COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare

I. INTRODUZIONE

Il 22 settembre 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/86/CE, che fissa norme comuni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri (nel prosieguo "direttiva"). La direttiva si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito[1]. Conformemente al suo articolo 3, paragrafo 3, la direttiva non si applica invece ai cittadini di paesi terzi che siano familiari di un cittadino dell'UE.

Negli ultimi 30 anni il ricongiungimento familiare ha rappresentato uno dei principali motivi di immigrazione nell'UE. Nel 2017 le persone ammesse nell'UE-25 per ricongiungimento familiare sono state 472 994, ossia il 28% di tutti i primi permessi rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'UE-25[2].

In molti Stati membri il ricongiungimento familiare costituisce una percentuale importante della migrazione legale. Nel 2008 la Commissione ha pubblicato la prima relazione sull'applicazione della direttiva[3], in cui vengono messe in evidenza le diverse scelte politiche operate dagli Stati membri sulle modalità per gestire in maniera più efficace il notevole afflusso di migranti nel contesto del ricongiungimento familiare. Negli ultimi anni molti Stati membri hanno introdotto o riesaminato in particolare le norme sul ricongiungimento familiare per i rifugiati (nonché per i beneficiari di protezione sussidiaria, esclusi dal campo di applicazione della direttiva). Nonostante le recenti sfide poste dalla migrazione e il numero elevato di richiedenti protezione internazionale, i beneficiari di protezione internazionale hanno continuato a godere di norme sul ricongiungimento familiare più favorevoli rispetto ad altre categorie di cittadini di paesi terzi, e i beneficiari di protezione sussidiaria godono nel complesso di un livello di protezione de iure analogo a quello dei rifugiati[4].

La Commissione ha monitorato le scelte politiche e legislative adottate dagli Stati membri, le quali devono restare entro i limiti di discrezionalità posti dalla direttiva e rispettare il diritto al ricongiungimento familiare previsto nella stessa. Nel 2014 la Commissione ha pubblicato una comunicazione[5] in cui fornisce orientamenti agli Stati membri su come applicare la direttiva. Il documento di orientamento ha fornito un'interpretazione coerente delle disposizioni principali della direttiva, che in alcuni Stati membri ha portato a modifiche significative di normative e pratiche[6].

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (nel prosieguo "Corte") ha svolto un ruolo essenziale nell'attuazione della direttiva, grazie alla produzione di un'ampia giurisprudenza sull'interpretazione delle disposizioni più delicate del testo normativo, in particolare affrontando le questioni preliminari trasmesse dai giudici nazionali degli Stati membri.

La presente relazione illustra lo stato attuale di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, incentrandosi sulle questioni essenziali emerse dall'analisi di conformità condotta dalla stessa Commissione, dalle denunce ricevute e dalle sentenze pertinenti della Corte. A tal riguardo, è opportuno menzionare che la Commissione ha ricevuto numerose denunce

---

1 Nella presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva, denominati anche "UE-25".

2 Fonte: Eurostat, [migr_resfam] del 25.09.18.

3 COM (2008) 610 definitivo dell'8 ottobre 2008.

4 Studio REM, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU* (Ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi nell'UE), aprile 2017, pag. 43.

5 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, COM(2014) 210 final.

6 Studio REM (2017), pag. 12.

connesse al ricongiungimento familiare di cittadini di paesi terzi[7]. Le principali questioni sollevate riguardano il diniego del rilascio di visti o permessi, la dimostrazione dell'identità o dei legami familiari come motivo di rigetto, lunghi tempi di esame da parte delle amministrazioni, oneri sproporzionati per il rilascio dei permessi, la nozione di risorse stabili e regolari, l'accesso al lavoro per i familiari, l'applicazione errata dei periodi di attesa e la proporzionalità delle condizioni pre-integrazione.

La presente relazione si è basata anche su un recente studio condotto dalla Rete europea sulle migrazioni (REM)[8], che ha valutato le sfide sia giuridiche che pratiche all'attuazione della direttiva. Lo studio ha messo in rilevo tre problemi principali per i richiedenti. Il primo riguarda l'obbligo di recarsi personalmente presso una missione diplomatica per presentare la domanda[9], il che rappresenta un problema pratico, in particolare per i candidati che si recano negli Stati membri più piccoli, che non sempre hanno una rappresentanza diplomatica in tutti i paesi. Il secondo grande problema riguarda i tempi di trattamento della domanda, spesso estremamente lunghi[10]. Il terzo grande problema è la mancanza dei documenti necessari per l'esame della domanda[11], in particolare di documenti che attestino identità e legami familiari. Dal punto di vista delle autorità nazionali, lo studio ha segnalato tra le principali sfide la capacità di rilevare i matrimoni forzati o simulati o le unioni registrate forzate o simulate, nonché le false dichiarazioni di paternità[12], che richiedono indagini approfondite e possono a loro volta incidere sui tempi di trattamento delle domande.

II. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

Diritto al ricongiungimento familiare – articolo 1

La direttiva riconosce l'esistenza di un diritto al ricongiungimento familiare. 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. L'oggetto della direttiva è stato recepito correttamente nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri, anche se la maggioranza[13] non ha previsto disposizioni specifiche che corrispondano all'articolo 1, il quale definisce la finalità della direttiva e non richiede pertanto un recepimento specifico.

Definizione dei termini principali - articolo 2

Nel complesso, le definizioni date nella direttiva sono state recepite correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. Nei casi in cui gli Stati membri non abbiano recepito espressamente le definizioni, ad esempio quella di "soggiornante" (*sponsor*), è comunque possibile dedurle dalle disposizioni che definiscono le condizioni per il ricongiungimento familiare.

---

7 Tuttavia, molte di queste denunce esulano dal campo di applicazione della legislazione dell'UE applicabile, in quanto riguardano questioni relative all'accesso alla cittadinanza di uno Stato membro, ai familiari di cittadini dell'UE "non mobili" e a denunce generali per presunta discriminazione o cattiva amministrazione.

