

# **CRIO** **PAPERS**

**N°. 30**

**ALESSIA  
CICCARELLO**

**STRANIERI NEL TERRITORIO  
EUROPEO: DIRITTO AL  
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE E  
ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

© 2016 Alessia Ciccarello

**CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series**

**ISSN: 2037-6006**

The School of Laws  
University of Catania  
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

**Series Editor**

Rosario Sapienza

**Editorial Team Leader**

Adriana Di Stefano

**Editorial Board**

Claudia Abbate, Giuseppe Asaro, Elena Caruso, Claudia Cinnirella,  
Alessandro Coci, Federica Gentile, Giorgia Lo Tauro, Laura Mascali,  
Elisabetta Mottese, Maria Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Chiara Salamone

**Student Editorial Staff**

Emiliano Bellia, Salvatore Bombello, Ginevra Bonafede, Roberta Brancato,  
Marcella Catanzaro, Giuseppe Corsaro, Giulia Cristiano, Marco Fisicaro,  
Claudia Fiorella Santonocito, Sergio Vittorio Scuderi

**Graphic Project**

Ena Granulo [www.studioen.it](http://www.studioen.it)

SOMMARIO: 1. Panorama normativo: un'apparente parità di trattamento.- 2. Il ricongiungimento di nuclei familiari stranieri. - 2.1 Questioni pregiudiziali. - 2.2 CGUE: sentenza del 9 luglio 2015. - 2.3 Il difficile bilanciamento di interessi. - 3. Ulteriori problematiche: il soggiorno irregolare e l'accesso alla giustizia

In relazione a quanto previsto dal primo comma dell'*art. 15* della *Carta di Nizza*, la quale afferma e riconosce i diritti fondamentali della persona e, in quanto tali, aventi valore universale, “*ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata*”.

Tuttavia la disciplina comunitaria prevede una diversità di trattamento in relazione alla sussistenza o meno, in capo agli individui, della cittadinanza europea, e la diversità si ripercuote su interi nuclei familiari.

## **1. Panorama normativo: un'apparente parità di trattamento.**

Il *TFUE* attenziona particolarmente la libertà di circolazione e di soggiorno, nel territorio degli Stati Membri, riconosciuta ai cittadini europei (*artt. 21 e 45*) in relazione alla previsione di un mercato interno “*nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati*” (*art. 26,2*).

Pur non potendosi parlare di un right of abode, così come inteso dagli Stati membri nei riguardi dei propri cittadini, il riconoscimento del diritto di circolazione e soggiorno nel territorio europeo differenzia un cittadino degli Stati membri da un cittadino di Stati terzi.

La *direttiva n. 38/2004*, normativa di riferimento per i cittadini europei, distingue tra:

- soggiorni inferiori a tre mesi, per i quali la sola formalità imposta al cittadino dell'Unione è il possesso di un documento d'identità o di un valido passaporto<sup>1</sup>;
- soggiorni di durata superiore a tre mesi, per i quali il cittadino europeo deve invece rispettare alcune condizioni (tra cui: svolgere un'attività lavorativa o autonoma nello stato membro ospitante; disporre, per se stesso e per i propri familiari, di sufficienti risorse economiche [...] e di un'assicurazione di malattia che

---

<sup>1</sup> V. articolo 6 direttiva 38/2004.

copra tutti i rischi; seguire un corso di studi o di formazione professionale nello stato membro ospitante [...] )<sup>2</sup>.

L'aspetto interessante della disciplina, riguarda la tutela dei familiari dei cittadini europei, che pur non possedendo a loro volta la cittadinanza europea:

⊕ hanno diritto al rilascio di una carta di soggiorno valida per cinque anni dalla data del rilascio o per il periodo di soggiorno previsto del cittadino dell'Unione, se tale periodo è inferiore a cinque anni;

⊕ mantengono il diritto in casi di decesso o partenza del cittadino dell'Unione (*art 12*), di divorzio, di annullamento del matrimonio o di scioglimento dell'unione registrata (*art 13*), in quest'ultimo caso, in presenza di determinate condizioni indicate dalla stessa direttiva.

Con la *Direttiva n.98/ 2011* <sup>3</sup> del Parlamento Europeo, gli Stati membri (esclusi Regno Unito, Irlanda e Danimarca) hanno previsto e disciplinato una procedura di rilascio di un *permesso unico* che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, vedendosi riconosciuti una vasta gamma di diritti<sup>4</sup>, in condizione di parità di trattamento<sup>5</sup> con i cittadini europei.

