

IL DIRITTO DI CIRCOLAZIONE E DI SOGGIORNO DEI CITTADINI DELL'UNIONE E DEI LORO FAMILIARI – DIRETTIVA EUROPEA E NORMATIVA INTERNA A CONFRONTO – (NOZIONE DI) *FAMILIARI*

<u>DECRETO LEGISLATIVO</u>	<u>DIRETTIVA</u>
<p style="text-align: center;">Articolo 2 <i>Definizioni</i></p> <p>1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) «cittadino dell'Unione»: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) «familiare»:</p> <p style="padding-left: 40px;">1) il coniuge;</p> <p style="padding-left: 40px;">2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;</p> <p style="padding-left: 40px;">3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);</p> <p style="padding-left: 40px;">4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);</p> <p style="padding-left: 20px;">c) «Stato membro ospitante»: lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno.</p> <p style="text-align: center;">-----</p> <p style="text-align: center;">Articolo 3. <i>Aventi diritto</i></p> <p>1. Il presente decreto legislativo si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.</p> <p>2. Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 2 <i>Definizioni</i></p> <p>Ai fini della presente direttiva, si intende per:</p> <p>1) «cittadino dell'Unione» : qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;</p> <p>2) «familiare» :</p> <p style="padding-left: 20px;">a) il coniuge;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) 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;</p> <p style="padding-left: 20px;">c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);</p> <p style="padding-left: 20px;">d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);</p> <p>3) «Stato membro ospitante» : lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno.</p> <p style="text-align: center;">-----</p> <p style="text-align: center;">Articolo 3 <i>Aventi diritto</i></p> <p>1. La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.</p> <p>2. Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno</p>

<p>dell'interessato, lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:</p> <p>a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, comma 1, lettera b), se e' 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;</p> <p>b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione.</p> <p>3. ... omissis ...</p>	<p>dell'interessato lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:</p> <p>a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, punto 2, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente;</p> <p>b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata.</p> <p>... omissis ...</p>
--	---

A)CONIUGE

1)per la normativa abrogata rilevava (anche) la separazione legale tra i coniugi: cfr. art. 5, c. 4, lett. a), d.P.R. 54/2002; l'irrelevanza dello *status* nel Decreto Legislativo emerge dal combinato disposto degli artt. 2 [specificatamente c. 1, lett. b), n. 1] e 12;

2)possono sorgere problemi dal *confronto* con l'ordinamento giuridico di uno Stato membro che ammetta il matrimonio (*strictu sensu*: non la semplice unione registrata) tra persone dello stesso sesso, qualificandole – ed accettandole come – coniugi (e non come semplici partner) (1)

B)(PARTNER)

1)si è posto l'accento sul *rispetto* della disciplina accolta dallo Stato membro ospitante, perché "il riconoscimento, ai fini del soggiorno di coppie non sposate, in base alla legislazione di altri Stati membri potrebbe porre problemi allo Stato membro ospitante, qualora il diritto di famiglia di tale Stato non riconoscesse tale possibilità", per il rischio di una "discriminazione *al contrario*" (2)

2)il Decreto *ripete* il contenuto della Direttiva: atteggiamento *prima facie* censurabile, visto che in Italia la "previsione normativa non appare oggi applicabile, poiché manca nel nostro ordinamento una specifica disciplina giuridica delle *unioni di fatto* ed un riconoscimento giuridico delle *unioni civili* previste dagli ordinamenti di alcuni Paesi dell'Unione Europea" (3) ma che potrebbe rivelarsi utile in proiezione futura

C)ASCENDENTI E DISCENDENTI "DIRETTI"

1)sono gli ascendenti ed i discendenti in linea retta, a prescindere dal grado (4)

D) CONCETTO DI (ASCENDENTE E DISCENDENTE ULTRAVENTUNENNE) “A CARICO”

1) diversamente dal Reg.to (CEE) 1612/68 e dalle direttive concernenti il diritto di soggiorno dei lavoratori autonomi, di coloro che non svolgono attività professionale e degli studenti, il testo originario del pdd prescindeva dalla *vivenza a carico* dei discendenti maggiorenni e degli ascendenti, del cittadino dell'Unione e del coniuge [cfr. art. 2, par. 2, lett. c) e d)], perché “non esiste alcuna ragione valida per rifiutare ai figli di oltre 21 anni che non sono a carico dei loro genitori o agli ascendenti che non sono a carico dei loro figli il diritto di ricongiungersi alla loro famiglia in un altro Stato membro” (5); com'è noto, l'innovazione non è stata recepita nella stesura finale