8 Studio REM (2017), pag. 37.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

12 BE, EE, IT.

13 Eccetto EE, ES e MT.

Ambito di applicazione – articolo 3

Soggiornante

Affinché i cittadini di paesi terzi possano invocare in veste di soggiornanti il diritto al ricongiungimento familiare, è necessario che soggiornino legalmente in uno Stato membro, abbiano un permesso di soggiorno valido per almeno un anno (indipendentemente dal motivo del soggiorno) e abbiano una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in maniera stabile.

L'articolo 3 è stato recepito correttamente da tutti gli Stati membri. Va sottolineato che in alcuni Stati membri gli ordinamenti giuridici nazionali contengono disposizioni più favorevoli rispetto all'articolo 3 (ad esempio, Bulgaria, Ungheria, Paesi Bassi e Slovacchia non hanno recepito il criterio delle prospettive ragionevoli di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile), una possibilità contemplata dalla direttiva.

Familiari dei cittadini dell'UE

Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva, sia il soggiornante sia il familiare devono essere cittadini di paesi terzi. I familiari di cittadini dell'UE sono quindi esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Possono però essere oggetto della direttiva 2004/38/CE[14] qualora siano familiari di cittadini dell'UE che si trasferiscono o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini. Il ricongiungimento familiare di cittadini dell'UE soggiornanti nello Stato membro di cui sono cittadini non è regolamentato dal diritto dell'Unione e resta di competenza nazionale. In una recente sentenza[15], la Corte ha dichiarato di essere competente, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, a interpretare le disposizioni della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare ove tali disposizioni siano state rese applicabili dal diritto nazionale, in modo diretto e incondizionato, ai familiari di un cittadino dell'UE che non hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione.

Nella pratica, queste norme sono in gran parte simili in Spagna, Lituania, Paesi Bassi e Svezia. In caso di differenze, le disposizioni per i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini UE "non mobili" sono di norma più favorevoli. Tali disposizioni possono includere, ad esempio[16]: una definizione più ampia di famiglia[17], una deroga a condizioni specifiche che devono essere soddisfatte dai familiari[18], nessuna soglia di reddito[19], un importo di riferimento inferiore o una valutazione meno onerosa della situazione finanziaria[20], nessun periodo di attesa o un periodo di attesa ridotto[21], nessun obbligo di quote[22] e libero accesso al mercato del lavoro[23].

Richiedenti asilo e beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria

La direttiva esclude altresì dal proprio ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che beneficiano di protezione temporanea o sussidiaria e i richiedenti asilo[24]. Ciononostante, nella comunicazione concernente gli orientamenti[25], la Commissione ha sottolineato che la direttiva

---

14 Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

15 Sentenza del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

16 Fonte: studio REM (2017), pag. 30.

17 AT, BE, HU, LV

18 Requisito di età in LT e SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

non dovrebbe essere interpretata nel senso che obbliga gli Stati membri a negare ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria il diritto al ricongiungimento familiare. Gli orientamenti incoraggiano altresì gli Stati membri ad adottare norme che riconoscano a queste categorie di persone diritti di ricongiungimento familiare analoghi ai diritti dei rifugiati. In una sentenza recente [26], la Corte ha affermato di essere competente a interpretare le disposizioni della direttiva relative al diritto al ricongiungimento familiare di un beneficiario dello status conferito dalla protezione sussidiaria, qualora dette disposizioni siano state rese applicabili a una situazione siffatta, in modo diretto e incondizionato, dal diritto nazionale.

In molti Stati membri i beneficiari di protezione sussidiaria possono presentare domanda di ricongiungimento familiare alle stesse condizioni dei rifugiati[27]. In alcuni Stati membri la legge consente il ricongiungimento familiare con i beneficiari di protezione sussidiaria dopo almeno tre anni (Austria) o due anni (Lettonia) dopo la data di ottenimento dello status conferito dalla protezione sussidiaria.

Il matrimonio o la relazione formalmente registrata dei beneficiari di protezione sussidiaria o di coloro cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato deve esistere già nel paese d'origine o prima dell'ingresso[28]. Cipro non consente ai beneficiari di protezione sussidiaria di chiedere il ricongiungimento familiare, mentre in altri Stati membri, come la Repubblica ceca, è possibile nel quadro di un regime nazionale (contestuale alla direttiva sul ricongiungimento familiare). Infine, di recente la Germania ha limitato il ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria, sospendendo il ricongiungimento familiare per tutti coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno nell'ambito della protezione sussidiaria dopo la metà di marzo del 2016. Dall'agosto del 2018 la sospensione è stata parzialmente revocata, consentendo una quota mensile di 1 000 familiari.

Familiari ammissibili – articolo 4, paragrafo 1

I familiari che hanno il diritto di ricongiungersi al soggiornante sono quelli che costituiscono il "nucleo familiare" composto dal coniuge del soggiornante e dai figli minorenni del soggiornante o del coniuge.

Coniuge

In base all'articolo 4, paragrafo 1, il coniuge del soggiornante ha diritto al ricongiungimento familiare. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente tale requisito.

In caso di matrimonio poligamo[29], è autorizzato il ricongiungimento familiare soltanto di un coniuge, e ai figli avuti con altri coniugi può essere negato il ricongiungimento con il soggiornante (articolo 4, paragrafo 4). Inoltre, gli Stati membri possono fissare un'età minima sia per il soggiornante che per il coniuge (articolo 4, paragrafo 5). La maggior parte degli Stati membri ha applicato questa clausola facoltativa, poiché ritengono possa contribuire a prevenire i matrimoni forzati. Cinque Stati membri[30] hanno fissato l'età a 21 anni, la soglia massima prevista dalla direttiva.

---

24 La direttiva 2001/55/CE del Consiglio prevede espressamente il ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione temporanea con i loro familiari.

