



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

1. Introduzione

Non senza “travagliate” negoziazioni, l’adozione della [direttiva 2003/86](#) ha rappresentato il raggiungimento, a livello di Unione europea, di un obiettivo essenziale per una politica di immigrazione “comunitarizzata”, ovvero l’armonizzazione delle forme e condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento dei cittadini di Paesi terzi con i propri familiari, anch’essi cittadini di Paesi terzi, che abbiano risieduto «per un anno o più» con «una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiorno permanente» nello Stato in cui il ricongiungimento viene richiesto. Un’armonizzazione che, tuttavia, si presenta fortemente differenziale - ed evidentemente compromissoria - in ragione delle diverse e numerose clausole di opzione che consentono, in buona sostanza, agli Stati membri di derogare la portata dei principi contenuti nella direttiva. Tra queste, in particolare, le misure di integrazione che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare ai sensi dell’art. 7 (2) (riprese anche parallelamente all’art. 5 (2) della [direttiva 2003/109](#) sui soggiornanti di lungo periodo quali condizioni all’acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ovvero secondo il successivo art. 15 (3) al soggiorno in un secondo Stato membro), come pure la facoltà riconosciuta agli Stati membri dall’art 4 (5) della direttiva 2003/86 di apporre condizioni all’ingresso e soggiorno ai fini di ricongiungimento nell’ipotesi dei minori, maggiori di dodici anni, che giungano in uno Stato membro indipendentemente dal resto della famiglia ai sensi dell’art. 4 (1) della stessa direttiva.

Benché tale discrezionalità residuale in capo agli Stati abbia rappresentato una funzione irrinunciabile ai fini del raggiungimento di un accordo in seno al Consiglio (a rivelarlo anche la sentenza della Corte di giustizia [27 giugno 2006, C-540/03, Parlamento c. Consiglio](#)), **che impatto l’esercizio di cotanta discrezionalità finisce per avere sulla natura ‘ “fondamentale” ‘ del diritto ad una vita familiare nell’Unione?** Di cui, lo si ricordi, il diritto al ricongiungimento familiare costituisce il principale corollario - nella misura di un *principio* da “realizzare” “favorire” e “facilitare” (come per lo più avviene a livello degli strumenti internazionali di tutela quali: [l’art. 16 \(3\) Dichiarazione Universale dei diritti umani](#) con ulteriore solenne conferma in due successivi strumenti adottati dall’Assemblea Generale nel 1966 - [Il Patto internazionale sui diritti civili e politici \(art. 23, comma 1\)](#) ed il



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

[Patto Internazionale sui diritti economici, sociale e culturali \(art. 10 comma 1\); artt. 9 ed in particolare 10 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo](#) insieme ad alcune convenzioni più recenti come [l’art. 44 \(2\) della Convenzione delle Nazioni Unite sui lavoratori migranti e familiari](#) nonché [nell’art. 12 della Convenzione europea Strasburgo del 1977 sui lavoratori migranti; art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo;](#) negli [artt. 16 e 19 della Carta sociale europea](#) e nella [Convenzione OIL n. 143 del 1975](#) e la Raccomandazione n. 151 dell’OIL); e consacrato anch’esso a diritto soggettivo dalla direttiva 2003/86 ?

2. Il diritto fondamentale alla tutela della vita familiare nel diritto dell’Unione europea, tra armonizzazione e discrezionalità degli Stati, nella prassi delle istituzioni

La risposta al quesito è **istituzionale** e dipende dall’interpretazione data al concetto di integrazione per il fatto che nella direttiva 2003/86 (ma anche nella direttiva 2003/109), detto concetto da strumento volto a garantire la parità di trattamento, sarebbe assunto a “condizione” o “misura” in grado di legittimare o meno la permanenza dello straniero sul territorio. Tale mutamento di prospettiva non pare tale da escludere la dimensione inclusiva dell’integrazione e dunque un ridimensionamento dei margini di discrezionalità statale, da valutarsi sia sotto il profilo della loro compatibilità con le direttive UE, che con i principi generali del diritto comunitario. E d’altronde, entrambe le istituzioni deputate all’esercizio del potere di vigilanza sugli Stati membri (Commissione e Corte di giustizia) hanno propeso - sia pure con gradi di estensione diversi - per una siffatta lettura interpretativa capace ed idonea a **limitare la discrezionalità statale**.

