-1968* (a cura della SIOI), Padova 1969

KOENIG Ch.- BONINI M.- HARATSCH A., *Diritto europeo*, Milano, 2000

KOFF H., *Security, Markets and Power: The Relationship between EU Enlargement and immigration* in *Journal of European Integration*, 27/2005

KUNOY B., *A Union of national citizens: the origins of the Court's lack of avant-gardisme in the Chen case*, in *Common market law review*, 2006, p. 179 ss

*La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario, Roma, 2012, Giuffrè, 2012.

LANG A., *La politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003

LANG A., *La libera circolazione delle persone in un'Unione ampliata: il nuovo regime dopo il 1° maggio 2004*, in *Corriere giuridico*, 2004

LANG A.- Nascimbene B., *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2/2007, p. 3 ss

LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droit de l'homme. Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droit de l'homme*, Bruxelles, 1999

LASOK K.P.E., *Law & Institutions of the European Union*, 7° ed., Butterworths, 2002

LATINO A., *Diritto di soggiorno e lavoratori migranti*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 11/2003

LAWSON R., *Family reunification directive and the Union's Charter of Fundamental rights*, in *European Constitutional Law Review*, The Hague, 2/2007

LEANERTS K.- Van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005

LEANZA U. (a cura di) *Le migrazioni Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, Atti del IX Convegno tenutosi a Roma il 17-18 giugno 2004, Editoriale Scientifica, 2005

LEVINET M., *L'éloignement des étrangers délinquants et l'article 8 de la Convention européenne des droit de l'homme*, in *Rev.trim.dr.h.* 1999, p.89 ss

- LIAKOPOULUS D., *Parità di trattamento e non discriminazione dell'immigrato extracomunitario*, in *Gli Stranieri*, 2005
- LIAKOPOULUS D., *Il ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi nel diritto comunitario*, in *Gli Stranieri*, 2007
- LIAKOPOULOS D., *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, in *Gli Stranieri*, 2007, p. 107 ss
- LIAKOPOULUS D., *La condizione giuridica dello straniero. Evoluzione del concetto di cittadinanza alla luce delle norme internazionali*, in *Diritto e Diritti*, 2004
- LIBERATI A., *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, Cedam, 2009
- Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations. Commentaire J.Mègret*, Bruxelles, 2006
- LICASTRO G., *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L'evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione in Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1/2006
- LIGUORI A., *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1-2/2002 p. 135 ss
- LIGUORI A., *L'immigrazione e l'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2/2002 p. 427 ss
- LONATO B., *Lo status giuridico dello stranieri nel diritto statunitense*, in *Gli Stranieri*, 2007
- LUGATO M., *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista del diritto internazionale*, 84/2001, p. 1007 ss
- MACRÌ F., *La Corte di giustizia sul diritto al ricongiungimento dei cittadini di Stati terzi: la sentenza Parlamento c. Consiglio*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006
- MALENA M., *Accertamento della minore età e diritto all'unità familiare*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, 1/2007
- MANCA L. (a cura di) *Famiglia e tutela dell'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il ricongiungimento familiare: un fattore di stabilizzazione e inserimento per i rifugiati*, a cura di R. Saulle, Integ.r.a. 2005
- MANCA L., *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2003
- Manual mbi procedurat dhe kriteret e percaktimit te statusit te refugjatit sipas Konventes se 1951 dhe Protokollit te 1967 ne lidhje me statusin e refugjateve*, a cura di Zyra e Komisarariatit te Larte te Kombeve te Bashkuara per refugjatet, Gjeneve, 1992