25 COM(2014) 210 final.

26 Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, K e B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – fonte: studio REM (2017), pag. 20.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

29 Questo aspetto non è ancora stato oggetto di nessuna sentenza della Corte di giustizia dell'UE.

30 BE, CY, LT, MT, NL.

La maggior parte delle legislazioni degli Stati membri consente ai partner dello stesso sesso di chiedere il ricongiungimento familiare[31]. In un numero minore di Stati membri non è invece possibile[32]. In nove Stati membri le coppie di partner dello stesso genere hanno lo stesso diritto al ricongiungimento familiare dei coniugi di sesso opposto[33].

Nella sentenza nella causa *Marjan Noorzia*[34], la Corte doveva chiarire se l'età minima di 21 anni prevista dall'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva, debba riferirsi alla data della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare o al momento in cui si è deciso in merito a tale domanda. Secondo la Corte, l'articolo 4, paragrafo 5, deve essere interpretato nel senso che la disposizione non osta a una normativa in base alla quale coniugi e partner registrati devono avere compiuto il ventunesimo anno di età al momento della presentazione della domanda.

In questa sentenza la Corte ha analizzato l'obiettivo e la proporzionalità del requisito relativo all'età minima e ha dichiarato: *"A tale riguardo si deve osservare che l'età minima fissata dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2003/86 corrisponde, in definitiva, all'età in cui, secondo lo Stato membro interessato, si ritiene che una persona abbia acquisito una maturità sufficiente non soltanto per opporsi a un matrimonio imposto, ma, altresì, per scegliere di trasferirsi volontariamente in un altro paese con il proprio coniuge, al fine di condurre con quest'ultimo una vita familiare e di integrarsi in detto paese. (….) Inoltre, una siffatta misura non rimette in discussione la finalità di prevenire i matrimoni forzati giacché consente di presumere che, in ragione di una maggiore maturità, sarà meno semplice influenzare gli interessati affinché concludano un matrimonio forzato e accettino il ricongiungimento familiare qualora si richieda che abbiano già compiuto ventun anni fin dal momento della presentazione della domanda, rispetto alla situazione in cui in quel momento avessero meno di ventun anni"*.

Figli minorenni

Per figli minorenni si intendono i figli che non abbiano ancora raggiunto la maggiore età (generalmente 18 anni) stabilita a livello nazionale e non siano coniugati. La direttiva ammette due ulteriori restrizioni al ricongiungimento familiare, purché già contemplate in precedenza nella legislazione nazionale dello Stato membro alla data di recepimento (la cosiddetta clausola di sospensione o di *standstill*).

In primo luogo, i minori che abbiano superato i 12 anni giunti in modo indipendente dal resto della famiglia possono dovere dimostrare che soddisfano le condizioni di integrazione previste dalla legislazione nazionale. Ciononostante, secondo quanto stabilito dalla Corte, la disposizione deve tenere conto dell'interesse superiore del minore[35]. Soltanto la Germania applica questa deroga.

In secondo luogo, gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età (articolo 4, paragrafo 6). Nessuno Stato membro ha introdotto tale restrizione. Trattandosi di una clausola di tipo sospensivo, limitazioni di questo tipo non possono ora essere applicate nella legislazione nazionale.

---

31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.

33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Fonte: studio REM (2017), pagg. 21 -22.

34 Sentenza della Corte di giustizia, *M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.*

35 Sentenza della Corte di giustizia, Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punto 75.

Per quanto concerne i figli minori, due sentenze della Corte rivestono particolare interesse. Nelle cause riunite *O. e S.* e *Maahanmuuttovirasto*[36] la Corte ha confermato la regola generale secondo cui le disposizioni sospensive della direttiva[37] devono essere interpretate e applicate alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'articolo 5, paragrafo 5 della direttiva. In base a tali disposizioni, gli Stati membri esaminano la domanda di ricongiungimento tenendo conto dell'interesse superiore del minore e cercando di promuovere la vita familiare.

In un'altra causa più recente[38], *A e S*, la Corte ha dichiarato che, in materia di ricongiungimento familiare dei rifugiati, per valutare se la persona rientri nella definizione di "minore non accompagnato" occorre prendere in considerazione la data di ingresso nel territorio dello Stato membro e non la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Secondo la sentenza emessa nella causa, per "minore non accompagnato" si deve intendere pertanto una persona che aveva meno di diciotto anni al momento dell'arrivo, ha compiuto diciotto anni in pendenza della procedura d'asilo e ha chiesto il ricongiungimento familiare dopo avere compiuto diciotto anni.

Altri familiari – articolo 4, paragrafi 2 e 3

Oltre al nucleo familiare, gli Stati membri possono includere, come familiari, i genitori a carico e i figli maggiorenni non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, nonché un partner non coniugato (convivenza di lunga durata debitamente comprovata o relazione formalmente registrata) del soggiornante.

Diversi Stati membri hanno deciso di ampliare il numero di familiari autorizzati a presentare domanda. Molti di loro[39], tuttavia, hanno scelto di non includere gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine. L'Italia ha applicato in parte questa opzione, estendendola soltanto ai parenti di primo grado del soggiornante.

Oltre ai parenti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, l'articolo 4, paragrafo 2, prevede la possibilità di garantire il ricongiungimento familiare anche ai figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle loro necessità in ragione del loro stato di salute. Questa opzione è applicata da quindici Stati membri[40].

L'articolo 4, paragrafo 3, consente agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno del partner del soggiornante e del partner non coniugato che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante. Questa opzione è applicata *in toto* soltanto da Spagna e Svezia.

Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare

In base all'articolo 7 gli Stati membri possono fissare due tipi distinti di requisiti. In primo luogo, detta disposizione consente loro di chiedere di dimostrare che il soggiornante disponga di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e regolari. In secondo luogo, consente loro di chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione.

---

36 Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 In questo caso il requisito relativo alle risorse finanziarie di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c) – per ulteriori informazioni, si veda la sezione 4.3.3.