Fatta salva la competenza, di ciascuno Stato membro, di regolamentare l'ingresso, determinare il numero di immigrati e prendere la decisione di ammettere i lavoratori extracomunitari sul proprio territorio nazionale, l'Unione può intervenire, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, sulla base del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del TUE .

La decisione sulla domanda deve essere presa e indicata, dall'autorità competente scelta da ciascuno Stato membro, entro quattro mesi dalla sua presentazione, salvo proroga in casi eccezionali: la decisione di rilascio, modifica o rinnovo del permesso unico

---

<sup>2</sup> V. articolo 7 direttiva 38/2004.

<sup>3</sup> **Soggetti esclusi dal campo di applicazione della direttiva, v. art. 3:** lavoratori distaccati; immigrati extracomunitari che hanno ottenuto un permesso di residenza a lungo termine e i rifugiati (in quanto soggetti ad altre norme comunitarie); lavoratori stagionali; familiari di cittadini dell'unione (in quanto la disciplina loro applicabile è prevista dalla direttiva 2004/38/CE).

<sup>4</sup> Nel rispetto dell'articolo 11 della direttiva 98/2011, si vedranno riconosciuto il diritto di entrare e soggiornare nel territorio dello Stato membro interessato, di accedere liberamente a tutto il territorio nazionale, di svolgere l'attività lavorativa autorizzata e di essere informato dei diritti conferitegli dal permesso.

<sup>5</sup> V. art. 12 direttiva 98/2011: diritto alla parità di trattamento riservato ai cittadini di quello Stato Membro, per quanto concerne: condizioni di lavoro; libertà di associazione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori; istruzione e formazione; settori di sicurezza sociale (i governi nazionali avranno la possibilità di restringere l'accesso alla sicurezza sociale nazionale solo ai lavoratori extracomunitari che lavorano o hanno lavorato per almeno 6 mesi e che sono registrati come disoccupati) ; agevolazioni fiscali (a seconda della disciplina nazionale, i familiari potrebbero beneficiarne solo se risiedono nello stesso paese UE) ; accesso a beni e servizi, quali, ad esempio, gli alloggi sociali (è riconosciuta ai governi nazionali la possibilità di limitare tale diritto ai soli immigrati aventi già un'occupazione).

costituisce un atto amministrativo che combina il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro<sup>6</sup>.

## 2. Il ricongiungimento di nuclei familiari stranieri

Un aspetto peculiare della disciplina comunitaria riguardante i cittadini di Paesi terzi, è contenuta nella *direttiva 2003/86/CE* relativa al diritto al ricongiungimento familiare, alla cui adozione hanno partecipato tutti gli Stati membri ad eccezione, ancora, di Regno Unito, Irlanda e Danimarca.

La suddetta disciplina si applica solo ai membri della famiglia nucleare<sup>7</sup> del cittadino straniero che soggiorna legalmente in territorio europeo: occorre quindi un permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato membro interessato, per un periodo di validità pari o superiore ad un anno.

Su diversa indicazione di ogni Stato membro, i soggetti legittimati presentano la domanda alle autorità competenti a riceverla: la decisione in merito, dovrà essere comunicata per iscritto entro nove mesi dalla presentazione della domanda, con possibile proroga.

Lo Stato membro interessato può chiedere, sulla base dell'articolo 7 della direttiva, a meno che si tratti di un rifugiato<sup>8</sup>, che venga dimostrato che il soggiornante disponga di un alloggio, di un'assicurazione sanitaria e di risorse sufficienti che gli permettano di non ricorrere al sistema di assistenza sociale; potrà, inoltre, chiedere, al cittadino straniero, di soddisfare le "misure di integrazione".

Una volta accettata la domanda del ricongiungimento, ai familiari viene autorizzato l'ingresso e rilasciato un permesso di soggiorno rinnovabile e valido per almeno un anno.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Le **decisioni negative** devono essere motivate e notificate per iscritto; ne è prevista l'impugnabilità nello Stato Membro interessato, conformemente al diritto internazionale e si ammette l'inammissibilità della domanda per ragioni legate ai volumi d'ingresso di cittadini di Paesi terzi.

<sup>7</sup> V. art.4 direttiva 2003/86/CE. **Familiari beneficiari**: coniuge del soggiornante; figli minorenni del soggiornante e del coniuge; figli minorenni del soggiornante: se questo è titolare dell'affidamento o, in caso contrario, con il consenso dell'altro genitore; figli minorenni del coniuge del soggiornante: se questo è titolare dell'affidamento o, in caso contrario, con il consenso dell'altro genitore.

Gli Stati Membri possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno anche di altri familiari.