2) “a carico” si riferisce sia al cittadino dell'Unione che al coniuge (6); la diversa interpretazione (ovvero: nella definizione di ascendente a carico rientrano i soli ascendenti diretti a carico del cittadino dell'Unione e non anche gli ascendenti diretti a carico del coniuge) comporterebbe l'illogicità della norma, in quanto dovrebbero essere considerati *familiari* gli ascendenti diretti *non a carico* del coniuge;

3) è dubbio quando sussista la condizione di *vivenza a carico*: alcuni ritengono rilevante la disciplina (dettata dalla normativa) fiscale (7); altri reputano necessario il riferimento al T.U. sugli assegni familiari, ex d.P.R. 797/1955 (8); altri ancora ritengono si debba fare riferimento “non alle regole vigenti in Italia per poter essere considerati a carico, ma alle regole vigenti in materia nei Paesi di provenienza... nel rispetto del principio comunitario del mantenimento dell'unità della famiglia originaria anche in seguito al trasferimento in un altro Paese membro” (9); talvolta, infine, si tende ad evidenziare la mancanza di “disposizioni chiare per intendere quali siano i requisiti da possedere per poter essere considerati “a carico” di qualcuno” (10). La giurisprudenza comunitaria offre una nozione ancorata ad una situazione di fatto: oltre a Corte Giust. CE 18 giugno 1987, n. 316/85 (“si tratta di un familiare il cui sostegno è fornito dal lavoratore, senza che sia necessario determinarne i motivi, né chiedersi se l'interessato sia in grado di provvedere a sé stesso esercitando un'attività retribuita”; nella stessa sentenza si afferma che “la condizione di familiare a carico non presuppone neppure l'esistenza di un diritto agli alimenti”, perché, in tal caso, “il ricongiungimento delle famiglie verrebbe a dipendere dalle normative nazionali, che cambiano da uno Stato all'altro, il che condurrebbe ad un'applicazione non uniforme del diritto comunitario”), sentenza *richiamata* – in termini confermativi – da Corte Giust. CE 19 ottobre 2004, n. C-200/02, in *Fam. dir.*, 2006, 15, con nota FADIGA, *Genitori extracomunitari di cittadino dell'U.E.: la Cina è vicina*; si veda recentemente, Corte Giust. CE 9 gennaio 2007, n. C-1/05, ove si sottolinea che: 1) “per stabilire se gli ascendenti del coniuge di un cittadino comunitario sono a suo carico, lo Stato membro ospitante deve valutare se, alla luce delle loro condizioni economiche e sociali, essi non sono in grado di sopperire ai loro bisogni essenziali”; 2) “la necessità del sostegno materiale deve esistere nello Stato di origine o di provenienza di tali ascendenti al momento in cui chiedono di ricongiungersi al detto cittadino comunitario”; 3) “tale conclusione si impone con riferimento all'art. 4, n. 3, della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13), secondo cui la prova della qualità di ascendente a carico del lavoratore dipendente o del suo coniuge ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68 è fornita attraverso la presentazione di un documento rilasciato dall'autorità competente dello «Stato