Se si considera la posizione della **Commissione**, il suo orientamento è stato nel senso di ricollegare la compatibilità di misure di integrazione nazionali - come quelle di Germania, Paesi Bassi e Francia, che le qualificano come “prerequisito per l’ammissione nel territorio” - con: (a) la loro rispondenza all’obiettivo di tali misure che è l’ “agevolazione dell’integrazione” dei familiari e (b) il rispetto del principio della proporzionalità ([relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull’applicazione della direttiva](#)



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

[2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, Bruxelles, 8.10.2008 COM\(2008\) 610 definitivo](#) e [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 Bruxelles, 3.4.2014 COM\(2014\) 210 definitivo](#)); arrivando ad affermare nell’ordinanza *Mohammad Imran* ([10 giugno 2011, C-155/11 PPU](#)) che l’articolo 7 (2) della direttiva 2003/86 non consente ad uno Stato membro di negare l’ingresso e il soggiorno al coniuge di un cittadino di Paese terzo che soggiorna in modo regolare in tale Stato membro per la sola ragione che tale coniuge non ha superato, al di fuori dell’Unione europea, l’esame di integrazione civica previsto dalla legislazione di detto Stato membro.

Quale invece la posizione della **Corte di giustizia**? Essa in due (più o meno) recenti occasioni ha avuto modo di confrontarsi con il rifiuto di ricongiungimento familiare opposto da autorità nazionali (tedesche e olandesi) a cittadine di Paesi terzi (Turchia, Nigeria, Azerbaigian) in ragione delle insufficienti conoscenze linguistiche (sentenza [10 luglio 2014, C-138/13, Dogan](#)); ovvero non essendo i problemi fisici e psichici adottati ai fini dell’esenzione dall’esame di integrazione civica e di conoscenza della lingua ritenuti sufficientemente gravi, e cioè tali da consentire di supporre che i soggetti da ricongiungere non fossero *durevolmente* in grado di soddisfare tali misure di integrazione ([9 luglio 2015, C-153/14, K. e A.](#)).

Successivamente, la Corte ha esaminato una misura nazionale olandese che imponeva il superamento dell’esame di integrazione civica a due cittadine di Paesi terzi titolari di regolari permessi di soggiorno di lungo periodo a tempo indeterminato, corredandolo di un sistema di ammende (crescente) ad ogni accertamento del mancato superamento dell’esame (indipendentemente dall’essersi presentate per sostenerlo), ma senza che l’obbligo di integrazione civica incidesse sullo *status* di soggiornante di lungo periodo, né per il suo ottenimento né per la sua conservazione (sentenza [4 giugno 2015, C-579/13, P. e S.](#)). Infine, sia pure in un ambito *prima facie* differente, la Corte di giustizia si è pronunciata a proposito di una situazione in cui il ricongiungimento familiare di una cittadina afghana era stato, invece, respinto dalle autorità austriache in base al mancato compimento del



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

ventunesimo anno di età del marito al momento della presentazione della domanda (presso l’ambasciata d’Austria a Islamabad), benché tale requisito risultasse soddisfatto nel diverso momento dell’ipotetico avvenuto riconoscimento (sentenza [17 luglio 2014, C-338/13, Noorzia](#)).