- MANZELLA A., *Dopo Nizza: La Carta dei diritti "proclamata"*, in *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea* (a cura di) L.S.Rossi, cit., p. 239 ss
- MARCELLI F., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: un nuovo approccio alla costruzione comunitaria*, in *Diritti dell'uomo*, 2002, p. 72 ss
- MARCHEGIANI M., *Convenzione sui diritti del fanciullo*, in *Codice della famiglia, Le fonti del diritto italiano*, M.Sesta (a cura di) 2007
- MARTIN F., *When refugee claimants are kept in the dark; obstacles to see(k)ing asylum in Australia*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2006
- MARTINIELLO M., *European Union Citizenship, Immigration and Asylum*, in *The European Union Hand Book*, Philippe Barbour FD Chicago-London, 2004, p. 256 ss
- MATHIJSEN P.S.R.F., *A guide to European Union Law*, 9° ed., London, 2007
- MATTERA A., "Civis europaeus sum". *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8 A) del trattato CE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1990
- MASSON B., *L'harmonisation des conditions du regroupement familial: la Cour fait la leçon sur le titre IV CE*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 42/2006
- MAURO M.R., *Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *La Comunità internazionale* 62/2007, p. 351 ss
- MCGLYNN C., *Families and the European Union Charter of Fundamental Rights: progressive change or entrenching the status quo?*, in *European Law Review*, 2001
- MCGLYNN C., *Rights for children?: The potential impact of the European Union Charter of fundamental rights*, in *European Public Law*, 8/2008, p. 378 ss
- MELILLO M., *Tutela processuale del richiedente lo status di rifugiato: breve rassegna giurisprudenziale*, in *Diritti dell'uomo*, 15/2004
- MELOTTI U., *Globalizzazione, migrazioni e culture politiche*, in *Studi Emigrazione*, n. 154, 2004
- MELOTTI U. (a cura di), *Le banlieus: Immigrazione e conflitti urbani in Europa*, Roma, 2007
- MENGOZZI P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, 2° ed. Padova, 2006
- MENGOZZI P., *La tutela dei diritti umani nella giurisprudenza comunitaria*, in *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea* (a cura di) L.S.Rossi, cit., p. 43 ss
- MERELLO S., *Il valore del certificato di nascita straniero al fine del ricongiungimento familiare*, in *Famiglia e diritto*, 1/2005
- MIELE M., *Patti internazionali sui diritti dell'uomo e diritto italiano*, Milano, 1968

- MISSORICCI M.- ROMANO C., *Libertà di circolazione e di soggiorno: I cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 11, 1998
- MINARDI R.-L.PALMIERI, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, Maggioli Editore, 2008
- MONACO F., *Il lungo cammino della cittadinanza europea*, in *I diritti dell'uomo*, 1/1992, p. 14 ss
- MONDINO S., *I recenti legislativi a tutela dei minori stranieri non accompagnati: verso un pieno riconoscimento di diritti finora solo enunciati*, in *Gli Stranieri*, 2007
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il diritto all'unità familiare in Europa tra "allargamento" dei confini e "restringimento" dei diritti*, DIC, 2004
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il ricongiungimento familiare e le indagini consolari sulla veridicità delle attestazioni contenute nella certificazione di stato civile straniera*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2006
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Sui presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno al familiare "nell'interesse del minore"*, in *Famiglia e diritto*, 3/2007
- MOREHAM N.A., *The right to respect for private life in the European Convention on Human rights: a re-examination*, in *European Human Rights Law Review*, 2008
- MOTTURA G., *L'arcipelago immigrazione: Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, Roma, 1992
- NASCIMBENE B., *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in *Le migrazioni Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* a cura di Leanza U., 2004
- NASCIMBENE B., *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004
- NASCIMBENE B. (a cura di) *La libera circolazione dei lavoratori*, Milano, 2002
- NASCIMBENE B., *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1998
- NASCIMBENE B., E.M. MAFROLLA, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, p. 13 ss
- NASCIMBENE B., *La convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in NASCIMBENE B. (a cura di) *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano 2002

NASCIMBENE B., *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aja*, in *Il Diritto dell'Unione europea* 2/2008

NASCIMBENE B., *Le norme sul diritto d'asilo. Il caso italiano*, in *Diritti dell'uomo*, 1993

NASCIMBENE B., *La condizione giuridica dello straniero- Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, 1997

NASCIMBENE B., *Il matrimonio del cittadino italiano all'estero e dello straniero in Italia alla luce della riforma del sistema di diritto internazionale privato*, in *Collisio Legum-Studi di diritto internazionale per Gerardo Broggin*, Milano, 1997

NEGRI S., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 773 ss

NOWAK M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kluwer-Strasbourg-Arlington 1993