d'origine o di provenienza» che confermi che l'ascendente interessato è a carico del detto lavoratore o del suo coniuge ... malgrado la mancanza di precisione quanto al mezzo di prova ammesso affinché l'interessato provi che egli è compreso in una delle categorie di cui agli artt. 1 e 4 della direttiva 73/148, non vi è nulla che giustifichi che la qualità di ascendente a carico sia valutata diversamente a seconda che si tratti di un membro della famiglia di un lavoratore dipendente o di un membro di quella di un lavoratore autonomo»; 4) “per quanto riguarda l'art. 6 della direttiva 73/148, la Corte ha giudicato che, dalla mancanza di precisione quanto al mezzo di prova ammesso affinché l'interessato dimostri di rientrare in una delle categorie di cui agli artt. 1 e 4 della detta direttiva, occorre concludere che una tale prova può essere fornita con ogni mezzo idoneo”; 5) “di conseguenza, un documento dell'autorità competente dello Stato d'origine o di provenienza che attesti l'esistenza di una situazione di dipendenza, se appare particolarmente adeguato a tal fine, non può costituire una condizione di rilascio del permesso di soggiorno, mentre d'altra parte il mero impegno di prendere a carico il membro della famiglia di cui trattasi, proveniente dal cittadino comunitario o dal suo coniuge, può non essere considerato come comprovante l'esistenza di una situazione di dipendenza reale da parte di quest'ultimo”; 6) in definitiva, da un lato, “l'art. 1, n. 1, lett. d), della direttiva 73/148 deve essere interpretato intendendo per «[essere]a [loro] carico» il fatto che un familiare di un cittadino comunitario stabilito in un altro Stato membro ai sensi dell'art. 43 CE, abbia bisogno del sostegno materiale di tale cittadino o del suo coniuge per sopperire ai suoi bisogni essenziali nello Stato d'origine o di provenienza di tale membro della famiglia al momento in cui chiede di ricongiungersi a tale cittadino”, dall'altro, “l'art. 6, lett. b), della stessa direttiva deve essere interpretato nel senso che la prova della necessità di un sostegno materiale può essere fornita con qualsiasi mezzo appropriato, mentre il mero impegno di assumersi a carico lo stesso familiare, proveniente dal cittadino comunitario o dal suo coniuge, può non essere considerato come comprovante l'esistenza di una situazione di dipendenza reale da parte di quest'ultimo”. Anche alla luce degli *arresti* giurisprudenziali, testé citati, crediamo sia plausibile avanzare l'ipotesi che – ai fini della Direttiva e del Decreto Legislativo – la *vivenza a carico* sussista quando il familiare non abbia le risorse economiche – comprese quelle necessarie a sostenere la polizza assicurativa – *minime* per assicurarsi l'autonomo diritto di soggiorno, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. b), del Decreto Legislativo

4)la *vivenza a carico* è autocertificabile per i familiari cittadini dell'Unione **(11)**

5)è sorta questione sulla rilevanza della coabitazione (del familiare) con il cittadino dell'Unione: ovvero se – per essere (considerato) tale (ai fini del Decreto Legislativo) – il familiare debba convivere con il cittadino dell'Unione; crediamo che la risposta sia negativa **(12)**, alla luce della stessa definizione di familiare, contenuta nell'art. 2 del Decreto Legislativo e della Direttiva; dell'art. 9, c. 5, lett. c), del Decreto Legislativo (salva, comunque, l'obbligatorietà dell'acquisizione d'ufficio, che senso avrebbe la prescrizione se non nel caso di diverso Comune di residenza del familiare?) e delle istruzioni emanate dall'autorità amministrativa in tema di ricongiungimento familiare (del cittadino extraUe al soggiornante extraUe) **(13) (14)**

E)ALTRI FAMILIARI, AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO

1)secondo l'indirizzo prevalente, il precetto è pienamente operante nell'ordinamento giuridico italiano **(15)**; per parte nostra, nutriamo non pochi dubbi, perché depongono in senso contrario non

poche norme del Decreto Legislativo: in particolare, gli artt. 1, c. 1, lett. a) e b) [anche se poi i commi 2 e 3 dell'art. 3 riproducono *meccanicamente* (16) il contenuto dell'art. 3, par. 2, della Direttiva], 7, c. 1, lett. d) [“è familiare, come definito dall'art. 2...” (e non dall'art. 3)], e 10, c. 1 [“i familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, di cui all'articolo 2...” (e non dell'art. 3)]; soprattutto in rapporto all'analogia disposizione comunitaria: cfr. art. 10, par. 2, lett. e), della Direttiva] (17); sembra, allora, corretto sostenere che la normativa di recepimento si sia limitata ad una mera enunciazione di principio (18)

2) accolta l'interpretazione contraria, sembra difficile negare il diritto di ingresso e soggiorno al “partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione” [art. 3, c. 2, lett. b), del Decreto Legislativo], ancorché il partner non si possa considerare familiare *per definizione*, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. b), n. 2, del Decreto Legislativo (19)

3) l'accoglimento della tesi da noi combattuta propone evidenti problemi *documentali*; per comprovare le condizioni previste dalla norma, l'autorità amministrativa richiede la “documentazione dello Stato del cittadino dell'Unione, titolare del diritto di soggiorno, dalla quale risulti il rapporto parentale ovvero la relazione stabile, registrata nel medesimo Stato”, le autocertificazioni concernenti la “qualità di familiare a carico o convivente” [si veda anche l'art. 10, par. 2, lett. e), della Direttiva, che, per il rilascio della carta di soggiorno al familiare – tale ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) – extracomunitario prescrive “un documento rilasciato dall'autorità competente del paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o membri del nucleo familiare di quest'ultimo”], “ovvero della sussistenza di gravi motivi di salute che impongono l'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione avente autonomo diritto di soggiorno” (20)

