



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Editoriale. Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme</i>	1
Ennio Triggiani <i>Il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile</i>	17
Lina Panella <i>La tutela delle persone nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>	47
Angela Di Stasi <i>A margine della più ampia vetero-nova quaestio relativa alla soggettività internazionale dell'individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all'azione nel sistema CEDU</i>	95
Giulia Rossolillo <i>Ricongiungimento familiare e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	121
Giacomo Biagioni <i>Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»</i>	135
Alice Pisapia <i>Il locus standi delle associazioni per la tutela di interessi collettivi. Evoluzioni giurisprudenziali tra tutela ambientale e tutela dei dati personali</i>	159
Alessandro Rosanò <i>Promozione della salute mentale dei lavoratori nel diritto dell'Unione europea: considerazioni de iure condito e de iure condendo</i>	185

Ricongiungimento familiare e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Giulia Rossolillo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'interpretazione delle direttive 2003/86 e 2004/38 alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 2.1. *Segue.* La Carta dei diritti fondamentali e le categorie di familiari autorizzate a raggiungere il cittadino dell'Unione nel territorio di uno Stato membro. – 2.2. *Segue.* La Carta dei diritti fondamentali e le condizioni procedurali necessarie per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare previsto dalla direttiva 2003/86. – 3. La cittadinanza europea come *status* fondamentale del cittadino dell'Unione e la giurisprudenza sul diritto al ricongiungimento familiare dei minori «statici». – 4. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia da un'ottica incentrata sulle libertà fondamentali a un'ottica di tutela dei diritti garantiti dalla Carta. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nato come corollario alla libera circolazione dei lavoratori¹ ed estesosi poi a tutti i cittadini (mobili) dell'Unione europea e ai cittadini di Stati terzi legalmente soggiornanti nell'Unione, il ricongiungimento familiare si intreccia con l'esigenza di garantire il rispetto della vita privata e familiare degli interessati e, nel caso di minori, del superiore interesse degli stessi. Si tratta dunque di un istituto per alcuni aspetti al crocevia tra libertà di circolazione e diritti fondamentali.

Le direttive 2003/86² e 2004/38³, relative rispettivamente al ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi e alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, fanno in effetti esplicito riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sono state interpretate dalla Corte di giustizia in conformità alle sue disposizioni. Come vedremo, tuttavia, la funzionalità del diritto al ricongiungimento familiare spettante ai cittadini dell'Unione alla realizzazione della loro libertà di circolazione ha fatto sì che, per certi aspetti, la tutela dei diritti fondamentali,

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Pavia.

¹ [Regolamento \(CEE\) 1612/68](#) del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

² [Direttiva 2003/86/CE](#) del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

³ [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

almeno fino a tempi recenti, assumesse maggiore rilevanza in relazione al diritto al ricongiungimento familiare spettante ai cittadini di Stati terzi.

Dopo aver dato conto della giurisprudenza della Corte di giustizia che, attraverso una lettura alla luce della Carta dei diritti fondamentali, ha fornito un'interpretazione estensiva delle due direttive citate, ci concentreremo dunque su quelle pronunce, relative a minori, nelle quali la Corte di giustizia ha esteso l'ambito di applicazione del ricongiungimento familiare anche ad alcune ipotesi relative a cittadini «statici» applicando un ragionamento fondato sulla necessità di garantire l'esercizio delle libertà economiche, per dar conto poi del progressivo rilievo che anche in relazione a tale aspetto ha assunto la tutela dei diritti fondamentali.

2. L'interpretazione delle direttive 2003/86 e 2004/38 alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La direttiva 2003/86, relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi legalmente soggiornanti sul territorio di uno Stato membro è il primo atto di diritto derivato nel quale viene richiamata, al considerando 2⁴, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'epoca non era vincolante, e alla quale fa riferimento, al considerando 31⁵, anche la direttiva 2004/38 relativa alla libera circolazione (e al ricongiungimento familiare) dei cittadini dell'Unione. La direttiva 2003/86 fa peraltro esplicito riferimento anche al superiore interesse del minore (art. 5, par. 5⁶) che, come vedremo, ha svolto un ruolo fondamentale nell'estensione dell'ambito di applicazione dell'istituto del ricongiungimento familiare.