NOWICKI M.A., *Rreth Konventes europiane*, Botim i Qendres Evropiane te te drejtave te njeriut, Tirane, 2003

O'LEARY S., *Solidarity and citizenship rights in the Charter of fundamental rights of the European Union*, in G. De Burca (a cura di), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005

O'LEARY S., *Nationality Law and Community Citizenship: A Tale of Two Un easy Bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992, p. 353 ss

OPROMOLLA A., *Children's rights under article 3 and 8 of the European Convention: recent case law*, in *European Law Review*, 26/2001

(L)'Organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra, dalla Nuova Antologia, Roma, 1922

(L)'Organizzazione internazionale del lavoro, a cura di U.I.L. Ginevra, Roma, 1923

ORLANDI M., *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996

ORSELLO G.P., *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano 2006

ORSELLO G.P., *Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa: il fallimento del Consiglio europeo del dicembre 2003*, in *Diritti dell'uomo*, 2003, p. 11 ss

ORSELLO G.P., *Dalla Dichiarazione di Laeken alla Costituzione europea: lo "stato dell'arte" ad aprile 2003* in *Diritti dell'uomo*, 2003, p. 5 e ss

PAGANO E., *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/96, p. 163 ss

PALEOLOGO F.V., *La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, in *Studi Emigrazione*, 2004

- PALLARO P., *Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di giustizia?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001 p. 261 ss
- PANEBIANCHO M. (a cura di) *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001
- PASCUCCI L., *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* in *Famiglia e diritto*, 2007
- PASCUCCI L., *Ricongiungimento familiare dei lavoratori comunitari migranti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Famiglia e diritto*, 6/2008
- PASCUCCI L., *Il ricongiungimento familiare nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Famiglia e diritto*, 2/2008, p. 117 ss
- PASOTTI L., *Convivenza more uxorio e diritto dell'extracomunitario al ricongiungimento con i figli*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998
- PASSAGLIA P., *La problematica qualificazione dell'atto*, in *Foro italiano*, 2004, p. 3 ss
- PASTORE F., *Famiglie immigrate e diritti occidentali: il diritto di famiglia musulmano in Francia e in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 76/1993, p. 73 ss
- PASTORE M., *Il decreto legislativo 160/2008: restrizione del decreto al diritto al ricongiungimento familiare*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008, fasc.III-IV, p.74 ss.
- PEERS S.- WARD A. (a cura di) , *The EU Charter of fundamental rights*, Oxford, 2004
- PEERS S., *EU Justice and Home Affaire Law*, Oxford, 2006
- PEERS S., *Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice*, in *European Law Review*, 2001
- PEERS S., *The EC-Switzerland Agreement on Free Movement of Persons: Overview and Analysis*, in *European Journal of Migration and Law*, 2/2000
- PEERS S., *Key legislative developments on migration*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 265 ss
- PEGORARO A.- FROSINI J.O., (a cura di) *Gli stranieri e i diritti: Europa e Nord America a confronto*, Bologna, 2003
- PERAZZO G., *Organi e meccanismi per la libera circolazione dei lavoratori*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, cit. p. 99 ss
- PERIN G., *In margine alla sentenza Chen: il diritto di circolazione dei familiari di cittadini comunitari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4/2004, p. 89 ss
- PERTICI A., *Le istituzioni giudiziarie e la tutela dei diritti*, in *Foro italiano*, 2004, p.19 e ss