38 Sentenza della Corte di giustizia, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

40 BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

Alloggio – articolo 7, paragrafo 1, lettera a)

Gli Stati membri possono chiedere prove che attestino che il soggiornante dispone di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione. La maggior parte degli Stati membri ha attuato questa opzione, ad eccezione di Finlandia, Croazia, Paesi Bassi e Slovenia. Le dimensioni degli alloggi ritenute idonee variano da uno Stato membro all'altro, mentre alcuni (Lettonia, Svezia) non hanno fissato criteri specifici per valutare l'idoneità[41].

Assicurazione contro le malattie – articolo 7, paragrafo 1, lettera b)

La possibilità di chiedere un'assicurazione contro le malattie è stata ampiamente utilizzata, con l'eccezione di Bulgaria, Finlandia, Francia, Portogallo e Svezia.

Risorse stabili e regolari – articolo 7, paragrafo 1, lettera c)

Tutti gli Stati membri hanno introdotto il requisito in materia di risorse stabili e regolari. Tuttavia esso deve essere applicato in linea con l'interpretazione della Corte, secondo la quale le disposizioni nazionali pertinenti non devono pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile.

Nella causa *Chakroun*[42], la Corte ha limitato il margine di manovra degli Stati membri per la definizione del requisito relativo alle risorse. In particolare, ha statuito che gli Stati membri non possono rifiutare il ricongiungimento familiare a un soggiornante che dispone di risorse stabili regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, in considerazione del livello del suo reddito, potrebbe tuttavia ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali accordati da amministrazioni locali sulla base del reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi. In aggiunta, la Corte ha dichiarato che la direttiva deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

Nelle cause riunite *O. e S.* e*Maahanmuuttovirasto*[43] la Corte ha stabilito che il requisito relativo alle risorse deve essere applicato alla luce degli articoli 7 (diritto alla vita familiare) e 24 (interesse superiore del minore) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte ha sottolineato che, essendo l'autorizzazione al ricongiungimento familiare la regola generale e l'obiettivo della direttiva, la facoltà prevista dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva deve essere interpretata restrittivamente. Gli Stati membri non devono pertanto impiegare la discrezionalità di cui dispongono in modo da pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile.

Nella causa *Khachab*[44] la Corte ha confermato che le disposizioni nazionali che prevedono una valutazione in prospettiva delle risorse finanziarie basata sull'evoluzione dei redditi sono compatibili con il diritto dell'UE. La Corte ha dichiarato che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva, deve essere interpretato nel senso che consente alle autorità nazionali competenti di fondare il rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare su una valutazione in prospettiva della probabilità che il soggiornante mantenga oppure no le risorse stabili, regolari e sufficienti nel corso dell'anno successivo alla data di presentazione della

41 Studio REM (2017), pagg. 21 -22.
42 Sentenza della Corte di giustizia, *Chakroun, C-578/08,* ECLI:EU:C:2010:117.
43 Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 Sentenza della Corte di giustizia, *Khachab;* C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

domanda. La Corte ha aggiunto che la valutazione deve basarsi sull'evoluzione dei redditi del soggiornante nel corso dei sei mesi che hanno preceduto tale data.

La maggior parte degli Stati membri[45] ha fissato una soglia di reddito di riferimento per valutare l'adeguatezza delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In molti Stati membri la soglia è pari[46] o superiore[47] al reddito di base minimo mensile o all'importo minimo di sussistenza per mese fissati dal paese.

In altri Stati membri, la soglia è fissata a un importo specifico, anche se l'importo può variare a seconda delle dimensioni della famiglia[48]. La maggior parte degli Stati membri[49] applica esenzioni alla soglia di reddito, in particolare per i rifugiati e/o i beneficiari di protezione sussidiaria[50]. Alcuni Stati membri non hanno fissato soglie di reddito e valutano il requisito relativo alle risorse caso per caso[51].

Misure di integrazione - articolo 7, paragrafo 2

Tale clausola facoltativa consente agli Stati membri di imporre a cittadini di paesi terzi di sottostare a misure di integrazione che, nel caso di familiari di rifugiati, sono applicabili unicamente nel momento in cui è concesso il ricongiungimento familiare[52]. La Commissione ha monitorato attentamente l'attuazione di questa clausola e chiesto spiegazioni ad alcuni Stati membri, partendo dal presupposto che le disposizioni nazionali non devono ostacolare l'effetto utile della direttiva e devono essere conformi alla giurisprudenza della Corte[53].

La maggior parte degli Stati membri non si è avvalsa di questa possibilità, anche se in alcuni casi tali misure sono oggetto di indagini o proposte[54]. Qualora esistano misure di integrazione prima dell'ammissione per il ricongiungimento familiare, gli Stati membri di solito impongono ai familiari di dimostrare di possedere le conoscenze linguistiche di base. Sono esentati i familiari dei rifugiati o (in alcuni casi) dei beneficiari di protezione sussidiaria.

I corsi di lingua frontali od online sono solitamente organizzati su iniziativa dei familiari e i costi annessi sono a loro carico[55]. Le tariffe dipendono dal paese d'origine, dall'organizzatore del corso o dal formato del corso[56]. Alcuni Stati membri possono inoltre richiedere ai familiari di acquisire ulteriori conoscenze linguistiche dopo l'ammissione (di solito un livello A2 o B1)[57] o di sostenere un esame di integrazione civica dopo l'ammissione[58], nell'ambito del programma generale di integrazione o quale requisito per l'insediamento permanente nel paese[59]. In alcuni casi può essere offerta una formazione linguistica gratuita[60].

Oltre alle conoscenze linguistiche, i programmi di integrazione degli Stati membri possono comprendere anche corsi sulla storia e i valori del paese, educazione sociale od orientamento

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
47 BE, MT, PL.
48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Fonte: studio REM (2017), pag. 25.
49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.
51 CY, HU. Fonte: studio REM (2017), pag. 26.
52 In NL i rifugiati sono tenuti a soddisfare le condizioni di integrazione.
53 Si vedano le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P e S*, ECLI:EU:C:2015:369 e C-540/03, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Studio REM (2017), pag. 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.

professionale[61]. Tra le altre misure di integrazione rientrano la frequentazione di centri per l'integrazione[62], la sottoscrizione di una dichiarazione di integrazione[63] oppure di un contratto di integrazione[64], che prevedono una formazione civica e linguistica. Il mancato rispetto di queste misure di integrazione può talvolta portare alla revoca o al mancato rinnovo di un permesso di soggiorno o al rifiuto di permessi di lunga durata[65].