4) l'autorità amministrativa sembra subordinare l'iscrizione anagrafica del familiare, individuato dall'art. 3, c. 2, del Decreto Legislativo, alla disponibilità di risorse economiche adeguate e alla titolarità di “assicurazione sanitaria” o di “altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale” in ogni caso, anche qualora il cittadino dell'Unione, titolare del diritto di soggiorno a titolo principale, sia lavoratore dipendente o subordinato (21); la limitazione non sembra in contrasto con le fonti normative, posto che, per le categorie considerate, lo Stato membro ospitante non è tenuto all'equiparazione (ai familiari *strictu sensu*), ma, più semplicemente, ad agevolare l'ingresso e il soggiorno (cfr. art. 3, par. 2, c. 1, della Direttiva; art. 3, c. 2, del Decreto Legislativo); piuttosto, ci sembra criticabile la (auto)legittimazione dell'autorità amministrativa: scelte siffatte difficilmente possono prescindere da un preciso *input* normativo (22)

---critiche analoghe investono la distinzione tra (familiari, tali ai sensi dell'art. 3, c. 2, del Decreto Legislativo) cittadini dell'Unione e (familiari, tali ai sensi dell'art. 3, c. 2, del Decreto Legislativo) cittadini extracomunitari: sempre secondo l'autorità amministrativa, questi ultimi devono (chiedere, ottenere ed) esibire il permesso di soggiorno per residenza elettiva (23)

---il precetto presuppone comunque il rapporto di parentela (o la *partnership* regolarmente attestata) con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale (24); rimane da chiarire, da un lato, se il concetto di parentela sia stato utilizzato dal legislatore in senso *tecnico*, con conseguente esclusione degli affini (25), dall'altro, l'*estensione* del rapporto parentale (26)

NOTE

(1) Posizione comune (CE) n. 6/2004, del 5 dicembre 2003, *sub B*) (di seguito: Posizione), ricorda l'avversione del Consiglio "per una definizione del termine *coniuge* facente specificatamente riferimento a coniugi dello stesso sesso", sia perché "sinora solo due Stati membri hanno disposizioni legali per il matrimonio tra persone dello stesso sesso", sia alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, da cui "emerge chiaramente che, secondo la definizione generalmente accettata dagli Stati membri, il termine *matrimonio* indica l'unione di due persone di sesso diverso". Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si vedano le sentenze 31 maggio 2001, n. C-122/99, che ha negato l'assimilabilità al matrimonio dell'unione registrata di un funzionario (svedese) del Consiglio; 17 febbraio 1998, n. C-249/96, secondo cui non costituisce una discriminazione vietata dall'art. 119 del Trattato il diniego – opposto dal datore di lavoro – di concedere alla persona dello stesso sesso del dipendente, avente con questi una relazione stabile, un beneficio generalmente riconosciuto al coniuge o alla persona di sesso diverso alla quale il dipendente fosse legato da almeno due anni; e – ancorché datata – 17 aprile 1986, n. 59/85, ove si legge che, "in mancanza di qualsiasi indizio di una evoluzione sociale di carattere generale atta a giustificare l'interpretazione estensiva e in mancanza di un qualsiasi indizio in senso contrario nel regolamento (...1612/1968... ndA) , si deve intendere che, usando la parola *coniuge*, l'art. 10 del Regolamento si riferisce unicamente al rapporto basato sul matrimonio"

(2) Posizione, *sub B*). Si veda anche il *considerando* (5) della Direttiva: "ai fini della presente direttiva, la definizione di «familiare» dovrebbe altresì includere il partner che ha contratto un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio". Del *partner* non coniugato (del cittadino straniero) si occupa anche la Dir. 22 settembre 2003, n. 86, relativa al diritto al ricongiungimento familiare: "Dipende dagli Stati membri decidere se autorizzare la riunificazione familiare per ... partners non coniugati o la cui relazione sia registrata L'autorizzazione al ricongiungimento familiare concessa da uno Stato membro a tali persone non pregiudica la facoltà per gli Stati membri che non riconoscono l'esistenza di legami familiari nei casi contemplati dalla presente disposizione, di non concedere a dette persone il trattamento riservato ai familiari per quanto attiene al diritto di risiedere in un altro Stato membro, quale definito dalla pertinente legislazione comunitaria" [*Considerando* (10)]