<sup>8</sup> L'ambito di applicazione della suddetta direttiva esclude i rifugiati o coloro che soggiornano in uno Stato membro in virtù di una protezione temporanea o in virtù di forme sussidiarie di protezione, in conformità agli obblighi internazionali.

<sup>9</sup> La domanda potrà essere respinta ed il permesso essere revocato o non rinnovato, solo per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica o nel caso in cui non siano più rispettate le condizioni fissate dalla direttiva o non sussista più, tra i membri della famiglia, un legame effettivo: è comunque ammessa impugnativa, secondo quanto previsto dalla legge nazionale dello Stato membro interessato.

Trascorsi non più di cinque anni, dietro richiesta, i familiari hanno diritto a ricevere un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante.

In caso di decesso, separazione, divorzio, o altre difficili situazioni, la concessione anticipata del permesso di soggiorno autonomo è rimessa alla discrezionalità dello Stato membro.

## 2.1 Questioni pregiudiziali

Ancora oggi, a distanza di anni dall'emanazione della suddetta direttiva, sussistono dubbi in relazione alla sua interpretazione.

A dimostrazione delle difficoltà interpretative legate alla direttiva 2003/86/CE, possono essere richiamati i rinvii pregiudiziali tedesco e spagnolo aventi entrambi ad oggetto la lettura dell'articolo 7.

Nella Causa C-527/14 la domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal *Verwaltungsgericht Berlin* il 21 novembre 2014, riguardava il secondo comma dell'art 7, il quale recita:

*“Gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale.[...]”*

Può questo articolo ostare alla normativa (tedesca) interna, la quale subordina il primo ingresso, nel territorio della Repubblica Federale Tedesca, alla condizione che il membro familiare dimostri di sapersi esprimere in lingua tedesca?

Nella causa C-558/14, invece, oggetto del rinvio pregiudiziale, proposto dal *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco* il 5 dicembre 2014, era il primo comma, lettera c, dello stesso articolo, che afferma:

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

*[...]*

*c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.”*

Secondo la normativa spagnola, l'insufficienza delle risorse è determinata in base ad una valutazione delle autorità nazionali in ordine alla probabilità di mantenimento dei mezzi economici nell'anno successivo alla data di presentazione della domanda, tenuto conto dell'evoluzione dei mezzi del

soggiornante nei sei mesi precedenti a tale data<sup>10</sup>. Deve, questa normativa, considerarsi confliggente con la Direttiva?

Mentre appare condivisibile la subordinazione del ricongiungimento alla sussistenza di mezzi sufficienti per il mantenimento di sé e dei propri familiari, dei dubbi sussistono rispetto alla decisione di ancorare il suddetto diritto alla conoscenza della lingua dello Stato ospitante (per di più se ostica come il tedesco!).

Il requisito della sussistenza di risorse economiche, infatti, oltre ad essere esplicitamente richiamato dalla direttiva di riferimento, è pressoché presente nella normativa interna di ciascuno Stato membro. Ciò che rileva ai fini della questione pregiudiziale sollevata con riferimento alla normativa spagnola, riguarda solo le modalità, scelte dalla Spagna, di valutazione delle risorse in questione e, precisamente, la loro conformità ai principi della direttiva.

Ritenendo che il diritto all'unità della famiglia non possa essere condizionato dal possesso di un attestato di lingua, reputo invece difficile cogliere il senso della normativa tedesca, ritenendola limitativa del diritto al ricongiungimento familiare.

In particolare, mi domando: pur riconoscendo l'importanza di una conoscenza quantomeno basilare della lingua dello Stato ospitante, ai fini di una maggiore e facilitata integrazione all'interno del Paese di riferimento, è lecito che, questa conoscenza linguistica, sia un requisito di ingresso piuttosto che, eventualmente, di permanenza?

Tuttavia altri Stati, oltre la Germania, richiedono, ai fini dell'ingresso, il superamento di un esame su conoscenze linguistiche (e storiche/sociali) del Paese al quale viene presentata richiesta di permesso di soggiorno.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che sembrerebbe non essersi ancora pronunciata in merito alla questione pregiudiziale tedesca, il 21 aprile 2016 si è così pronunciata sulla seconda questione, riguardante la normativa spagnola: *“L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che consente alle autorità competenti di uno Stato membro 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 di cui deve disporre per mantenere se stesso e i propri familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale di tale Stato membro nel corso dell'anno successivo alla data di presentazione della domanda, valutazione questa che si basa sull'evoluzione dei redditi del soggiornante nel corso dei sei mesi che hanno preceduto tale data.”*

---

<sup>10</sup> Regio decreto 557/2011, articolo 54.2: “Il permesso non sarà accordato qualora sia accertato senza dubbio che non esiste una prospettiva di mantenimento dei mezzi economici nell'anno successivo alla data di presentazione della domanda. Ai fini di tale accertamento, la prospettiva di mantenimento di una fonte di reddito nell'anno in questione sarà valutata tenendo conto dell'evoluzione dei mezzi economici del soggiornante nei sei mesi precedenti alla data di presentazione della domanda.”