L'obiettivo perseguito da tali misure è facilitare l'integrazione dei familiari. L'ammissibilità delle misure ai sensi della direttiva dipende dalla possibilità che contribuiscano a tale obiettivo e siano in linea con il principio di proporzionalità. La loro ammissibilità può essere messa in discussione sulla base dell'accessibilità a corsi o esami, del modo in cui sono concepiti e/o organizzati (ad esempio, materiali di prova, costi, sede di svolgimento), del fatto che tali misure o i loro effetti servono a finalità diverse dall'integrazione (ad esempio, costi elevati che precludano l'accesso alle famiglie a basso reddito). Devono altresì essere conformi alla tutela procedurale volta a garantire il diritto di impugnazione.

Nella causa *Minister van Buitenlandse Zaken v. K. e A.*[66], la Corte ha riconosciuto, ai punti 53 e 54 della sentenza, che: "*[...] non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti notevolmente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale. [...] In tale prospettiva, l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante".*

Tuttavia, nella stessa sentenza (punti 56-58), la Corte ha indicato altresì i limiti alla discrezionalità degli Stati membri nel definire le condizioni di integrazione: *"Tuttavia, il criterio di proporzionalità richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. [...] Infatti, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri. Inoltre, circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, devono essere prese in considerazione [...]".*

Pertanto, in base al principio della proporzionalità, la normativa nazionale che recepisce l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, deve essere idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla normativa e non deve eccedere quanto necessario per conseguirli.

In due sentenze recenti[67] la Corte ha sviluppato ulteriormente la propria giurisprudenza sulle condizioni di integrazione nell'ambito specifico dell'articolo 15 (rilascio di un permesso autonomo).

---

61 BE, DE, EE, NL, SE.

62 AT.

63 BE, NL.

64 FR.

65 Studio REM (2017), pagg. 26 -27.

66 Sentenza della Corte di giustizia, C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453.

67 Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876 e sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

Periodo di attesa e capacità di accoglienza – articolo 8

A norma dell'articolo 8, gli Stati membri possono esigere che il soggiornante abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un determinato periodo di tempo prima di farsi raggiungere dai suoi familiari (primo comma) e 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 (secondo comma).

Molti paesi hanno recepito l'opzione di cui al primo comma. Tuttavia, la Commissione ha rilevato diverse incongruenze nell'attuazione, che hanno richiesto chiarimenti e modifiche delle legislazioni nazionali in seguito a scambi con gli Stati membri interessati. L'opzione di cui al secondo comma è stata recepita soltanto dall'Austria e dalla Croazia.

Molti Stati membri non fissano un periodo di attesa prima che la famiglia possa presentare domanda di ricongiungimento familiare[68]. Negli Stati in cui la disposizione è applicabile, il periodo di attesa può essere di un anno[69], un anno e mezzo[70], due[71] o tre anni[72] da quando il soggiornante ha acquisito la residenza nel paese o ha ottenuto con decisione definitiva la protezione internazionale, con diverse deroghe applicate dai singoli Stati membri[73].

Possibili restrizioni per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica - articolo 6

In generale, la maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 6, ma sono state rilevate differenze nell'uso della terminologia, in particolare riguardo all'espressione "sicurezza nazionale". Gli Stati membri si sono avvalsi di vari metodi per recepire tale disposizione. Alcuni si richiamano alle corrispondenti disposizioni dell'*acquis* di Schengen, altri fanno riferimento a un reato punibile con pena detentiva.

Il considerando 14 della direttiva fornisce alcune indicazioni in merito a ciò che potrebbe costituire una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica. A parte questo, compete però agli Stati membri fissare i propri standard in linea con il principio generale della proporzionalità, oltre che con l'articolo 17 della direttiva, che li obbliga a tener conto della natura e della solidità del rapporto della persona e della durata del soggiorno, soppesandolo rispetto alla gravità e al tipo di reato perpetrato ai danni dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica. Il criterio della sanità pubblica è applicabile fintantoché una malattia o una disabilità non costituiscano l'unico motivo per la revoca o il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno. Le espressioni "ordine pubblico", "pubblica sicurezza" e "sanità pubblica" di cui all'articolo 6 devono essere interpretate alla luce della giurisprudenza della Corte e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Attualmente non esiste una norma generale o una giurisprudenza consolidata, secondo la quale le clausole di ordine pubblico previste dalla direttiva sul ricongiungimento familiare e da altre direttive sull'immigrazione debbano essere sempre interpretate allo stesso modo della clausola di ordine pubblico contenuta nella direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione (sulla quale esiste una giurisprudenza significativa della Corte).

Ciò è stato confermato altresì negli orientamenti della Commissione sull'applicazione della direttiva[74], in cui è precisato che, sebbene la giurisprudenza della Corte relativa alla direttiva

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.
69 ES, LU, NL.
70 FR.
71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.
72 AT.
73 Studio REM (2017), pagg. 27 -28.
74 COM (2014)210.

sulla libera circolazione non sia direttamente pertinente per i cittadini di paesi terzi, può, *mutatis mutandis*, servire da guida per definire, per analogia, le nozioni in questione. Ulteriori orientamenti interpretativi da parte della Corte sono attesi a seguito di due domande di pronuncia pregiudiziale presentate nelle cause C-381/18 e C- 382/18 (entrambe pendenti) nelle quali è stato chiesto alla Corte, per la prima volta, di interpretare direttamente le clausole relative all'ordine pubblico di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva.