(3) Servizio studi Camera dei Deputati, Progetti di legge, *Espulsioni e allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza*, D.L. 249/2007 – A.C. 3325, 8 gennaio 2008, n. 299. Sembrano riconoscere alla norma (immediata) valenza precettiva SCOLARO, *D. lgs. 6 febbraio 2007, n. 30. Considerazioni a caldo*, in *Serv. dem.*, 2007, n. 5, 30; BERTUCCI, *L'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale per i cittadini dell'U.E.*, in *www. aduc.it*

(4) Cfr. Min. Interno 18 luglio 2007, n. 200704165/15100/14865 (39), in *Stato civ.*, 2007, 685 e in *Serv. dem.*, 2007, n. 10, 70; Min. Interno 26 aprile 2007 (parere); REDAZIONE, *Le nuove disposizioni sul soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari extracomunitari, e le nuove disposizioni sui familiari stranieri dei cittadini italiani*, in *www. immigrazioneoggi.it*; dissentono dall'interpretazione ministeriale, peraltro con piena consapevolezza, consigliandone l'applicazione, MINARDI, PALMIERI, *La nuova disciplina dei cittadini comunitari*, Rimini (Maggioli), 2007, 47, che individuano i "figli" e i "genitori". Non ritiene familiare (del cittadino

italiano) il figlio minore comunitario (di 1 letto) del coniuge – comunitario – del cittadino italiano, REDAZIONE, in *www. anusca.it* (quesito del 15 novembre 2007); in senso contrario REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 5 agosto 2008). Non ritiene familiare il figlio naturale (ma soltanto il figlio legittimo) (?) VERCELLI, *Le recenti modifiche introdotte dal decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160, in materia di ricongiungimenti familiari e applicabili agli stranieri sia extracomunitari che comunitari (cittadini UE)*, *Focus* del 19 novembre 2008, n. 6, in *www. sepel.it*

(5) Relazione, *sub art. 2*

(6) Cfr. Min. Interno 18 luglio 2007, n. 200704165/15100/14865 (39), *cit.*

(7) Così REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 23 giugno 2007)

(8) Cfr. Reg. Toscana (s.d. e s.n.) (ma agosto 2007), in *www. deaweb.org*; VRENNI, *Assistenza sanitaria*, in *Le guide immigrazione.it*, 4, I semestre 2007

(9) REDAZIONE, in *www. anusca.it* (quesito del 19 giugno 2008). Parzialmente difforme PIZZO, *La vivenza a carico nell'anagrafe del comunitario*, in *Focus*, 22 ottobre 2008, n. 4, in *www. sepel.it*, ritenendo che la *vivenza a carico* può sussistere anche “in riferimento alla legislazione dello Stato di origine o di provenienza”

(10) REDAZIONE, in *www. anusca.it* (quesito del 30 settembre 2007). Analogamente PALMIERI, *Circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari. Gli orientamenti della Corte di Giustizia delle Comunità europee e la loro incidenza sul piano normativo interno*, relazione a Euro-P.A. 2008, in *www. anusca.it*, secondo cui “non esiste nel nostro ordinamento una definizione giuridica unica della condizione di *vivenza a carico*, né ha provveduto in merito la Direttiva n. 2004/38/CE”; secondo l’A., inoltre, per la sussistenza della condizione di *vivenza a carico* “non è indispensabile la coabitazione”

(11) Cfr. Min. Interno 6 aprile 2007, n. 19, in *Stato civ.*, 2007, 367; REDAZIONE, *Comunitari – Documenti – Scheda sintetica*, in *www. deaweb.org*; REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 6 giugno 2007); REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 16 ottobre 2007); REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 15 dicembre 2007). Sembrano estendere l’agevolazione ai familiari extracomunitari MINARDI, PALMIERI, *op. cit.*, 218; *contra* REDAZIONE, *Comunitari – Documenti – Scheda sintetica*, *cit.* Per l’ipotesi disciplinata dall’art. 29, c. 1, lett. d), del Testo Unico sull’immigrazione (ricongiungimento familiare a favore dei “genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute”), l’autorità amministrativa ha precisato che “la condizione di *a carico* viene valutata dalla rappresentanza diplomatica italiana dopo aver accertato lo stato di salute dei figli in questione”: Min. Interno, *Istruzioni emanate in occasione dell’avvio della nuova procedura (telematica) delle domande di ricongiungimento familiare* (consultabili nel sito del Ministero dell’Interno, alla voce *ricongiungimento familiare*)