3. I percorsi “virtuosi” della giurisprudenza ...

Da una premessa per cui l’inclusione da parte della Corte di giustizia del ricongiungimento familiare nel novero dei diritti fondamentali riconosciuti dall’ordinamento giuridico comunitario, in quanto *principi generali del diritto*, risalente al 1989 (sentenza [18 maggio 1989, 249/86, Commissione c. Repubblica Federale tedesca](#)) è dapprima discesa, con riferimento al **ricongiungimento dei familiari di cittadini UE**, una progressiva emancipazione dell’argomento del rispetto del diritto fondamentale ad una vita familiare da ogni discorso sull’effetto utile delle previsioni dei Trattati e del diritto derivato dell’UE relative alla libertà di circolazione (sentenza [23 settembre 2003, C-109/01, Akrich, punto 58](#) contrapposto alle iniziali sentenze [17 settembre 2002, C-413/99, Baumbast](#); [11 luglio 2002, C-60/00, Carpenter](#) e [25 luglio 2002, C-459/99, MRAX](#)). Successivamente, tuttavia, detta autonomia dell’argomento del diritto fondamentale non è stata conservata quanto piuttosto riproposta nel suo legame con la libertà di circolazione dei cittadini UE perseguendo il ricongiungimento non già la finalità di attribuire uno *status* autonomo al familiare ricongiunto, quanto piuttosto quella di garantire la piena realizzazione dei diritti e dello *status* del cittadino UE cui i familiari siano ricongiunti (sentenze [31 gennaio 2006, C-503/03, Commissione c Spagna](#) e [25 luglio 2008, C-127/08, Metock, punti 56 e 79](#)).

Relativamente invece al **ricongiungimento di familiari extracomunitari di cittadini di Stati terzi** di cui alla direttiva 2003/86, il punto di partenza dell’orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia è rappresentato dalla valorizzazione piena della dimensione della natura fondamentale del diritto al ricongiungimento ancorando l’attuazione di alcune delle clausole facoltative al vincolo sussistente in capo agli Stati membri nell’implementazione della direttiva, al rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 52), ovvero all’obiettivo primario



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

della direttiva rappresentato dalla “promozione” del ricongiungimento in quanto tale - e non dalla garanzia del suo effetto utile (sentenze 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit., punto 60; [4 marzo 2010, C-578/08, Chakroun, punto 43](#); [6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, O. & S., punto 74](#)). Nei casi più recenti, invece, relativi alle misure di integrazione di cui all’art. 7 (2) della direttiva 2003/86 - e parimenti di cui all’art. 5 della direttiva 2003/109 - il riconoscimento della natura fondamentale del diritto al ricongiungimento è avvenuto più indirettamente, ovvero attraverso la valorizzazione del principio di *proporzionalità* - quale criterio orientativo dell’interpretazione dei mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua l’art. 7 (2) della direttiva 2003/86 (v., per analogia, sentenza [26 aprile 2012, C-508/10, Commissione c. Paesi Bassi, punto 75](#)). In altri termini, devono considerarsi incompatibili con il diritto dell’UE tutte quelle misure di integrazione la cui applicazione impedisce *automaticamente* il ricongiungimento dei familiari del soggiornante.

Ora, la verifica che un siffatto risultato non si produca è stata dapprima rimessa alla *valutazione del giudice nazionale* nel caso in cui si tratti delle modalità di applicazione delle misure di integrazione successive all’ottenimento dello *status* di residente di lungo periodo. La Corte di giustizia, in particolare, ha richiesto che sia il giudice nazionale ad operare tale verifica tenendo in debito conto, accanto al «livello di conoscenze richieste per superare l’esame di integrazione civica, dell’accessibilità ai corsi e al materiale necessario per preparare questo esame, degli importi applicabili ai cittadini di Paesi terzi a titolo di costi d’iscrizione per sostenere detto esame», nonché delle «*circostanze individuali particolari, come l’età, l’analfabetismo o il livello di istruzione*» (sentenza 4 giugno 2015, C-579/13, *P.e S.*, cit., punto 49). Più recentemente, è stata invece *la stessa Corte di giustizia* (avvalendosi di importanti elementi forniti nell’ordinanza di rinvio) ad operare una valutazione - sulla base della *proporzionalità* - delle misure nazionali di integrazione che riguardavano il caso specifico dei cittadini Turchi (*Dogan*) ovvero tutti i cittadini dei Paesi terzi (sentenza 9 luglio 2015, C-153/14, *K. e A.*, cit.)