La normativa spagnola risulta quindi in linea con quanto disposto dalla direttiva 2003/86. La Corte ha infatti rilevato la ragionevolezza del periodo di un anno in cui si richiede che il soggiornante disponga delle risorse sufficienti, affermando che *“tale periodo di un anno corrisponde alla durata della validità del permesso di soggiorno di cui il soggiornante deve quantomeno disporre, in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, per poter chiedere il ricongiungimento familiare”*. Inoltre, la Corte ha nel contempo analizzato la previsione di basare la valutazione delle risorse del soggiornante su un periodo di sei mesi anteriore alla presentazione della domanda, stabilendo che, pur constatando l'assenza di precisazioni sul punto all'interno della direttiva 2003/86, tale periodo non è idoneo a pregiudicare l'obiettivo della direttiva.

Speriamo che la Corte si affretti, di volta in volta, a chiarire la portata dell'articolo 7, non solo stabilendo l'adeguatezza o meno delle normative degli Stati membri, in un'ottica di tutela del diritto al ricongiungimento familiare e al contempo di bilanciamento di interessi, ma chiarendo anche la precisa portata del riconoscimento, ai vari Stati, di un certo ambito di discrezionalità, che fino ad oggi ha comportato il sollevamento di molteplici questioni pregiudiziali e una disparità di trattamento, destinati ad incidere sui diritti dei migranti e dei loro familiari.

## **2.2 CGUE: sentenza del 9 luglio 2015**

Il 1° aprile 2014 era stata sollevata una simile questione pregiudiziale, dal *Raad van State* (Paesi Bassi).

Tale domanda era stata proposta nell'ambito di due controversie tra il *Minister van Buitenlandse Zaken* (Ministro degli Affari esteri) e, rispettivamente, K. e A.: la prima, cittadina dell'Azerbaijan e, la seconda, cittadina nigeriana.

Le due donne avevano presentato, rispettivamente il 22 febbraio 2011 e il 18 giugno 2008, domanda di permesso di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare al fine di soggiornare nei Paesi Bassi con il rispettivo coniuge. Entrambe presentarono documentazione medica attestante problemi di salute, sostenendo di non essere in grado di presentarsi all'esame di integrazione civica ed entrambe le domande furono respinte.

Le donne proposero ricorso *al Minister van Buitenlandse Zaken*, che ne dichiarò l'infondatezza.

Tuttavia il *Rechtbank's-Gravenhage* (tribunale dell'Aia), rispettivamente il 23 novembre e il 12 dicembre 2012, dichiarò fondati i ricorsi, annullando le decisioni del *Minister van Buitenlandse Zaken*, che propose appello.

Poiché la direttiva 2003/86 non indicava il margine di manovra riconosciuto agli Stati membri per imporre misure d'integrazione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di detta direttiva, il *Raad van State* (Consiglio di Stato) sospese il procedimento e sottopose alla Corte di Giustizia alcune questioni pregiudiziali riguardanti:



1) l'espressione "misure di integrazione" di cui all'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva 2003/86:

In particolare, le autorità competenti di uno Stato membro possono esigere, da un familiare di un soggiornante, la dimostrazione di una conoscenza della lingua ufficiale di tale Stato membro ad un livello corrispondente al livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue (così come previsto dalla normativa olandese), nonché la dimostrazione di una conoscenza di base della società di tale Stato membro, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di tale familiare?

2) le spese previste dai Paesi Bassi in relazione all'esame di integrazione civica:

tenuto conto del criterio di proporzionalità, l'obiettivo della direttiva 2003/86 e in particolare dell'articolo 7, osta alla previsione di spese di un importo pari a EUR 350 dovuto per ogni esame sostenuto, e pari a EUR 110, per l'acquisto del pacchetto di preparazione all'esame?

Nella sentenza del 9 luglio 2015, pronunciandosi sulle questioni pregiudiziali sollevate, la Corte di giustizia ritenne che: *"in linea di principio, l'obbligo di superare un tale esame non arreca, di per sé, pregiudizio all'obiettivo del ricongiungimento familiare perseguito dalla direttiva 2003/86"*: ciò considerando il livello elementare di conoscenze richieste per l'esame di integrazione previsto dalla legislazione olandese e considerando che l'interazione e la comunicazione tra cittadini stranieri e cittadini nazionali, così come anche l'accesso degli stranieri al mercato del lavoro, risultano facilitati dall'acquisizione della conoscenza della lingua e della società dello Stato membro ospitante.