(12) Così anche REDAZIONE, in *www. anusca.it* (quesito del 15 novembre 2007); come pure, seppur incidentalmente, MINARDI, PALMIERI, *op. cit.*, 258

(13) Min. Interno 4 aprile 2008, n. 1575 : “...qualora il richiedente indichi un alloggio diverso dalla sua attuale residenza, il requisito potrà essere considerato soddisfatto sia nel caso in cui si accerti che il richiedente intenda trasferirsi in esso all’arrivo dei familiari richiesti, sia nel caso in cui il

richiedente intenda assicurare agli stessi una sistemazione alloggiativa diversa dalla propria” [per un esempio cfr. PAGGI, *Ricongiungimento familiare – Commento alla nuova procedura telematica*, in www.meltingpot.org (29 aprile 2008) (“il lavoratore che intenda effettuare la ricongiunzione familiare ma vive in un alloggio che non è in grado di ospitare nessuna persona in più, reperisce la disponibilità di un alloggio diverso, dove non andrà ad abitare, ma che però è a sua volta idoneo ad ospitare il numero dei familiari che deve ospitare...”)]

(14) Per la risposta positiva potrebbe militare, invece, la definizione di *ricongiungimento familiare*, espressa nell’art. 2, lett. d), della Direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare: (seppur) ai fini della Direttiva, “si intende per... “ricongiungimento familiare”: l’ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l’unità familiare...”. Di contro, non crediamo che elementi significativi si possano estrapolare dall’art. 30, comma 1 bis, del Testo Unico sull’immigrazione (che stabilisce la revoca immediata dal permesso di soggiorno “qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l’effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole”) deficitando un’analogia previsione nel Decreto Legislativo

(15) Cfr. Min. Interno 18 luglio 2007, *cit.*; REDAZIONE, *Proposte di interpretazione e soluzione di alcuni casi concreti in applicazione del D. lgs. 30/2007*, in www.deaweb.org; REDAZIONE, in www.deaweb.org (quesito dell’8 maggio 2007); REDAZIONE, in www.deaweb.org (quesito del 14 maggio 2007); REDAZIONE, in www.anusca.it (quesito del 5 agosto 2007); FASANO (cur.), *Guida alle nuove procedure che regolano il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari*, in www.meltingpot.it; MIELE, *Guida generale alle disposizioni sull’ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia ed alla normativa in materia di asilo*, in *Le guide immigrazione.it*, II semestre 2007 (aggiornato al 1 settembre 2007), “pur con qualche riserva”; REDAZIONE, in www.anusca.it (quesito del 27 agosto 2008); REDAZIONE, in www.anusca.it (quesito del 27 agosto 2008); VERCELLI, *I diversi tipi di famiglia previsti dal nostro ordinamento: le conseguenze a livello operativo per gli operatori dei SS.DD.*, in *Stato civ.*, 2008, 662; REDAZIONE, in www.anusca.it (quesito del 20 novembre 2008), implicitamente; Trib. Firenze 7 luglio 2005, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2007, 144, evidenziando, nella norma in esame, in particolare nella rilevanza dell’unione registrata, “disposizioni chiare precise, e determinate ... del tipo autoesecutivo”; peraltro, il decreto – *de quo* – è stato revocato da App. Firenze 6 dicembre 2006, in *Fam. dir.*, 2007, 1040, con nota PASCUCCI, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?*

(16) CALO’, *Il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30: attuazione della direttiva 2004/38/CE* relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in www.notariato.it, sottolinea, correttamente, l’anomalia della meccanica riproposizione del testo della direttiva, visto che “la direttiva si rivolge agli Stati, mentre il decreto legislativo si rivolge ai destinatari della sua disciplina” (“...il decreto legislativo si rivolge allo Stato ospitante, ossia, a se stesso”)