Segnatamente, nel caso *K. e A.*, partendo dalla premessa secondo cui le misure di integrazione previste dall’art. 7 (2) della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l’integrazione di queste ultime negli Stati membri, la Corte ha imposto l’*individualizzazione* dell’esame della domanda (ricollegandolo all’art. 17 della direttiva 2003/86), tale per cui «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 in vista di esonerare questi ultimi dall’obbligo di superare un esame come quello di cui al procedimento principale, quando, a motivo di dette circostanze, risulta che questi ultimi non sono in grado di sostenere tale esame o di superarlo» (punto 58).

... e le occasioni mancate

Pur a fronte di un risultato interpretativo condivisibile - quello di una valorizzazione dell’effettività del ricongiungimento familiare ad opera di una limitazione della discrezionalità nazionale nell’imposizione di misure di integrazione - occorre evidenziare la criticabile scelta di evitare ogni riferimento - invece opportuno - all’ art. 7 della Carta dei diritti fondamentali, la quale, nel frattempo, ha acquisito valore giuridico vincolante in virtù del Trattato di Lisbona. Una siffatta scelta, infatti, sembra indebolire anziché rafforzare la natura “fondamentale” del diritto al ricongiungimento. La *ratio* sottesa a tale omissione argomentativa, nel caso *Dogan*, risiede nella scelta di evitare ogni considerazione della compatibilità delle misure di integrazione nazionali alla luce della direttiva 2003/86; preferendo, invece, la Corte, valutare le condizioni di esenzione dall’obbligo della conoscenze linguistica per il ricongiungimento in Germania esclusivamente alla luce dell’Accordo di associazione di Ankara. Facilitata dall’assenza nell’accordo UE -Turchia e nel relativo Protocollo della previsione di alcun diritto al ricongiungimento familiare, le linee argomentative della Corte hanno avuto facile margine a ricollegare la tutela della vita familiare ai diritti della libera circolazione. Più precisamente, secondo la Corte una norma nazionale che renda difficile il ricongiungimento familiare rischierebbe di ostacolare o scoraggiare l’esercizio dei diritti dei lavoratori turchi che appartengono alla forza lavoro degli Stati membri, e che sono promossi indirettamente dall’art. 7 (1) della [decisione 1/80](#) relativa alla conclusione dell’Accordo che crea un’Associazione tra la Comunità Economica



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

Europea e la Turchia (decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE in GUCE 1964, n. 217, p. 3685), posto che il ricongiungimento familiare contribuirebbe sia al miglioramento della qualità del soggiorno dei cittadini turchi, sia alla loro integrazione negli Stati membri. A voler invece valorizzare a pieno la natura “fondamentale” del diritto al ricongiungimento, la Corte avrebbe dovuto seguire altri percorsi argomentativi. Un primo percorso era quello indicato dall’Avvocato generale che, considerando il ricongiungimento di quei cittadini turchi ai sensi dell’art. 7 (2) della direttiva 2003/86, specificava che sarebbe contraria all’effetto utile della direttiva una normativa nazionale «che non consentisse di tenere conto delle difficoltà, anche di carattere temporaneo, legate allo stato di salute del familiare interessato o alle sue condizioni individuali, quali l’età, l’analfabetismo, l’handicap e il livello di istruzione».

Un percorso del pari inteso a potenziare una connotazione autonoma della dimensione di diritto “fondamentale” del ricongiungimento avrebbe potuto altresì essere quello di considerare e richiamare l’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali in relazione al diritto di protezione della vita familiare. Ciò tanto più se si considera come, già nella sentenza del [19 luglio 2012, C-451/11, Dülger](#), la Corte avesse chiarito l’applicabilità della Carta nell’ambito dell’attuazione dell’accordo di Ankara ed alla decisione 1/80, formando questi parte integrante del diritto dell’UE. La Corte, in particolare, aveva appunto affermato che gli Stati membri sono tenuti a osservare gli obblighi derivanti dall’art. 7 Carta che, ai sensi dell’art. 6 (1) del TUE, ha lo stesso valore giuridico dei trattati e che esso sarebbe stato violato da qualsiasi limitazione del diritto al ricongiungimento familiare che comprometterebbe l’obiettivo dell’art. 7 della decisione 1/80.