Tuttavia le condizioni dell'obbligo imposto non devono eccedere quanto necessario a raggiungere l'obiettivo del ricongiungimento familiare.

A ciò consegue che bisognerà sempre tener conto di circostanze particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, ed eventualmente esonerarli dall'obbligo di superare l'esame di integrazione qualora, a motivo di dette circostanze, non fossero in grado di sostenere o superare l'esame.

Inoltre, anche in caso di mancato superamento dell'esame non deve essere escluso il riconoscimento al diritto di ricongiungimento, laddove gli stranieri coinvolti forniscano la prova della loro volontà di superare tale esame e degli sforzi compiuti a tale scopo.

Infine, nella sentenza in questione, la Corte affermò che gli Stati membri possono esigere, dai cittadini stranieri, il pagamento delle spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, nonché stabilire l'importo di tali spese, purché, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, a pena di pregiudicare l'obiettivo perseguito dalla

direttiva 2003/86: dovrà anche tenersi conto dell'incidenza finanziaria dell'ammontare delle spese sui cittadini dei paesi terzi interessati.

Nei casi posti all'attenzione della Corte, venne ritenuto che le autorità dei Paesi Bassi non avevano preso in considerazione le circostanze particolari che impedivano oggettivamente agli interessati di poter superare l'esame di integrazione e che l'importo delle spese relative a tale esame fosse stato fissato ad un livello troppo elevato, rendendo impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

### 2.3 Il difficile bilanciamento di interessi

Il reale problema in cui si imbatte la Corte di Giustizia, quando vengono sollevate questioni pregiudiziali, è il bilanciamento di interessi, che rappresenta una questione particolarmente complessa. A titolo ulteriormente esemplificativo può essere richiamato un altro caso olandese: il **caso Haydarie**.

Mrs Marjam Popal Haydaire, la sorella ammalata e uno dei suoi quattro figli, Haydar, lasciarono il Pakistan nel 1998 e chiesero asilo politico alle autorità dei Paesi Bassi. Gli venne rilasciato un permesso di soggiorno la cui validità fu prolungata fino al 10 ottobre 2001.

I restanti tre figli, Fatma, Yusuf e Ali, rimasero in Afghanistan con il nonno materno, in attesa di potersi riunire con la madre e l'altro fratello.

Nel maggio 2001 Mrs Marjam Popal Haydaire e Haydar presentarono, al Ministro degli Affari Esteri Olandese, la richiesta della concessione di un visto di soggiorno provvisorio a scopo di ricongiungimento familiare: la concessione venne negata.

I ricorrenti lamentarono la lesione dei loro diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, rubricato "Diritto al rispetto della vita privata e familiare", il quale recita:

*"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.*

*2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."*

Il Governo dei Paesi Bassi sostenne che la questione non rientrasse nella sua giurisdizione, ai sensi dell'articolo 1<sup>11</sup> della stessa Convenzione, affermando di essersi limitato a regolare l'ingresso degli stranieri nel proprio territorio: dedurre da ciò una

---

<sup>11</sup> Articolo 1 della CEDU, rubricato 'Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo': "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione".

responsabilità diretta dei Paesi Bassi per la tutela dei diritti sanciti dalla Convenzione per tutti coloro che risiedessero all'estero e desiderassero entrare nel territorio, avrebbe comportato, secondo il Governo Olandese, un'eccessiva estensione del concetto di 'competenza'.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riunitasi il 20 ottobre 2005, non ritenne però determinante l'argomentazione e sottolineò l'importanza dell'articolo 8, sopra citato, individuandovi lo scopo di proteggere l'individuo contro l'azione arbitraria delle autorità pubbliche.

Occorre tuttavia, come ancora sottolineò la Corte, un equilibrio tra gli interessi dell'individuo in quanto tale e gli interessi della comunità nel suo insieme: in questo, si riconosce agli Stati un certo margine di apprezzamento.

La presente controversia riguardava non solo la vita familiare dei ricorrenti, Mrs Marjam Popal Haydaire e Haydar, bensì anche la portata dell'obbligo, gravante sugli Stati, di ammettere stranieri nel proprio territorio.

Nella fattispecie, la Corte si concentrò sul requisito del reddito previsto dalla normativa nazionale in tema di immigrazione: in linea generale non viene ritenuto irragionevole la necessaria dimostrazione della sussistenza di risorse sufficienti per il mantenimento di sé e dei familiari.