Procedura di valutazione della domanda – articolo 5

Richiedente – articolo 5, paragrafo 1

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri devono decidere se la domanda debba essere presentata dal familiare o dal soggiornante. Gli Stati membri hanno attuato l'articolo in diversi modi: in alcuni[75] è il soggiornante a dover presentare la domanda, mentre in altri[76] è il familiare o possono essere entrambi[77].

Luogo di presentazione della domanda – articolo 5, paragrafo 3

La direttiva prevede che i familiari debbano risiedere al di fuori del territorio dello Stato membro al momento della presentazione della domanda e consente deroghe solo in determinate circostanze. Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente questa disposizione e tutti (ad eccezione della Romania e della Bulgaria) si sono avvalsi della deroga che consente ai familiari di presentare la domanda nel territorio dello Stato membro se già vi soggiornano legalmente[78] o se giustificato da circostanze eccezionali[79], ad esempio se vi sono ostacoli nel paese d'origine.

Documentazione comprovante - articolo 5, paragrafo 2, primo comma

L'elenco dei documenti richiesti varia da uno Stato membro all'altro: alcuni hanno elaborato un elenco dettagliato, mentre altri si limitano a definire requisiti generali, lasciando così alle autorità un notevole margine di discrezionalità. La direttiva prevede disposizioni specifiche per i rifugiati. Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri devono tenere conto di altri mezzi idonei a tal fine (articolo 11, paragrafo 2). In generale, in mancanza di una documentazione (affidabile), gli Stati membri adottano un approccio flessibile[80], soprattutto per i beneficiari di protezione internazionale e i loro familiari. Spesso accettano altri mezzi di prova, purché siano in grado di verificare l'identità dei richiedenti e l'esistenza di legami familiari[81], tra cui, ad esempio, documenti provenienti da colloqui d'asilo, elementi probatori tratti da un'udienza di appello, atti notarili o dichiarazioni scritte, foto di eventi e ricevute.

Gli Stati membri possono anche chiedere o suggerire un test del DNA, di solito in ultima istanza, anche nei casi di dubbio persistente, per i quali è necessaria una conferma più affidabile. Nonostante questo approccio flessibile, lo studio della REM del 2017 ha dimostrato che la mancanza di documenti per l'esame la domanda è uno dei problemi menzionati più di frequente[82], come dimostrato anche da alcune denunce pervenute alla

75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.

78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

79 AT, FI, LU. Fonte: studio REM (2017), pag. 32.

80 Studio REM (2017), pag. 33 e pag. 37.

81 Nel parere del 29 novembre 2018 nella causa C-635/17 (pendente), ECLI:EU:C:2018:973, l'avvocato generale Wahl ha suggerito di imporre un obbligo di cooperazione attiva sia ai richiedenti che alle autorità in caso di documenti probatori insufficienti.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

Commissione, cui, in un caso, sono seguiti scambi di informazioni con lo Stato membro interessato.

Colloqui e indagini – articolo 5, paragrafo 2, secondo comma

La maggior parte degli Stati membri si avvale della possibilità di tenere colloqui e condurre altre indagini che ritengano necessarie per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari. Solo pochi Stati membri[83] non applicano questa opzione.

Per essere ammissibili ai sensi del diritto dell'UE, i colloqui e/o altre indagini devono essere proporzionati – e quindi non privare di effetto il diritto al ricongiungimento familiare – e rispettare i diritti fondamentali, in particolare il diritto alla vita privata e alla vita familiare. Per il momento la Commissione non ha individuato problemi nell'attuazione di questa disposizione.

Frode o matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi – articolo 16, paragrafo 4

Tale disposizione consente agli Stati membri di svolgere controlli e ispezioni specifici qualora esista una fondata presunzione di frode o di matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi. Ogni sistema nazionale prevede norme per impedire il ricongiungimento familiare qualora un vincolo esista al solo scopo di ottenere un permesso di soggiorno. Questa opzione è attuata nella legislazione nazionale della maggior parte degli Stati membri[84]. Altri[85] applicano la disposizione parzialmente, il che non rappresenta una fonte di preoccupazione per la Commissione.

In una recente domanda di pronuncia pregiudiziale[86], alla Corte è stato chiesto se l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), debba essere interpretato nel senso che esso osta alla revoca di un permesso di soggiorno rilasciato, nel caso in cui il rilascio di detto titolo di soggiorno sia basato su dati fraudolenti, laddove il familiare non era a conoscenza della natura fraudolenta di detti atti.

Diritti

In quasi tutti gli Stati membri i richiedenti devono pagare dei diritti relativi alla domanda. L'importo complessivo dipende dallo Stato membro e va in media da 50 a 150 EUR. La direttiva non disciplina la questione dei diritti amministrativi dovuti nel corso della procedura. Tuttavia, come precisato nella relazione della Commissione del 2008, gli Stati membri non dovrebbero fissare diritti tali da compromettere l'effetto utile della direttiva.

Per quanto riguarda le spese relative all'"esame di integrazione civica", la Corte ha precisato che, benché gli Stati membri possano imporre ai cittadini di paesi terzi di pagare le spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva, e possano altresì stabilire l'importo di tali spese, tuttavia, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non deve avere né per oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

Ciò avverrebbe se l'ammontare delle spese esigibili per sostenere l'esame di integrazione civica fosse eccessivo tenuto conto della sua incidenza finanziaria considerevole sui cittadini di paesi terzi interessati[87].

---

83 BG, EE, HR, NL, SI.

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 Corte di giustizia, causa pendente, Y.Z. e altri (C-557/17).

87 Sentenza della Corte di giustizia, C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453, punti 64 e 65.

Decisione scritta e durata della procedura – articolo 5, paragrafo 4

In base all'articolo 5, paragrafo 4, le autorità nazionali competenti sono tenute a comunicare per iscritto al richiedente la loro decisione non appena possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda. La maggior parte degli Stati membri rispetta la disposizione, applicando termini inferiori al requisito di nove mesi. Conformemente al secondo comma, il termine può essere prorogato in circostanze eccezionali legate alla complessità dell'esame. L'attuazione di questa disposizione non solleva preoccupazioni per la Commissione.