A un simile riferimento alle disposizioni della Carta presente nelle due direttive citate ha fatto riscontro una costante giurisprudenza della Corte di giustizia che, nel definire le categorie di familiari autorizzate a raggiungere il soggetto sul territorio dell'Unione o le condizioni procedurali necessarie per l'esercizio del diritto al ricongiungimento, ne ha sempre fornito una lettura estensiva, alla luce delle disposizioni

⁴ «Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁵ «La presente direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In conformità con il divieto di discriminazione contemplato nella Carta gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla presente direttiva senza operare tra i beneficiari della stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali».

⁶ Relativamente alla domanda di ingresso e di soggiorno del familiare del cittadino di Stato terzo, la direttiva specifica che «nell'esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l'interesse superiore dei minori».

della Carta rilevanti nel caso di specie, e in particolare degli artt. 7 e 24 della stessa. E questo sia in relazione al diritto al ricongiungimento familiare spettante a cittadini dell'Unione, sia in relazione al diritto al ricongiungimento familiare spettante a cittadini di Stati terzi.

2.1. Segue. La Carta dei diritti fondamentali e le categorie di familiari autorizzate a raggiungere il cittadino dell'Unione nel territorio di uno Stato membro.

Per quanto riguarda i cittadini europei, a venire in rilievo sono le sentenze *Coman*⁷ e *SM*⁸. Nella prima, la Corte, nel valutare la proporzionalità del diniego, da parte delle autorità rumene, del ricongiungimento familiare di un cittadino dell'Unione con il coniuge dello stesso sesso, cittadino di Stato terzo, ribadito che gli ostacoli alle libertà di circolazione possono essere valutati come proporzionati allo scopo perseguito solo se compatibili con i diritti fondamentali garantiti dalla Carta, ha ritenuto che il divieto da parte delle autorità rumene di riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare di un cittadino europeo con il coniuge dello stesso sesso, cittadino di uno Stato terzo, a motivo della necessità di tutelare l'identità nazionale rumena, costituisca una violazione dell'art. 7 della Carta relativo alla tutela della vita privata e familiare e non fosse dunque giustificato⁹. Secondo la Corte, in particolare, «quanto alla nozione di “coniuge” di cui all'articolo 2, punto 2, lettera a), della direttiva 2004/38, il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 7 della Carta è fondamentale. A tale riguardo, (...) i diritti garantiti dall'articolo 7 della medesima hanno lo stesso significato e la stessa portata di quelli garantiti dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte europea risulta che la relazione che lega una coppia omosessuale può rientrare nella nozione (...) di “vita familiare” (...), al pari della relazione che lega una coppia di sesso opposto che si trovi nella stessa situazione»¹⁰. Una lettura del termine «coniuge» alla luce dei diritti fondamentali ne ha consentito dunque un'estensione anche ai coniugi dello stesso sesso.

⁷ Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2018, [causa C-673/16](#), EU:C:2018:385.

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 26 marzo 2019, [causa C-129/18](#), EU:C:2019:248. Per un commento alla sentenza si veda G. PASCALE, *Ricongiungimento familiare, diritti fondamentali e kafala islamica nella sentenza M.S. della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, pp. 795-808. Sulla *kafala* in relazione al ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi si veda A. LANG, *Kafala and family Reunification of Third-Country Nationals*, in E. BERGAMINI, C. RAGNI (eds.), *Fundamental Rights and Best Interest of the Child in Transnational Families*, Cambridge, 2019, pp. 97-114.