Nel caso di specie, però, venne riscontrato che la richiedente Marjam Popal Haydaire non avesse attivamente cercato un lavoro retribuito da quando maturò il diritto di lavorare in Olanda, il 10 ottobre del 2000: dal fascicolo risultava evidente la sua scelta di prendersi cura della sorella ammalata.

Si rileva anche che non fu dalla richiedente dimostrato che le sarebbe stato impossibile affidare la cura della sorella ad un'agenzia che fornisce assistenza a persone disabili.

Alla luce di queste considerazioni venne respinto il ricorso di Marjam Popal Haydaire, negandole ancora una volta il diritto al ricongiungimento familiare.

Com'è facile intuire, è una grande responsabilità quella di operare il bilanciamento di interessi. Precisamente, mi vien da chiedere: quanto la scelta personale della signora Haydarie di assistere personalmente la sorella può avere inciso nella valutazione della Corte, rispetto alle conseguenze che questa scelta comportava in termini di possibile richiesta di assistenza sociale della ricorrente al Governo dei Paesi Bassi?

Troppe sono le implicazioni umane e, purtroppo, soprattutto politiche che stanno dietro a tematiche così complicate come quella dell'immigrazione.

Più in generale, tralasciando il caso Haydarie, il problema dell'adeguatezza delle normative interne è legato soprattutto all'interpretazione dell'inciso, contenuto nell'art.7 della direttiva sul ricongiungimento familiare:

*“Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.”.*

Qualche anno prima del rinvio pregiudiziale proposto dal *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, di cui al paragrafo 2.1, precisamente nel 2010, la Corte di Giustizia era stata chiamata a pronunciarsi su una **simile questione pregiudiziale**, inerente, ancora una volta, la normativa olandese<sup>12</sup>.

Il sig. Chakroun, cittadino marocchino, classe 1944, risiedeva nei Paesi Bassi dal 21 dicembre 1970 e aveva ottenuto un permesso di soggiorno ordinario a tempo indeterminato.

Dal 12 luglio 2005 percepiva un'indennità ai sensi della legge 6 novembre 1986 sull'assicurazione dei lavoratori contro le conseguenze pecuniarie della disoccupazione (*Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid*).

La Sig.ra Chakroun, anch'essa cittadina marocchina, classe 1948, presentò il 10 marzo 2006, presso l'ambasciata dei Paesi Bassi a Rabat, in Marocco, domanda di permesso di soggiorno provvisorio al fine di poter convivere con il coniuge: la richiesta venne respinta in quanto, ai sensi del Vb2000<sup>13</sup>, il Sig.Chakroun non percepiva un reddito sufficiente<sup>14</sup>.

Il nodo centrale era rappresentato dalla distinzione operata dalla legislazione dei Paesi Bassi tra il ricongiungimento familiare e la formazione della famiglia, a seconda che il vincolo familiare fosse anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante nel territorio dei Paesi Bassi.

La signora Chakroun, coniugata con il sig.Chakroun dal 1972, quindi esattamente da due anni dopo l'ingresso del marito in Olanda, contestava questa distinzione affermando che se la sua fosse stata considerata come una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi della legislazione dei Paesi Bassi, si sarebbe dovuto prendere in considerazione il criterio assistenziale di cui all'art.21, parte iniziale e lett.c), della Wwb<sup>15</sup>, conformemente all'art.3.74, parte iniziale e lett.a), del Vb2000, con la conseguenza che le risorse del marito sarebbero state addirittura superiori all'importo richiesto.

Il *Raad van State*, a cui la Signora Chakroun aveva fatto ricorso, sospese il relativo procedimento e sollevò alla Corte due questioni pregiudiziali:

---

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di Giustizia europea dd. 4 marzo 2010 nel caso Chakroun c. Paesi Bassi (C-578/08).

<sup>13</sup> Decreto del 2000 sugli stranieri (*Vreemdelingenbesluit 2000*).

<sup>14</sup> Le indennità di disoccupazione percepite dal sig. Chakroun erano pari ad EUR 1.322,73 netti per mese, inclusa la gratifica per le ferie, ovvero un importo inferiore al reddito standard applicabile per la creazione della famiglia, vale a dire EURO 1 441,44.

<sup>15</sup> Legge sul lavoro e l'assistenza sociale (*Wet werk en bijstand*: “Wwb”).