Interesse superiore dei minori – articolo 5, paragrafo 5

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, nell'esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l'interesse superiore dei minori. La Corte ha evidenziato questo aspetto nelle sentenze *O. e S.*, *Maahanmuuttovirasto*[88] *Parlamento/Consiglio*[89]. La maggior parte degli Stati membri si è conformata all'obbligo, ma non l'ha recepito esplicitamente per le finalità di riesame delle domande di ricongiungimento familiare. Tuttavia, l'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore del minore è un principio generale delle legislazioni nazionali.

Clausola trasversale sulla dovuta considerazione – articolo 17

L'obbligo di prendere nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il suo paese di origine, applicando dunque un approccio caso per caso, è stato spesso rammentato dalla Corte, specificamente nella causa *Parlamento/Consiglio* del 2006[90]. Secondo detta sentenza, il mero riferimento all'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo non pare rappresentare un'attuazione adeguata dell'articolo 17.

Questa disposizione è stata attuata correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. I principi di proporzionalità e certezza del diritto (principi generali del diritto dell'UE) devono essere applicati in ogni decisione di rigetto, revoca o rifiuto di rinnovo di un permesso. In due cause pendenti[91] alla Corte è stato chiesto di valutare gli effetti dell'articolo 17 nel contesto della revoca del permesso per ragioni di ordine pubblico.

Mezzi di ricorso – articolo 18

Nel complesso l'articolo 18 è stato recepito correttamente da tutti gli Stati membri. Tutti hanno introdotto il diritto di impugnazione conformemente alla disposizione, benché in modi diversi. Non sono state rilevate disposizioni nazionali che rappresentino un onere eccessivo o un ostacolo al diritto di proporre ricorso.

Ingresso e soggiorno – articoli 13 e 15

Agevolazione nella concessione dei visti – articolo 13, paragrafo 1

Non appena una domanda di ricongiungimento familiare è accettata, gli Stati membri devono autorizzare l'ingresso dei familiari e concedere loro ogni agevolazione per l'ottenimento dei necessari visti. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 13,

88 Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 Sentenza della Corte di giustizia, C-540/03, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 ibid.
91 Corte di giustizia, cause pendenti C-381/18 e 382/18.

paragrafo 1. Va ricordato che l'agevolazione per l'ottenimento del visto necessario è obbligatoria per gli Stati membri.

Durata del soggiorno – articolo 13, paragrafi 2 e 3

L'articolo 13, paragrafo 2, prescrive agli Stati membri di rilasciare ai familiari un primo permesso di soggiorno con un periodo di validità di almeno un anno. Questo permesso di soggiorno è rinnovabile. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente la disposizione. Ciononostante, alcuni di loro fissano espressamente la validità minima del permesso di soggiorno a un anno.

Conformemente all'articolo 13, paragrafo 3, il periodo di validità dei permessi di soggiorno concessi al familiare o ai familiari non può in linea di principio andare oltre la data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante. Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente questa disposizione.

Permesso di soggiorno autonomo – articolo 15

L'articolo 15, paragrafo 1, primo comma, stabilisce che, trascorso un periodo massimo di cinque anni di soggiorno e sempre che al familiare non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare, il coniuge o il partner non coniugato e il figlio diventato maggiorenne hanno diritto (previa domanda, ove richiesta dal diritto nazionale), a un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante. Questa disposizione è stata recepita correttamente nella legislazione della maggior parte degli Stati membri (nonostante alcune differenze nella durata dello stato civile o nel computo del periodo di cinque anni, che ad ogni modo non sollevano preoccupazioni circa il rispetto delle norme).

L'articolo 15, paragrafo 3, prevede un'opzione che dà agli Stati membri il diritto, in caso di vedovanza, divorzio, separazione o decesso di ascendenti o discendenti diretti di primo grado, di rilasciare un permesso di soggiorno autonomo (previa domanda, ove richiesta dalla legislazione nazionale) alle persone entrate in virtù del ricongiungimento familiare (il rilascio è garantito altresì in caso di situazioni particolarmente difficili). L'opzione è stata attuata da tutti gli Stati membri.

In due sentenze recenti[92], relative all'articolo 15, la Corte ha precisato che, benché il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo rappresenti, in linea di principio, un diritto al termine di un soggiorno di cinque anni nel territorio di uno Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare, il legislatore dell'Unione ha tuttavia autorizzato gli Stati membri a subordinare la concessione di tale permesso a taluni requisiti che spetta loro definire.

In particolare, la Corte ha esaminato la possibilità da parte degli Stati membri di esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione per ottenere un permesso di soggiorno autonomo, prevista dall'articolo 15 della direttiva sul ricongiungimento familiare (C-257/17 e C-484/17) e ha precisato che tali condizioni sono compatibili con la direttiva, purché conformi al principio di proporzionalità, affermando che: "*L'articolo 15 […] non osta ad una normativa nazionale che consente di respingere una domanda di permesso di soggiorno autonomo, presentata da un cittadino di un paese terzo che ha soggiornato più di cinque anni nel territorio di uno Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare, per il motivo che esso non ha dimostrato di aver superato un esame di integrazione civica vertente sulla lingua e sulla società di tale Stato membro, a condizione che le modalità concrete*

[92] Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876 e sentenza del 7 novembre 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

dell'obbligo di superare tale esame non vadano oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi."

In aggiunta, nella sentenza nella causa C-257/17, la Corte ha chiarito un ulteriore dettaglio procedurale relativo alla data di rilascio del permesso autonomo, dichiarando che la direttiva non osta ad una normativa nazionale che prevede che il permesso di soggiorno autonomo può essere rilasciato solo a decorrere dalla data di presentazione della domanda ad esso relativa.

