UNIVERSITÀ di VERONA
Dipartimento di SCIENZE GIURIDICHE

PRO2EUCITI
Jean Monnet Module 2024-2027

Funded by the European Union

Corso di approfondimento per avvocati e operatori del diritto

Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone: riflessi applicativi in materia di *status* personali e rapporti familiari

11-12 settembre 2025

Università di Verona | Dipartimento di Scienze giuridiche

RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DEI CITTADINI EUROPEI

12 settembre 2025

Caterina Fratea
Associato di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Verona
caterina.fratea@univr.it

DIRETTIVA 2004/38 – INQUADRAMENTO

Atto di diritto derivato che stabilisce le condizioni e limiti per la circolazione e il soggiorno nel territorio degli SM di

- cittadini dell'Unione europea, che si ***rechino*** o soggiornino in uno Stato membro ***diverso*** da quello di cui ha la cittadinanza
- loro familiari, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo (art. 3).

Trasposta in Italia con d.lgs. 30/2007.

CONDIZIONI DI SOGGIORNO: PERIODO NON SUPERIORE A TRE MESI

Art. 6

- nessuna condizione o formalità, salvo il possesso di un documento di identità valido

MA **art. 14**: **mantenimento** del diritto di soggiorno

- par. 1: finché il cittadino UE non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello SM ospitante
- par. 3: il ricorso al sistema di assistenza sociale non si traduce automaticamente in un provvedimento di allontanamento

CONDIZIONI DI SOGGIORNO: PERIODI SUPERIORI A TRE MESI

Art. 7

- lavoratore subordinato o autonomo nello SM ospitante
- cittadino che segue un corso di studi o una formazione professionale nello SM ospitante e che disponga di un'assicurazione malattia e dichiari di avere risorse economiche sufficienti
- qualora non ricorrano le precedenti categorie, cittadino che disponga di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia
- anche i familiari del cittadino UE ammessi al ricongiungimento (*rinvio*)

DIRITTO DI SOGGIORNO PERMANENTE

Art. 16

- cittadino UE che abbia soggiornato **legalmente e in via continuativa per cinque anni** nello SM ospitante
- anche i familiari non cittadini UE che abbiano soggiornato insieme al cittadino (*rinvio*)
- continuità non si perde in caso di assenze che non superino sei mesi all'anno, o superiore se per obblighi militari, o in caso di assenze per dodici mesi consecutivi al massimo per motivi rilevanti (maternità, malattia grave, studio)
- una volta acquisito, si perde per assenze di durata superiore a due anni consecutivi

CRITERIO DELLE RISORSE ECONOMICHE SUFFICIENTI

Rilievo alla **situazione economica del cittadino UE** per evitare che diventi, durante il soggiorno nello SM ospitante, un onere eccessivo per l'assistenza sociale dello stesso

- condizioni da interpretare in maniera restrittiva, per ostacolare il meno possibile la libertà fondamentale di circolazione
- principio di proporzionalità
- problema dei cittadini economicamente inattivi

PROCEDURE PER L'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 5

- gli SM hanno l'**obbligo di ammettere nel loro territorio** il cittadino UE munito di un documento di identità valido
- nessun visto di ingresso o formalità equivalente
- MA a seguito dell'eliminazione dei controlli alla frontiere interne, non è più imposta l'esibizione del documento all'atto dell'ingresso

PROCEDURE PER L'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 4

- correlativamente, gli SM hanno l'**obbligo di riconoscere ai propri cittadini il diritto di uscita dal loro territorio**, così come quello di rilasciare o rinnovare i documenti di identità
- vietata qualsiasi misura che possa ostacolare la libera circolazione anche se fondata su criteri diversi da quello della cittadinanza

PROCEDURE PER L'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 8

- per soggiorni superiori a tre mesi, lo SM ospitante **può richiedere** al cittadino UE **l'iscrizione presso le autorità competenti**
- qualora ciò sia previsto, l'**attestato di iscrizione** è rilasciato **immediatamente**, a condizione che il cittadino esibisca un documento di identità valido e fornisca la prova di soddisfare le condizioni dell'art. 7 (se lavoratore, conferma dell'assunzione o prova dell'attività autonoma)