- PICONE P. (a cura di), *Diritto internazionale privato e diritto comunitario*, Padova, 2004
- PICKUP D.M.W., *Reverse discrimination and freedom of movement of workers*, in *Common Market Law Review*, 1986
- PINELLI C., *Il disegno delle istituzioni politiche*, in *Foro italiano*, 2004, p. 12 ss
- PISILLO MAZZESCHI R., *Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina*, in *Diritto dell'Unione europea*, 9/2004
- PISILLO MAZZESCHI R., *La protezione della famiglia nel quadro degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995
- PITTAU F.- FORTI O., *Italia, paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari*, in *Studi Emigrazione*, 2004
- PLENDER R.-AIRE Centre, *Basic Documents on International Migration Law*, 2° ed. The Hague, Boston, London, 1997
- POMPONIO P., *L'allontanamento dall'Italia di cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari: riflessioni sull'evoluzione della normativa nel tempo*, in *Gli Stranieri*, 1/2008
- PROSPERI C., *I diritti sociali dei cittadini stranieri nella Costituzione*, in *Gli Stranieri*, 1998
- PURPURA R., *La Carta Sociale europea*, in *Lavoro e sicurezza sociale*, 1965
- PUTO A., *Konventa europiane per te drejtat e njeriut ne perqasje me kushtetuten e Shqiperise. Veshtrim krahasues*, Tirane, 2002
- QUADRI S., *Prospettive di evoluzione della condizione del migrante nel diritto internazionale, comunitario e interno*, in *La Comunità internazionale*, 3/2005
- QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*, 2° ed., Milano 2006
- QUEIROLO PALMAS L., *Esplorando le migrazioni dall'America latina*, in *Studi Emigrazione*, 2004
- RENATO G., *Le procedure e le pratiche amministrative in materia di circolazione dei lavoratori*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, cit., p. 119 ss
- RESCIGNO P., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto privato (famiglia, proprietà, lavoro)* in *Rivista di diritto civile*, 2002
- RESTA G., *La disponibilità dei diritti fondamentali e i limiti della dignità, Nota a margine della Carta dei diritti*, in *Rivista di diritto civile*, Cedam, 2002, p. 801 ss
- Ricongiungimenti familiari e test del DNA* a cura della Missione di Roma dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, in *Gli Stranieri*, 2004

*Ricongiungimenti familiari: Immigrazione dossier statistico, il contesto italiano*, in *Immigrazione:Dossier statistico '94*, Roma 1994 a cura di Elaborazioni Caritas Roma

*(Il) ricongiungimento familiare: un fattore di stabilizzazione per i rifugiati*, a cura di Integrazione richiedenti asilo, 2005

RICCI C., *La "famiglia" nella giurisprudenza comunitaria*, in S.Bariatti (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2007 p. 87 ss

RICCI C., *Tutela delle unioni omosessuali in Europa: il modello britannico del Civil Partnership Act.*, in *Diritti dell'uomo*, 16/2005, p. 25 ss

RIZZO A.- Di Majo F., *Codice dell'Unione europea*, 3° ed., Milano, 2008

Rogers N., *Immigration and the European Convention on Human Rights: are new principles emerging?* in *European Human Rights*, 8/2003, p. 53 ss

ROSSI L.S., *Carta dei diritti fondamentali dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002

ROSSI L.S., *Gli stranieri*, in *Il diritto privato dell'Unione europea*, A Tizzano, (a cura di), 2005, p. 127 ss

ROSSI L.S., *I beneficiari della libera circolazione delle persone*, in *Foro italiano*, 1994, p. 99 ss

ROSSI L.S., *La libera circolazione delle persone nel 1994*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 283 ss

ROSSI L.S., *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/1996, p. 839 ss

ROSSI L.S., *Cittadini*, in A.Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Milano, 2005

RUBINACCI L., *La circolazione dei lavoratori nella Comunità economica europea*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, Rassegna del lavoro, a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Roma, 1962, p. 11 ss

RUSSO C., *Article 8*, in *La Convention Européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, L.E.Pettiti, E.Decaux, P.H.Imbert (a cura di), Economica 1999

RUSSO C.- QUAINI P.M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*, 2° ed., Milano 2006