⁹ Nella sentenza *Coman*, in realtà, la Corte considera la fattispecie oggetto di giudizio estranea all'ambito di applicazione della direttiva 2004/38, che non copre l'ipotesi di un cittadino dell'Unione che, spostatosi in un altro Stato membro, faccia ritorno al suo Stato membro di origine. La Corte ritiene, tuttavia, che il diritto di soggiorno derivato del coniuge cittadino di Stato terzo discenda comunque dall'articolo 21, par. 2, TFUE.

¹⁰ *Ivi*, punti 48-50.

Quanto alla sentenza *SM*, alla Corte veniva sottoposta una fattispecie relativa alla possibilità di includere nella nozione di «discendente diretto di cittadino dell'Unione», contemplata dall'art. 2, punto 2, lett. c), della direttiva 2004/38, un minore posto sotto tutela legale permanente di un cittadino dell'Unione a titolo della *kafala* algerina. Escluso che tale nozione si potesse estendere a una situazione siffatta dal momento che la *kafala* non crea un legame di filiazione tra il minore e il suo tutore, la Corte ritiene che il minore in regime di *kafala* possa essere considerato come «altro familiare», il cui accesso deve essere agevolato dallo Stato, secondo quanto dispone l'art. 3, par. 2, lett. a), della direttiva 2004/38. Secondo la Corte, in effetti, le relazioni effettive che il minore in regime di *kafala* intrattiene con il suo tutore possono rientrare nella nozione di vita familiare «considerato il tempo trascorso insieme, la qualità delle relazioni e il ruolo assunto dall'adulto nei confronti del minore»¹¹. Alla luce dell'art. 7 della Carta, da leggersi congiuntamente all'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore tutelato dall'art. 24 della stessa, incombe pertanto alle autorità nazionali competenti «in sede di attuazione dell'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno di altri familiari (...) di procedere a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutte le circostanze attuali e pertinenti del caso di specie, tenuto conto di tutti gli interessi presenti e, in particolare, dell'interesse superiore del minore interessato»¹². Nel caso in cui da tale valutazione emerga che il minore e i suoi tutori, cittadini dell'Unione, sono destinati a condurre una vita familiare effettiva e che tale minore dipende dai suoi tutori, gli artt. 7 e 24 della Carta esigono dunque, secondo la Corte, che sia concesso il diritto di ingresso al minore.

2.2. Segue. La Carta dei diritti fondamentali e le condizioni procedurali necessarie per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare previsto dalla direttiva 2003/86.

Per quanto concerne il diritto al ricongiungimento familiare spettante a cittadini di Stati terzi, una lettura delle disposizioni della direttiva 2003/86 alla luce della Carta dei diritti fondamentali si può rinvenire invece, tra le altre, nelle recenti pronunce *Afrin*¹³ e *BMM*¹⁴.

La prima riguardava la normativa belga di recepimento della direttiva 2003/86, e in particolare la disposizione secondo la quale per presentare una domanda di ingresso e soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare era necessario recarsi di persona presso

¹¹ Sentenza *SM*, cit., punto 66.

¹² *Ivi*, punto 68.

¹³ Corte di giustizia, sentenza del 18 aprile 2023, [causa C-1/23 PPU, Afrin](#), EU:C:2023:296. Per un commento alla sentenza si veda F. MAOLI, *La Corte di giustizia rimuove gli ostacoli pratici alla presentazione di una domanda di ricongiungimento familiare: brevi riflessioni a margine della sentenza Afrin*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, n. 2, pp. 197-204, reperibile [online](#).

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2020, [cause riunite C-133/19, C-136/19 e C-137/19, BMM](#), EU:C:2020:577.

una sede diplomatica belga. Avendo la moglie e i figli del signor Y, cittadino siriano che aveva ottenuto lo *status* di rifugiato in Belgio, presentato domanda via *mail* e per mezzo posta, l'*Office des étrangers* respingeva la richiesta. Investita della questione, la Corte fornisce una lettura della direttiva 2003/86 alla luce dei diritti fondamentali e ritiene che il margine di discrezionalità lasciato agli Stati dalla direttiva incontri il limite del rispetto degli obiettivi della direttiva e dell'effetto utile della stessa. L'obbligo di presentarsi fisicamente presso una sede diplomatica, previsto dalla legge belga senza eccezioni, porterebbe, in particolare, secondo la Corte, a una compressione degli artt. 7 e 24 della Carta, dal momento che si protrarrebbe la separazione tra il soggiornante nel territorio dell'Unione e i suoi familiari che intendono raggiungerlo¹⁵.