PROCEDURE PER L'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 8

- inadempimento dell'obbligo di iscrizione, se previsto: sanzioni proporzionate e non discriminatorie a carico del cittadino interessato
- in ogni caso, i documenti richiesti hanno valore meramente dichiarativo del diritto conferito al cittadino UE e le formalità non devono essere tali da ostacolare l'esercizio della libera circolazione

LIMITI ALL'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 27

- motivi di **ordine pubblico**, **pubblica sicurezza** e **sanità pubblica**
- se sussistono, lo SM ospitante può **negare l'ingresso** di un cittadino di un altro SM o adottare **misure limitative del soggiorno** nei confronti di un cittadino UE già ammesso sul suo territorio
- non possibile una valutazione pienamente discrezionale dello SM: non invocabili per fini economici

LIMITI ALL'INGRESSO E SOGGIORNO

Art. 27, par. 2: ordine pubblico e pubblica sicurezza

- esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'interessato
- la sola esistenza di condanne penali a carico del cittadino UE non può giustificare l'allontanamento dallo SM ospitante
- minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società (no prevenzione generale)

LIMITI ALL'INGRESSO E SOGGIORNO

Interpretazione

- carattere eccezionale dei provvedimenti restrittivi adottati sulla base di questi motivi
- nozioni, quindi, da interpretare restrittivamente e alla luce del principio di proporzionalità
- allo stesso tempo, certo margine di apprezzamento per lo SM ospitante nel valutare se la presenza di un cittadino di un altro SM costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza interna

LIMITI ALL'INGRESSO E SOGGIORNO

Interpretazione

- ordine pubblico giustifica misure restrittive solo se lo straniero abbia posto in essere un comportamento che l'ordinamento reprime anche se tenuto da un cittadino nazionale (non discriminazione)
- in alternativa all'allontanamento, possibili anche provvedimenti meno severi che costituiscano restrizioni parziali

GARANZIE E MEZZI DI RICORSO

Art. 30

- Ogni provvedimento di diniego o restrittivo notificato per iscritto all'interessato e con modalità che consentano di comprendere contenuto e conseguenze
- indicazione completa e circostanziata dei motivi che fondano la misura

GARANZIE E MEZZI DI RICORSO

Art. 31

- diritto all'accesso ai mezzi di impugnazione giurisdizionali o amministrativi nello SM ospitante
- non solo per legittimità del provvedimento, ma anche dei fatti e circostanze che hanno giustificato l'adozione

QUESTIONI PIU' ATTUALI

- Nozione di familiare

- Questione dei cittadini europei c.d. statici o che ritornano nello Stato membro di cui possiedono la cittadinanza

NOZIONE DI FAMILIARE

Art. 2 - Nella nozione di ***familiare avente diritto*** al ricongiungimento rientrano:

- il coniuge;
- il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante *equipari l'unione registrata al matrimonio* e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
- i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o del partner;
- gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o del partner.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE

Art. 3, par. 2: lo Stato membro ospitante ***agevola*** l'ingresso e il soggiorno di:

- ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'art. 2, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente;
- il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di coniuge - sentenza *Coman* 2018 (grande sez., C-673/16, punto 36 ss.)

Nella nozione di coniuge (neutra nella direttiva), ***ai soli fini*** del ricongiungimento e della concessione di un diritto di soggiorno derivato, rientra anche il coniuge dello stesso sesso. Vero che lo stato civile è materia che rientra nella competenza nazionale, ma gli SSMM, nell'esercizio di tale competenza, sono tenuti a rispettare il diritto UE e, in particolare, le disposizioni sulle libertà fondamentali.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di coniuge - sentenza *Coman* 2018 (grande sez., C-673/16, punto 36 ss.)