- la prima riguardante la conformità, della normativa olandese, alla direttiva 2003/86/CE, nell'interpretazione dell'inciso "ricorrere al sistema di assistenza sociale" di cui all'art.7, n.1, parte iniziale e lett.c):

è consentita ad uno Stato membro l'adozione di una normativa sul ricongiungimento familiare che neghi quest'ultimo ad un soggiornante che, pur disponendo di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, alla luce del livello del suo reddito, potrebbe ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari, 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?

- la seconda riguardante l'ammissione o meno della distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'art.7, n.1, parte iniziale e lett.c).

La Corte di Giustizia, investita della questione il 28 dicembre 2008, si pronunciò il 4 marzo 2010.

Come già anticipato, pur ammettendo, l'articolo 7 della direttiva 2003/86/CE, che le risorse economiche vadano valutate "rispetto alla loro natura e regolarità" e potendo tener conto "della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari", la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri, afferma la Corte, non deve essere impiegata in modo da pregiudicare l'obiettivo di favorire il ricongiungimento familiare.

Il governo olandese sostenne che la soglia del salario minimo nei Paesi Bassi consentiva solamente di soddisfare i bisogni vitali e poteva quindi risultare insufficiente a fare fronte a particolari spese individuali. Questo avrebbe giustificato la presa in considerazione di una soglia di reddito corrispondente al 120% del salario minimo legale, soglia che il Governo ritenne essere conforme all'articolo 7 n.1 lettera c. .

A tal proposito la Corte rilevò che la nozione di "assistenza sociale" riguarda l'assistenza, accordata dalle autorità pubbliche, a colui che ne faccia richiesta in quanto mancante di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, in relazione ai bisogni elementari: la nozione, quindi, non dev'essere interpretata facendo riferimento a eventuali necessità straordinarie e/o impreviste.

La Corte, inoltre, ritenendo la soggettività dell'estensione dei bisogni di ciascun individuo, escluse la possibilità, per gli Stati membri, di imporre un importo di reddito minimo al di sotto del quale è lecito respingere la domanda di ricongiungimento senza nemmeno aver effettuato un esame concreto della situazione del richiedente. La stessa direttiva, all'articolo 17, infatti, impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.

Pur affermando la propria incompetenza nel giudicare la sufficienza o meno, del reddito minimo previsto dalla legge dei Paesi Bassi, a consentire ai lavoratori di tale Stato di coprire i loro bisogni ordinari, la Corte ritenne sufficiente constatare che se non si fosse operata la distinzione tra formazione della famiglia e ricongiungimento familiare, l'importo del reddito da prendere in considerazione, nell'esaminare la domanda della sig.ra Chakroun, sarebbe stato il reddito minimo e non il 120% di quest'ultimo: di conseguenza è il reddito minimo ad essere considerato come corrispondente alle risorse sufficienti ai sensi dell'art.7, n.1, parte iniziale e lett.c), della direttiva.

Nonostante il Governo Olandese ritenne la distinzione di cui sopra, effettuata dal legislatore nazionale, non contrastante con la direttiva (in quanto da essa non vietata), la Corte sottolineò come l'articolo 2 della stessa direttiva, nel definire il concetto di "ricongiungimento familiare" non distingue a seconda del momento della costituzione del vincolo coniugale, in conformità, tra l'altro, con l'art.8 della CEDU e l'art. 7 della Carta: si deduce da ciò l'insussistenza di una discrezionalità, in capo agli Stati membri, tale da introdurre una simile distinzione.

La sussistenza di risorse sufficienti per il mantenimento di sé e dei propri familiari non può dipendere, stabilì la Corte, dal momento in cui il soggiornante ha costituito la famiglia.

Di conseguenza, nella pronuncia in questione, la normativa olandese venne dichiarata non conforme alla direttiva 2003/86/CE.

Questo caso, esposto in via esemplificativa, illustra, ancora una volta, come gli Stati tentino di piegare le norme a quelle che sono le convenienze del caso, "sdillabrando" la normativa internazionale e stravolgendone, in alcuni casi, il significato.

Mi sembra chiaro, a questo punto, che sarebbe necessario un controllo più serrato di questa Corte la quale dovrebbe avere più libertà di manovra, imponendo una disciplina unitaria, nel tentativo di attenuare le problematiche relative al ricongiungimento familiare e, in generale, al fenomeno dell'immigrazione .

### **3. Ulteriori problematiche: il soggiorno irregolare e l'accesso alla giustizia**

Non dobbiamo dimenticare, infine, che la disciplina del ricongiungimento familiare, prima ancora di subordinare l'accettazione della domanda alla sussistenza di una conoscenza linguistica e di risorse sufficienti per evitare di gravare sul sistema di assistenza sociale europeo, richiede, come requisito essenziale, la regolarità del soggiorno del familiare con cui si desidera riconciliarsi.