SACCUCCI A., *Profili di tutela dei diritti umani*, Padova, 2002

SACERDOTI G., *La Carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000



- SALMONI F., *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Foro italiano*, 2004, p. 16 ss
- SÀNCHEZ S.I., *Dos cuestiones suscitadas por la transposiziòn española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el règimen aplicable a los ascendientes de espahóles y la extensòn a las parejas registradas del concepto de “miembros de la famiglia de los ciudadanos de la Unioñ”*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007
- SAULLE M.R., *I diritti della famiglia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 71/2004
- SAULLE M.R., *La Convenzione di New York sulla tutela del fanciullo* in *Diritti dell’uomo*, 1999; Bologna 1992
- SAULLE M.R. (a cura di), *L’Europa tra costituzione, asilo e migrazione*, Napoli, 2004
- SAULLE M.R. *Filiazione naturale e diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979
- SAVINO M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa ddei flussi migratori*, Giuffrè, 2012.
- SCIANCELEPORE G., *Il diritto al ricongiungimento familiare tra normativa speciale e disciplina costituzionale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1996
- SCISO E.- PANUNZIO S., *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, Milano, 2002
- SCHMID M.-DRÜNER, *Germany’s new immigration law: a paradigm shift?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2006
- SCOPELLITI S., *Il ricongiungimento familiare e l’invioabilità del diritto all’unità familiare nell’interpretazione della corte costituzionale tra famiglia nucleare e famiglia allargata. Ragionevoli restrizioni e disparità di trattamento*, in *Gli stranieri*, 2005
- SEPÚLVEDA M., *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2003
- SESTA M., *Costituzione e disposizioni a tutela dei diritti fondamentali* in M.Sesta (a cura di), *Codice della famiglia, Le fonti del diritto italiano*, 2007
- SHERLOCK A., *Deportation of aliens and Article 8 ECHR*, in *European Law Review* 23/1998
- SHAW M., *International Law*, Cambridge, UK, 2003
- SINAGRA A., *Orientamenti della Corte costituzionale in materia di espulsione dei cittadini stranieri*, nota a sentenza, in *Gli Stranieri*, 1995
- SIRIANNI G., *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, Perugia, 2004
- SIRIANNI G., *Il diritto degli stranieri all’unità familiare*, in *Famiglia*, 2006
- SIRNA F., *Italiani in Francia: un’integrazione riuscita?*, in *Studi Emigrazione*, 2005

SPADARO A., *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001

SPARTÀ M.A., *Il ricongiungimento familiare alla luce del Decreto legislativo*, 8 gennaio 2007, n.5, in *Gli stranieri*, 2007

SPAVENTA E., *From Gebhard to Carpenter: towards a (non) economic european constitution*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 769 ss

SPESCHA M., *La politica svizzera di immigrazione nel segno del rifiuto dell'«inforestierimento»*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003

SPERDUTI G., *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *Comunità internazionale*, 1950;

STONE R., *Civil Liberties & Human Rights*, 5° ed., Oxford, 2004

STOREY H., *EU Refugee Qualification Directive: a brave new world?*, in *International Journal of Refugee Law*, 1/2008

STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2000

STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma alla costituzione europea*, 3° ed. Torino, 2005

STROZZI G., *Rifugiati e asilo politico nella legge n. 39 del 1990*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990

SOIN R., *L'Europe politique: Historie, crises, développements et perspectives des processus d'intégration*. Armand Colin Éditeur, 2005

TANCREDI A., *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 89/2006, p. 644 e ss

TAMIETTI A., *La nuova Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: quali rapporti con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo?* in *Diritti dell'uomo*, 2000

TERRACINA U.- CHIACCHIERA M., *Stranieri: cosa cambia con la legge Bossi-Fini: Ingresso, soggiorno, lavoro, studio e ricongiungimento familiare*, Forlì, 2002

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Quarta edizione, Cedam, 2005

TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Milano 2005

TIZZANO A., *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, Atti del Convegno organizzato a Roma l'11 dicembre 1998 dalla Società italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) in occasione delle celebrazioni per il 50° Anniversario della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, p. 149 e ss

TIZZANO A., *Profili generali del Trattato di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 267 e ss

TOGNETTI BORDOGNA M., (a cura di), *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie percorsi, modelli e forme dei ricongiungimenti familiari*, Milano, 2004

TOLEDANO A., *The EEA Agreement: an over wall view*, in *Common market Law Review*, 1992, p. 1199 ss

TOMASELLI M.L., *Il regime giuridico della famiglia e del minore straniero alla luce delle nuove disposizioni recate dalla Legge n. 189/2002*, in *Gli Stranieri*, 2002

TOMASELLI M.L., *Prime osservazioni sullo schema del Decreto Legislativo approvato dal Governo in attuazione della direttiva 20003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in *Gli Stranieri*, 5/2006

TOMASELLI M.L., *Sulla questione del ricongiungimento familiare "atipico"*, in *Gli Stranieri*, 1999