Lasciare agli Stati membri la possibilità di concedere o negare l'ingresso e il soggiorno nel proprio territorio a un cittadino di uno Stato terzo, che abbia contratto matrimonio con un cittadino dell'Unione dello stesso sesso in uno Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, a seconda che le disposizioni del diritto nazionale prevedano o meno il matrimonio tra persone dello stesso sesso, avrebbe come conseguenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, ***che abbiano già esercitato la libertà in discorso***, varierebbe da uno Stato membro all'altro, in funzione di tali disposizioni di diritto nazionale.

Le disposizioni della direttiva, applicabili ***per analogia*** al caso di specie, non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private del loro effetto utile.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di discendente diretto:

- sentenza *SM* 2019 (grande sez., C-129/18) – vi rientra il minore sotto tutela legale permanente in virtù del regime della kafala? O rientra nella nozione di «altro familiare» ex art. 3, par. 2 della direttiva? (*rinvio*)
- sentenza *V.M.A.* 2021 (grande sez., C-490/20, punto 48 ss.) – caso del minore nato nello SM ospitante che rilascia un atto di nascita che designa due madri

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Sentenza *V.M.A.*

Le autorità spagnole hanno accertato l'esistenza di un rapporto di filiazione tra la minore e le due madri e hanno attestato il medesimo nell'atto di nascita. In applicazione dell'art. 21 TFUE e della direttiva 2004/38, a V.M.A. e K.D.K., in quanto genitori di un cittadino dell'Unione minorenne di cui hanno la custodia effettiva, deve essere riconosciuto da tutti gli Stati membri il diritto di accompagnare quest'ultimo nell'esercizio del suo diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Pertanto, le autorità nazionali degli altri SSMM sono tenute a riconoscere tale rapporto di filiazione al fine di consentire alla minore, cittadina UE, di esercitare senza impedimenti, insieme a ciascuno dei suoi due genitori, il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente. A tal fine è necessario che le due madri possano disporre di un documento che le menzioni come persone autorizzate a viaggiare con tale minore.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di ascendente diretto a carico - sentenza *GV* 2023 (grande sez., C-488/21, punto 69 ss.)

La concessione di una prestazione di assistenza sociale nello Stato membro ospitante non può incidere sullo status di ascendente a carico. Decidere diversamente equivarrebbe, infatti, ad ammettere che la concessione di una siffatta prestazione potrebbe far perdere all'interessato lo status di familiare a carico e giustificare, di conseguenza, la revoca di tale prestazione, o anche la perdita da parte di quest'ultimo del suo diritto di soggiorno. Una siffatta soluzione impedirebbe, in pratica, a tale familiare a carico di richiedere detta prestazione e, pertanto, recherebbe pregiudizio alla parità di trattamento spettante al lavoratore migrante.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Sentenza *GV*

Il regolamento n. 492/2011 e la direttiva 2004/38 contribuiscono alla realizzazione dell'obiettivo perseguito da tale regolamento, consistente nel favorire la libera circolazione dei lavoratori, nella misura in cui consente di creare condizioni ottimali per l'integrazione dei familiari dei cittadini dell'Unione che si siano avvalsi di tale libertà e abbiano esercitato un'attività lavorativa nello Stato membro ospitante. L'obiettivo consistente nell'evitare un onere finanziario eccessivo per lo Stato membro ospitante non può giustificare una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali.

NOZIONE DI FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di ascendente diretto a carico - sentenza *XXX* 2025 (C-607/21) - data rilevante ai fini della determinazione della dipendenza materiale

L'ascendente diretto deve dimostrare di essere, **sia** alla data di presentazione della domanda della carta di soggiorno **sia** alla data dell'arrivo nello SM, a carico del cittadino UE o del partner e, se tali condizioni sono soddisfatte, il diritto al permesso di soggiorno non potrà essergli negato per il motivo che egli soggiorna nello SM in modo irregolare.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di partner con cui il cittadino abbia una relazione stabile debitamente attestata - sentenza *Banger* 2018 (C-89/17, punto 31 ss.)