Le medesime disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vengono in considerazione nella sentenza *BMM*¹⁶, avente ad oggetto la data nella quale andava accertato se il figlio del cittadino di un paese terzo residente nell'Unione fosse minorenne ai sensi dell'art. 4, par. 1, comma 1, lett. c), della direttiva 2003/86. Secondo la Corte, «le disposizioni della direttiva 2003/86 devono essere interpretate e applicate alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3 della Carta, come risulta del resto dai termini del considerando 2 e dall'articolo 5, paragrafo 5, di tale direttiva, che impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento nell'interesse dei minori coinvolti e nell'ottica di favorire la vita familiare»¹⁷. Considerare la data in cui l'autorità competente dello Stato membro interessato statuisce sulla domanda di ingresso

¹⁵ La considerazione, secondo la quale il margine di discrezionalità spettante agli Stati membri non deve essere interpretato in modo da pregiudicare l'obiettivo della direttiva 2003/86 e il suo effetto utile, e l'interpretazione di un testo di diritto derivato non deve contrastare con i diritti fondamentali, in particolare con il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), che deve essere letto in correlazione con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, è svolta dalla Corte anche nella sentenza *E. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (sentenza del 13 marzo 2018, [causa C-635/17](#), EU:C:2019:192). Nel caso di specie, relativo al rigetto della domanda di ricongiungimento familiare presentata dalla zia e tutrice a favore del nipote, secondo la Corte la direttiva 2003/86, cit., doveva essere interpretata nel senso che ostasse al respingimento di una domanda di ricongiungimento familiare «per il solo motivo che la soggiornante non ha fornito i documenti ufficiali attestanti la morte dei genitori biologici del minorenne, e pertanto l'effettività dei propri vincoli familiari con il medesimo, e che la spiegazione fornita dalla soggiornante per giustificare la propria incapacità di produrre siffatti documenti è stata ritenuta non plausibile dalle autorità competenti, sulla semplice base delle informazioni generali disponibili relativamente alla situazione nel paese di origine, senza prendere in considerazione la situazione concreta della soggiornante e del minorenne, nonché le specifiche difficoltà che essi hanno dovuto affrontare (...) prima e dopo la fuga dal loro paese di origine» (punto 81).

¹⁶ Per un commento alla sentenza si veda S. PEERS, *Family reunion, the rights of the child and effective remedies: latest CJEU judgment*, in *EU Law Analysis*, 28 luglio 2020, reperibile [online](#). Tra le pronunce nelle quali la Corte di giustizia, in merito alla data di riferimento per la determinazione della minore o maggiore età del soggetto, ha seguito la medesima impostazione si veda Corte di giustizia, sentenze del 1° agosto 2022, [cause riunite C-273/20 e C-355/20, Bundesrepublik Deutschland c. SW, BL, BC](#), EU:C:2022:617; [causa C-279/20, Bundesrepublik Deutschland c. XC](#), EU:C:2022:618. Sul punto si veda E. FRASCA, J.-Y. CARLIER, *The best interests of the child in ECJ asylum and migration case law: towards a safeguard principle for the genuine enjoyment of the substance of children's rights?*, in *Common Market Law Review*, 2023, pp. 345-390, spec. p. 369 ss.