TOMASELLI M.L., *Ricongiungimento familiare di congiunti extracomunitari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 28/1995*, in *Gli Stranieri*, 1995

TOMASI L., *Flussi migratori e risorse umane*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003

TOMASI L., *Le coppie non tradizionali (nuovamente) alla prova del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 977 ss

TORRE A., *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico comparato europeo*, 4/2003

TOSATO G.L., *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte delle Comunità europee*, in *Studi in onore di G. Sperduti*, 1984, 177

TOSATO G.L., (a cura di) *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, 2008

TRIFONE L., *L'ammissibilità di limiti parziali alla libera circolazione delle persone: la sentenza Oteiza Olazabal*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 42/2003

TRIPODINA C., *Il diritto fondamentale del genitore extracomunitario al ricongiungimento con il figlio minorenni*, nota a sentenza n. 203/1997, in *Giurisprudenza italiana*, 1998

TUCCI G.- DI MURO A., *Diritti fondamentali, principio di eguaglianza e riforma della normativa in materia di immigrazione*, in *Rivista critica del diritto privato*, 21/2003

TUFANO M.L., *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005

- TULKENS F., *Le placement des mineurs set le droit au respect de la vie familier*, in *Revue Trimestrielle des droit de l'homme*, 1993
- URTH H., *Building a Monument for the Integration of Third-country Nationals in the European Union*, in *European Journal of Migration and Law*, 2/2005
- USHER J.A., *General principles and national law – a continuing two-way process*, in
- VAN DER VELDE S., *Three paradoxes in the Community right to family reunification for migrant workers*, in *Towards a Common European Immigration Policy*, Bernd Hoffmann (ed), Rechtspolitisches Symposium, Peter Lang, Frankfurt, 2003
- VAN DIJK P., *The Final Act of Helsinki-Basis for a Pan-European System*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980
- VAN OVERBEEK W., *AIDS/HIV infection and the free movement of persons within the Community*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 792 ss
- VALENTINO L., *La tutela del coniuge, cittadino di uno Stato terzo, entra a far parte della "famiglia" dei diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002
- VELLUTI S., *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The role of OMC Soft mechanism in the Development of an EU Immigration Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007
- VIANELLO A., *Immigrazione, autorizzazione al ricongiungimento familiare e parti del procedimento*, in *Famiglia e diritto*, 1/2008
- VILLANI U., *I Patti internazionali sui diritti dell'uomo a venticinque anni dalla loro adozione*, in *La Comunità internazionale*, 1992
- VILLANI U., *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Studi senesi*, 1987;
- VILLANI U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea* in *Diritto dell'Unione europea*, 1/2004
- VILLANI U., *La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione*, in *Il fenomeno della immigrazione clandestina: aspetti penali e di prevenzione criminale*. Atti del Convegno di Studi di Diritto Penale, Bari, 1997
- VILLANI V., *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di A.F.Panzera*, vol.II, *Diritto internazionale*, Bari, 1998
- VILLANI U., *I procedimenti di garanzia dei diritti umani nella prassi delle Nazioni Unite*, in *Esercizio del potere e prassi della consultazione*, Atti del VIII colloquio internazionale romanistica-canonistico, 10-12 maggio 1990 (a cura di) A.Ciani-G.Diurni

- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008;
- ZANELLI A.- Romeo G., *Profili di diritto dell'Unione europea. Storia, istituzioni, aspetti giuridici dell'integrazione europea*, Rubbetino Editore, 2002
- ZANETTI L., *I cambiamenti nella legislazione sui ricongiungimenti in alcuni paesi europei*, in *Ricongiungere la famiglia altrove*
- ZANFRINI L., *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Bari, 2007
- ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea* 4° edizione, Torino, 2005
- ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il ricongiungimento familiare fra diritto comunitario, norme sull'immigrazione e rispetto del diritto alla vita familiare*, in *Famiglia e diritto*, 6/2004, p. 552 ss
- ZANROSSI E., *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, Napoli, 2006
- ZORZELLA N., *Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge 189/2002*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002
- WINKLER S., *Minore straniero soggiornante in Italia e interesse all'ingresso dei genitori: una tutela negata*, in *Famiglia e diritto* 1/2003.