Un’analogia assenza di riferimento alla Carta, ed anzi un’interpretazione non in linea con un effetto utile di quelle disposizioni come quelle della direttiva 2003/86 si rinviene anche nel caso *Noorzia*.

Un’eventuale possibile obiezione ad un ‘audace’ accostamento della pronuncia in questione con quelle precedentemente esaminate - trattandosi nella fattispecie non della valutazione di una misura di integrazione di cui all’art. 7 (2) della direttiva 2003/86, bensì di una



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

condizione quale quella di cui all’art. 4 (5) della direttiva in parola volta ad evitare i matrimoni forzati attraverso l’imposizione di un limite minimo di età per il soggiornante e il coniuge (che può essere al massimo pari a ventuno anni), perché il ricongiungimento familiare possa aver luogo’ - pare superabile in virtù dell’esistenza di un collegamento concettuale tra le misure di cui all’art 7 (2) e quelle di cui all’art 4 (5). Anche l’art 4(5), infatti, può essere letto come ‘misura di integrazione’ se si considera che la previsione in esso contenuta persegue - ai sensi di una sua interpretazione letterale - quanto meno una duplice finalità, quella di integrazione e quella di evitare i matrimoni forzati - corrispondendo l’età minima fissata dagli Stati membri ex art. 4 (5), 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. A seconda poi di quale interpretazione di preferisca dare alla congiunzione ‘ed’ che lega le due finalità enunciate nell’incipit della disposizione (“Per assicurare una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati gli Stati membri possono imporre un limite minimo di età ...”), la finalità dell’integrazione potrà dirsi addirittura primaria. Se vogliamo è la Corte che in *Noorzia* tradisce l’interpretazione teleologica della disposizione, tralasciando ogni indicazione sulla finalità di integrazione (misura/condizione?) che la norma comunque persegue, ma meramente ricordando il testo della disposizione relativamente ai matrimoni forzati (da evitare), affermando succintamente che una misura che imponga che il soggiornante e il suo coniuge abbiano raggiunto l’età minima richiesta *al momento della presentazione della domanda*, non impedisce l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare né rende quest’ultimo eccessivamente difficile, ma anzi risulta «conforme ai principi di parità di trattamento e di certezza del diritto» (punto 17), consentendo «un identico trattamento a tutti i richiedenti che da un punto di vista cronologico si trovino nella medesima situazione, e fa sì che il buon esito della domanda dipenda principalmente da circostanze imputabili al richiedente e non all’amministrazione, come la durata di trattamento della domanda» (punto 18).

A ben vedere un siffatto ragionamento pare però assai lungi dal garantire un’interpretazione



Corte di giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero “fondamentale” nell’ordinamento dell’Unione?

Francesca Ippolito

della disposizione in conformità all’art. 7 della Carta e, dunque, capace di valorizzare la dimensione di diritto davvero “fondamentale” al ricongiungimento. Un’interpretazione alla luce della Carta, nel bilanciamento con l’obiettivo legittimo di contrasto dei matrimoni forzati, avrebbe dovuto, invece, tenere in debita considerazione il diritto dei coniugi che hanno contratto un matrimonio vero alla tutela della loro vita familiare (v. in senso analogo del resto le [conclusioni del 30 aprile 2014 dell’avvocato generale Mengozzi punto 43](#)). Un’interpretazione secondo cui invece la condizione di cui all’art. 4 (5) non deve essere soddisfatta al momento in cui il ricongiungimento possa realizzarsi non risulta neppure in linea con un’interpretazione restrittiva delle misure nazionali ovvero con una valutazione individuale dei casi tale per cui se gli Stati membri sono convinti che non ci siano indicatori di un matrimonio forzato, ben dovrebbero, al contrario, consentire il ricongiungimento familiare anche in mancanza della soddisfazione del requisito minimo di età al momento della presentazione della domanda.