(17) Si vedano anche i termini – *sfumati*, ma comunque a supporto della tesi dell’insufficienza di una *meccanica* trasposizione – del *considerando* (6): “per preservare l’unità della famiglia in senso più ampio senza discriminazione in base alla nazionalità, la situazione delle persone che non rientrano nella definizione di familiari ai sensi della presente direttiva, e che pertanto non godono di un diritto automatico di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, dovrebbe essere esaminata dallo Stato membro ospitante sulla base della propria legislazione nazionale, al fine di decidere se l’ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone, tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell’Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell’Unione”

(18) Così anche MINARDI, PALMIERI, *op. cit.*, 48 s., 111 [in altra sede, *Speciale comunitari. Il diritto di soggiorno e l'iscrizione anagrafica degli altri familiari*, in *Serv. dem.*, 2008, n. 7-8, 42, gli stessi autori sostengono che la norma “non ha fatto altro che rinviare ad altra sede la regolamentazione dell'ingresso e, soprattutto, del soggiorno in Italia di tutti coloro che possiamo definire come ‘altri’ familiari...”]; REDAZIONE; in *www. aduc.it* (quesito del 1 marzo 2008) (evidenziando che “agevola vuol dire tutto e non vuol dire niente, e non riconosce un diritto vero e proprio); come pure, implicitamente, Min. Salute 3 agosto 2007, n. DG RUERI/II/ 12712/ I.3.b; REDAZIONE, in *www. anusca.it* (quesito del 5 agosto 2007) (ritenendo che il Decreto Legislativo non riconosca il fratello come familiare); PERIN, *I cittadini comunitari*, (scheda aggiornata a marzo 2008), in *www. comune.torino.it/stranieri-nomadi*, secondo la quale “lo Stato italiano ha assunto l'impegno di agevolare...”; REDAZIONE, in *Stato civ.*, 2007, 854; TAVANI, *L'iscrizione degli stranieri senza permesso di soggiorno. Dalla circolare n. 32/2004 alla circolare n. 14/2008, Tavola rotonda stranieri*, XVIII Convegno Nazionale ANUSCA, Riccione 17-21 novembre 2008; REDAZIONE, *Libertà di circolazione e di soggiorno nell'Unione Europea per i cittadini degli Stati membri e i loro familiari. Guida alla Direttiva 2004/38/CE*, in *www. deaweb.org/opload-fck/file/allegati/Guide_2004_38_ec_it [1].pdf*. Del resto, l'art. 3, par. 2, c. 1, della Direttiva, se dispone che lo Stato membro “agevola” – e non può agevolare – l'ingresso ed il soggiorno dei familiari in parola, aggiunge l'inciso “conformemente alla sua legislazione nazionale”. Si consideri anche il d. lgs. 10 gennaio 2005, n. 12, *Attuazione della direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi*, secondo cui, premesso che il decreto “non si applica ai familiari dei cittadini dell'Unione europea che hanno esercitato il proprio diritto alla libera circolazione” (art. 1, c. 1), “per familiari di cittadini dell'Unione europea si intendono il coniuge, i discendenti diretti o quelli del coniuge di età inferiore ai 21 anni o a carico, gli ascendenti diretti a carico del cittadino o del coniuge” (art. 1, c. 2). Si veda, infine, la Dir. 2003/86/CE del 22 settembre 2003, recepita dal D. Lgs. 5/2007, modificativo delle norme del T.U. relative al ricongiungimento familiare: Direttiva che pure menziona il *partner*.

(19) In questa direzione Pres. Cons. Ministri, Dip. Diritti e Pari Opportunità, 13 febbraio 2007 (comunicato): “sulla base del decreto di recepimento...sarà quindi possibile a un partner extracomunitario ricongiungersi a un cittadino UE”; analogamente REDAZIONE, *Dossier: i documenti per il regolare soggiorno UE*, in *Semplice*, 2007, n. 4; in senso contrario sembra VERCELLI, *Le unioni civili registrate (DICO e CUS) e l'applicazione degli artt. 2 e 3 (comma 2) del D.Lg. 6 febbraio 2007, n. 30, con riferimento ai “familiari” del cittadino europeo e agli aventi diritto in genere alla libera circolazione nell'ambito dell'Unione Europea*, in *Stato civ.*, 2008, 116 ss.; MINARDI, PALMIERI, *Speciale comunitari. Il diritto di soggiorno e l'iscrizione anagrafica degli altri familiari*, *cit.*, 44. Non sarà superfluo ricordare che la relazione illustrativa che accompagna(va) lo schema di decreto presentato alle Camere per il prescritto parere evidenzia(va) che la scelta operata è stata quella di utilizzare quale modalità di recepimento l'integrale e testuale riproposizione degli artt. 2 e 3 della direttiva 2004/38/CE nei corrispondenti articoli 2 e 3 del decreto: ciò “al fine di evitare che con il provvedimento venissero introdotti istituti non previsti dal nostro ordinamento”