L'art. 3, par. 2 della direttiva non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore dei cittadini di Stati terzi indicati da tale disposizione, ma impone a tali Stati un obbligo di concedere un determinato vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi di cui a detto articolo rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Sentenza *Banger* 2018

Gli SSMM devono prevedere la possibilità, per le persone indicate all'art. 3, par. 2, primo comma di tale direttiva, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto.

Nell'ambito di tale esame della situazione personale del richiedente, l'autorità competente deve tenere conto dei vari fattori che possono risultare pertinenti a seconda dei casi, pur godendo di un ampio poter discrezionale. In ogni caso, gli Stati membri devono assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine «agevola» e che non privino tale disposizione del suo effetto utile.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di partner con cui il cittadino abbia una relazione stabile debitamente attestata - sentenza *Banger* 2018 (C-89/17, punto 31 ss.)

Per quanto attiene al sindacato giurisdizionale sul margine di discrezionalità di cui dispongono le autorità nazionali competenti, il giudice nazionale deve segnatamente verificare se il provvedimento impugnato si fondi su una base di fatto sufficientemente solida. Inoltre, tale sindacato deve vertere sul rispetto delle garanzie procedurali, aspetto che riveste un'importanza fondamentale in quanto consente al giudice di accertare la presenza di tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale. Fra queste garanzie si annovera, conformemente all'art. 3, par. 2 della direttiva 2004/38, l'obbligo per le suddette autorità di effettuare un esame approfondito della situazione personale del richiedente e di motivare l'eventuale rifiuto di ingresso o di soggiorno.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Nozione di altro familiare convivente con il cittadino dell'Unione - sentenza *SRS* 2022 (C-22/21, punto 23 ss.). Caso di cugini di primo grado.

Secondo l'interpretazione **letterale** dell'art. 3, par. 2 della direttiva 2004/38, l'altro familiare, per poter rientrare in tale disposizione, deve avere un legame con il cittadino dell'Unione che implichi qualcosa di più di una mera coabitazione per ragioni di mera convenienza. Questa è corroborata dal **contesto** in cui si inserisce la suddetta disposizione. **Infatti, le altre due ipotesi previste dalla stessa disposizione, lette alla luce del considerando 6 di tale direttiva, fanno riferimento ad una situazione di dipendenza dell'altro familiare nei confronti del cittadino dell'Unione**. La prima, ossia quella in cui tale altro familiare è a carico del cittadino dell'Unione, riguarda una situazione di dipendenza **economica**. La seconda, quella in cui il cittadino dell'Unione deve, per gravi motivi di salute, obbligatoriamente e personalmente occuparsi dell'altro familiare, fa riferimento ad una situazione di dipendenza **fisica**.

In tale contesto, l'ipotesi di cui trattasi nel procedimento principale, vale a dire quella in cui l'altro familiare fa parte del nucleo familiare del cittadino dell'Unione, deve essere intesa nel senso che essa riguarda anche una situazione di dipendenza fondata, questa volta, sull'esistenza di un legame **personale** stretto e stabile tra queste due persone.

NOZIONE DI ALTRO FAMILIARE – GIURISPRUDENZA CG

- Sentenza *SRS* 2022

In tali circostanze, l'altro familiare, per poter essere considerato convivente di un cittadino dell'Unione che gode di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, deve fornire la prova di un legame personale stretto e stabile con tale cittadino, che attesti una situazione di effettiva dipendenza tra tali due persone nonché la condivisione di una comunione di vita domestica che non sia stata determinata dallo scopo di ottenere l'ingresso e il soggiorno in tale Stato membro.

Il legame deve essere tale che, se all'altro familiare interessato fosse impedito di convivere con il cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, almeno una di queste due persone ne risulterebbe danneggiata.