Questo, infatti, è uno dei requisiti che sempre più spesso viene a mancare. La realtà dell'immigrazione clandestina finisce così con l'incidere non solo sulla vita dei singoli ma su quella di interi nuclei familiari.

Dall'analisi dei casi concreti risulta evidente anche la problematica dell'accesso alla giustizia, accesso inteso come possibilità concreta di far valere i propri diritti davanti agli Stati membri.

Nell'ottica del normale funzionamento e del totale rispetto dei principi comunitari e internazionali, le previsioni della direttiva sul ricongiungimento familiare e, come di questa, quelle di molte altre direttive comunitarie, sarebbero finalizzate ad evitare delle situazioni limite, che possono coincidere con l'ipotesi di insussistenza di risorse economiche sufficienti o con quella del mancato superamento dell'esame di integrazione civica, ipotesi sulle quali ci siamo maggiormente soffermati.

Tuttavia, nell'ambito di una Comunità Europea in cui gli Stati membri sono ancora ancorati alla loro sovranità e al loro territorio e nell'ambito di uno Stato che nega la concessione del permesso di soggiorno per motivi che vanno aldilà della mancata sussistenza dei requisiti richiesti, così come nega il ricongiungimento familiare sulla base di interpretazioni estensive della normativa europea, è ovvio che le previsioni delle direttive non sono sufficienti a contrastare la complicata realtà sociale, che sicuramente devolve a sfavore del cittadino del Paese terzo.

Certamente negli anni si è registrata una crescita del livello di attenzione posto alle problematiche dei cittadini extracomunitari, ma ancora oggi assistiamo a continui 'passaggi di palla' o, per meglio rendere l'idea, di "patata bollente", tra i vari Stati Europei.

L'UE stessa sembra essersi spesso mostrata restia a prendere una posizione ferma nelle varie tematiche connesse, limitandosi a regolamentare genericamente i perimetri di una realtà che è molto più complicata di quello che sembra, una realtà la cui trattazione e disciplina non può essere relegata a norme distaccate e generiche, quali quelle delle direttive europee, che lasciano spazio a trasposizioni differenti di Stato in Stato, rendendo necessaria la frequente sollecitazione delle Corti alla risoluzione di diverse questioni pregiudiziali.

Tra l'altro, lo stesso Trattato che istituisce la Comunità Europea, all'articolo 63 collocato all'interno del Titolo VI, intitolato, "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone", al paragrafo 3, recita quanto segue:

*"Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta: [...]*

*3) misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori:*

*a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle 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,*

*b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare [...]"*

Ed è proprio sulla base del presente articolo che il Consiglio dovrebbe intervenire per fare in modo di ridurre la discrezionalità degli Stati membri ed evitare le ingiuste lesioni del diritto al ricongiungimento familiare e, in generale, dei diritti dei migranti in quanto persone.



## BIBLIOGRAFIA

FRA (The European Union Agency for Fundamental Rights): *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*. 2011. Publications Office of the European Union.

Carta Di Nizza: Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea;

Convenzione sui lavoratori migranti n. 143 del 1975 dell'O.I.L.: Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti;

CONSIGLIO EUROPEO:

- ⊕ Direttiva 2003/86/CE: diritto al ricongiungimento familiare;
- ⊕ Direttiva 2009/50/CE: condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati;

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: *European Court Of Human Rights, Third Section. Decision as to the admissibility of Application no. 8876/04 by Marjam Popal HAYDARIE and Others against the Netherlands (HAYDARIE VS Netherlands DOCX)*  
URL:<http://www.refworld.org/pdfid/468cbc9fd.pdf>;

CGUE: Sentenza del 4 marzo 2010, caso Chakroun c. Paesi Bassi (C-578/08);

PARLAMENTO E CONSIGLIO EUROPEO:

- ⊕ Direttiva 2004/38/CE, diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- ⊕ Direttiva 2009/52/CE: norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

PARLAMENTO EUROPEO: Direttiva N.98/ 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro;

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: Request for a preliminary ruling. 5 December 2014 — Mimoun Khachab v Delegación de Gobierno en Álava. (Case C-558/14) URL: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=161674&occ=first&dir=&cid=165836](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=161674&occ=first&dir=&cid=165836) ;

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN: Request for a preliminary ruling. 21 November 2014 — Ukamaka Mary Jecinta Oruche and Nzubechukwu Emmanuel Oruche v Bundesrepublik Deutschland (Case C-527/14) URL: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). numero di informazione 2015/C 026/22.