(20) Ministero dell'Interno 18 luglio 2007, *cit.* Da notare che, in relazione al ricongiungimento familiare, il c. 1 dell'art. 6 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 prevede: a) con riferimento alle condizioni di salute [ai sensi dell'art. 29, c. 1, (già lett. b-bis, ora) lett. c), del Testo Unico sull'immigrazione] il certificato del medico nominato con decreto della Rappresentanza diplomatica o consolare [lett. e): sembra plausibile che la previsione possa essere estesa ai “gravi motivi di salute” che devono – ora – caratterizzare la condizione dei genitori ultrasessantacinquenni, ai sensi della lett. d) del citato comma del Testo Unico sull'immigrazione, come riformulata dall’]; b) con

riferimento alle condizioni economiche (=qualità di familiare a carico nello Stato di provenienza) [ai sensi della lett. d) del citato Testo Unico], la documentazione “prodotta dalle locali autorità o da soggetti privati, valutata dall’autorità consolare alla luce dei parametri locali” [lett. f)]

(21)Ministero dell’Interno 18 luglio 2007, *cit.*

(22)Sottolinea la funzione di “supplenza” della circolare CALO’, *Il decreto legislativo, cit.*; sul punto, si veda MINARDI, PALMIERI, *Speciale comunitari. Il diritto di soggiorno e l’iscrizione anagrafica degli altri familiari, cit.*, 42

(23)Cfr. Ministero dell’Interno 18 luglio 2007, *cit.* Analogamente INPS, 25 febbraio 2008, n. 4062; (non di permesso di soggiorno, ma) di visto per residenza elettiva parla anche PERIN, *Le norme che regolano la condizione giuridica dei cittadini comunitari in Italia*, in *www. tuttostranieri.it*
La conclusione è criticata da MIELE, *Ingresso e soggiorno del convivente e dei familiari del cittadino comunitario diversi dal coniuge, figli ed ascendenti. Dubbi sul corretto recepimento della direttiva 2004/38 da parte italiana*, in *immigrazione.it*, 1 settembre 2007, n. 55, in *www. immigrazione.it*, osservando che, “se lo Stato membro può adottare criteri anche particolarmente rigorosi per stabilire le condizioni alle quali subordinare l’ingresso dei familiari o del partner del cittadino europeo, qualora tali condizioni siano soddisfatte, non sembra che abbia altrettanti margini di discrezionalità – rispetto alle previsioni della direttiva – di conferire loro uno status giuridico del tutto differente rispetto a quello chiaramente definito dalla direttiva stessa”; in altri termini, determinate le *agevolazioni* per i *familiari* in parola, il loro diritto – all’ingresso e al soggiorno – non può che sfociare nella titolarità della “carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell’Unione Europea”, e non nel rilascio del permesso di soggiorno per residenza elettiva, che, per inciso, “può essere revocato secondo le regole generali previste dal Testo Unico sull’immigrazione e non offre alcuna specifica tutela contro i provvedimenti di allontanamento”

(24)In senso contrario sembra REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 21 aprile 2007)

(25)Così REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 6 settembre 2007). Personalmente, siamo di diverso avviso – e di parere contrario è anche REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 17 settembre 2007) – se non altro perché la *categoria giuridica* discende direttamente dal diritto comunitario

(26)Ovvero: fino a quale grado di parentela si può parlare di familiare, ai sensi dell’art. 3, n. 2, lett. a), del Decreto Legislativo. Individua il sesto grado REDAZIONE, in *www. deaweb.org* (quesito del 17 settembre 2007); individuano (anche) gli zii MINARDI, PALMIERI, *Speciale comunitari. Il diritto di soggiorno e l’iscrizione anagrafica degli altri familiari, cit.*, 43

Rober Panozzo

autore di saggi in materia di cittadinanza, anagrafe della popolazione, diritto di famiglia e immigrazione
4/01/2009