Tuttavia, **non si può esigere** che detto legame sia tale che il cittadino dell'Unione rinuncerebbe ad esercitare la propria libertà di circolazione, se tale altro familiare non potesse accompagnarlo o raggiungerlo nello Stato membro ospitante. Infatti, un requisito del genere equivarrebbe ad assimilare l'altro familiare ai familiari espressamente previsti all'articolo 2, punto 2 della direttiva.

CITTADINI UE STATICI O CHE FANNO RIENTRO NEL PAESE DI ORIGINE

- Impossibilità di applicare la direttiva in via diretta. Efficacia diretta delle disposizioni del Trattato, artt. 20-21 TFUE, per quanto riguarda l'esistenza del diritto al ricongiungimento e applicazione analogica della direttiva per quanto riguarda le condizioni alle quali il diritto è soggetto.
- Giurisprudenza inaugurata con la sentenza *Ruiz Zambrano* 2011 (grande sez., C-34/09, punto 42 ss.)

L'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione.

CITTADINI UE STATICI O CHE FANNO RIENTRO NEL PAESE DI ORIGINE

- Sentenza *Ruiz Zambrano*

Il diniego di soggiorno opposto a una persona, cittadina di uno Stato terzo, nello Stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro, che essa abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro, producono un effetto del genere.

Un divieto di soggiorno di tal genere porterà alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, **si troveranno costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori**. Parimenti, qualora a una tale persona non venga rilasciato un permesso di lavoro, quest'ultima rischia di non disporre dei mezzi necessari a far fronte alle proprie esigenze e a quelle della sua famiglia, circostanza che porterebbe parimenti alla conseguenza che i suoi figli, cittadini dell'Unione, si troverebbero costretti ad abbandonare il territorio di quest'ultima.

Detti cittadini dell'Unione si troverebbero, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione.

CITTADINI UE STATICI O CHE FANNO RIENTRO NEL PAESE DI ORIGINE

- Giurisprudenza confermata ed ampliata nel caso *Dereci* 2011 (C-256/11, grande sez., punto 66 ss.):

il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche **dell'Unione considerata nel suo complesso**.

Questo criterio concerne l'ipotesi in cui, malgrado la circostanza che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi non sia applicabile, un diritto di soggiorno non può, in via eccezionale, essere negato al cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, pena **pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo cittadino.**

La mera circostanza che possa apparire **auspicabile** al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso.

- V. anche fondamentali sentenze *McCarthy* 2011, *Rendón Marín* 2016 (grande sez.), *Chavez-Vilchez* 2017 (grande sez.), *Lounes* 2017 (grande sez.) – sia per quanto riguarda cittadini UE adulti (coniuge) sia cittadini UE minori

CITTADINI UE STATICI O CHE FANNO RIENTRO NEL PAESE DI ORIGINE

- Tutta la giurisprudenza precedente è poi compendiata nella fondamentale sentenza *K.A.* 2018 (C-82/16, grande sez., punto 76), che si riferisce ad entrambi i casi specificando gli elementi che le autorità nazionali devono tenere in considerazione in presenza di una domanda di permesso di soggiorno da parte di un cittadino di Stato terzo familiare di un cittadino UE.

L'art. 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che:

– se il cittadino dell'Unione è **maggiorenne**, un rapporto di dipendenza – di natura tale da giustificare la concessione, al cittadino del paese terzo, di un diritto di soggiorno derivato ai sensi di detto articolo – è ravvisabile solo in casi eccezionali, nei quali, tenuto conto dell'insieme delle circostanze pertinenti, il soggetto interessato non può in alcun modo essere separato dal familiare da cui dipende;

– se il cittadino dell'Unione è **minorenne**, la valutazione dell'esistenza di un simile rapporto di dipendenza dev'essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del bambino, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, della sua età, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva con ciascuno dei genitori nonché del rischio che la separazione dal genitore cittadino di un paese terzo comporterebbe per l'equilibrio del minore stesso. L'esistenza di un vincolo familiare con tale cittadino, di tipo biologico o giuridico, non è sufficiente, e una convivenza con quest'ultimo non è necessaria, per fondare un tale rapporto di dipendenza.