Accesso all'istruzione e a un'attività lavorativa – articolo 14

L'articolo 14, paragrafo 1, disciplina gli ambiti in cui i familiari del soggiornante hanno diritto a un trattamento pari a quello del soggiornante: accesso all'istruzione, all'attività lavorativa, all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale. La direttiva dà inoltre agli Stati membri la possibilità di decidere in base alla legislazione nazionale le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma (articolo 14, paragrafo 2) e di limitare l'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma da parte degli ascendenti diretti di primo grado e dei figli maggiorenni non coniugati di cui all'articolo 4, paragrafo 2 (articolo 14, paragrafo 3).

Nel complesso, gli Stati membri hanno recepito correttamente i requisiti in materia di parità di trattamento di cui all'articolo 14, paragrafo 1, ma la maggior parte di essi[93] non ha applicato l'opzione di cui all'articolo 14, paragrafo 2. L'opzione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, è stata adottata solo dalla Slovacchia. Spesso le disposizioni sono state recepite nella legislazione nazionale assieme al principio generale di non discriminazione.

Ricongiungimento familiare dei rifugiati – articoli da 9 a 12

Il capo V della direttiva fa riferimento a una serie di deroghe che creano disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei rifugiati, in maniera da tener conto della loro specifica situazione. Di seguito sono presentati gli aspetti essenziali.

L'articolo 10 disciplina l'applicazione della definizione di familiari al ricongiungimento familiare dei rifugiati. Prevede alcune eccezioni e norme specifiche per i casi in cui il soggiornante è un minore non accompagnato. Questo articolo è stato recepito correttamente da gran parte degli Stati membri. In una recente domanda di pronuncia pregiudiziale[94], alla Corte è stato chiesto di chiarire se gli Stati membri siano autorizzati ad applicare la "clausola sospensiva" di cui all'articolo 10, paragrafo 2, in modo più restrittivo rispetto a quanto previsto dalla direttiva e a consentire il ricongiungimento familiare dell'altro familiare "a carico" solo nei casi in cui la dipendenza sia dovuta allo stato di salute.

L'articolo 11 disciplina la presentazione e l'esame delle domande per i rifugiati. Come precisato all'articolo 11, paragrafo 1, per quanto concerne la presentazione e l'esame delle domande di ricongiungimento familiare con un soggiornate cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato, si applicano le disposizioni dell'articolo 5, fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 2.

A norma dell'articolo 11, paragrafo 2, qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli. Il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori. Va sottolineato che nell'attuazione pratica della disposizione possono facilmente sorgere problemi di conformità e gli Stati

[93] Eccetto BE, BG, CY, EL, LU e MT.

[94] Corte di giustizia, causa pendente, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

membri dovrebbero rimanere vigili sulla questione dei documenti probatori richiesti ai rifugiati. Nella causa *E.*[95] (pendente) è stata proposta alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale riguardante l'obbligo da parte dei rifugiati di collaborare e fornire una spiegazione plausibile del fatto di non avere presentato i documenti probatori. La futura sentenza dovrebbe chiarire questo importante aspetto.

In base all'articolo 12, alcune agevolazioni per il ricongiungimento familiare previste per i rifugiati si applicano soltanto se la domanda di ricongiungimento familiare è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato. In una sentenza recente[96], la Corte ha confermato in principio il carattere assoluto del termine fissato, ma ha sottolineato che questa norma rigida non può essere applicata in situazioni in cui particolari circostanze rendono oggettivamente scusabile la presentazione tardiva della domanda.

III. CONCLUSIONI

Dal 2008 lo stato di attuazione della direttiva sul ricongiungimento familiare è migliorato, anche grazie ai procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione e alla comunicazione di orientamento del 2014, nonché alle numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Gli Stati membri hanno profuso sforzi notevoli per migliorare e adattare le normative nazionali e conformarsi così ai requisiti della direttiva.

Nella prima relazione sull'attuazione della direttiva, pubblicata nel 2008, la Commissione aveva messo in rilievo diversi problemi di attuazione in materia di agevolazione dei visti, permessi autonomi, disposizioni più favorevoli per i rifugiati, interesse superiore del minore e accesso agli organi giurisdizionali. Ciononostante, tali questioni interessavano principalmente aspetti giuridici del recepimento, poiché gli Stati membri non stavano applicando tali norme nella pratica da molto tempo.

La comunicazione della Commissione del 2014, che ha fornito orientamenti per l'applicazione della direttiva, ha messo in evidenza alcune questioni persistenti nelle legislazioni nazionali, in particolare alcune questioni trasversali emerse in modo chiaro, ad esempio riguardanti le misure di integrazione, le risorse stabili e regolari, la necessità di prendere effettivamente in considerazione l'interesse superiore del minore e le disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei rifugiati.

A quattro anni di distanza, questi aspetti restano problematici per alcuni Stati membri, che devono continuare ad adoperarsi per garantire un'applicazione effettiva della direttiva, ponendo particolare attenzione alla preminente importanza del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, dei diritti del minore e del diritto a mezzi di ricorso effettivi.

Inoltre, come menzionato sia nella relazione del 2008 sia nella comunicazione del 2014, la formulazione della direttiva, che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per l'attuazione, non deve comportare un indebolimento delle norme in caso di applicazione troppo ampia o eccessiva delle clausole facoltative previste dalla direttiva riguardo a determinate condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. I principi generali del diritto dell'UE, in primo luogo e in particolare la proporzionalità e la certezza del diritto, devono essere utilizzati quali indicatori principali per valutare la compatibilità delle disposizioni nazionali con la direttiva.

Quale custode dei trattati, la Commissione monitora regolarmente l'attuazione giuridica e pratica della direttiva da parte degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli aspetti

[95] Corte di giustizia, causa C-635/17 (in corso).

[96] Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, K e B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

messi in rilievo nella presente relazione. Poiché il ricongiungimento familiare continua a rappresentare una delle principali sfide per l'UE nell'ambito delle politiche in materia di migrazione, la Commissione continuerà a seguire da vicino le legislazioni e le pratiche amministrative nazionali e potrà decidere di prendere opportuni provvedimenti in linea con i trattati dell'UE, incluso l'avvio di procedure di infrazione, ove necessario.