¹⁷ Sentenza *BMM*, cit., punto 35.

e di soggiorno come la data rilevante ai fini dello stabilimento della minore o maggiore età del richiedente non è secondo la Corte conforme ai predetti obiettivi, dal momento che «gli organi giurisdizionali nazionali competenti non sarebbero incentivati a trattare in via prioritaria le richieste dei minori con l'urgenza necessaria per tener conto della loro vulnerabilità e potrebbero così agire in modo da mettere a repentaglio i diritti stessi al ricongiungimento familiare di tali soggetti minorenni»¹⁸. Un'interpretazione della direttiva nel senso che la minore età del soggetto vada accertata al momento della presentazione della domanda di ingresso e di soggiorno consente invece, secondo la Corte, di garantire un godimento reale ed effettivo dei diritti discendenti dalla direttiva.

3. La cittadinanza europea come *status* fondamentale del cittadino dell'Unione e la giurisprudenza sul diritto al ricongiungimento familiare dei minori «statici».

La Carta dei diritti fondamentali, e in particolare il principio del superiore interesse del minore¹⁹ sancito all'art. 24 della stessa, ha assunto tuttavia in tempi recenti un ruolo rilevante soprattutto nella giurisprudenza della Corte di giustizia che ha portato ad estendere il diritto al ricongiungimento familiare a minori cittadini dell'Unione che non avevano esercitato il diritto alla libera circolazione nel territorio europeo, e dunque in quelle sentenze che in tale materia hanno inciso sulla nozione di «situazione puramente interna» a uno Stato membro²⁰.

In effetti, l'istituto del ricongiungimento familiare è considerato dalla direttiva 2004/38 come un corollario alla libertà di circolazione dei cittadini europei, necessario affinché l'esercizio di tale libertà non sia scoraggiato dall'impossibilità per il cittadino dell'Unione di avere con sé i propri familiari. Mentre dunque, di regola, la presenza di un elemento transfrontaliero è sufficiente ad escludere che una fattispecie sia considerata puramente interna a uno Stato membro e a rendere applicabile il diritto dell'Unione, nel caso del ricongiungimento familiare spettante a cittadini dell'Unione è necessario un elemento di transnazionalità, o meglio di mobilità, ulteriore. Si tratta infatti di un diritto che spetta ai cittadini europei «mobili», e in particolare, secondo quanto dispone la citata direttiva, ai cittadini dell'Unione che si rechino o soggiornino in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza²¹. Un simile requisito non è invece richiesto

¹⁸ *Ivi*, cit., punto 37.

¹⁹ In generale sulla rilevanza del superiore interesse del minore nella giurisprudenza della Corte relativa ad asilo e migrazione si veda E. FRASCA, J.-Y. CARLIER, *The best interests of the child*, cit., p. 368 ss.

²⁰ Su tale nozione si veda per tutti A. ARENA, *Le 'situazioni puramente interne' nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

²¹ Nelle ipotesi, piuttosto frequenti, nelle quali il cittadino dell'Unione faceva ritorno al suo Stato di origine, escluse dall'ambito di applicazione della citata disposizione della direttiva 2004/38, la Corte, come accennato (si veda nota 9), ha ritenuto che il diritto a farsi raggiungere dal proprio familiare discendesse dall'art. 21 TFUE.

dalla direttiva 2003/86 relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi. Mentre nella direttiva 2004/38 l'ottica è incentrata sulla necessità di garantire nella massima misura possibile la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione, la direttiva 2003/86 è in effetti volta piuttosto a garantire una migliore integrazione dei cittadini di Stati terzi che già soggiornino sul territorio dell'Unione. In relazione al trattamento di questi ultimi è dunque lasciato meno spazio al legislatore nazionale²².

La progressiva assunzione di importanza della cittadinanza europea, considerata dalla Corte come lo *status* fondamentale del cittadino dell'Unione, ha portato tuttavia la stessa ad estendere, in determinate circostanze, tale diritto anche ai cittadini minori di età «statici». Come accennato, tale estensione si è realizzata in un primo momento in un'ottica volta ad attribuire effetto utile alle disposizioni relative alla libera circolazione delle persone, e dunque facendo applicazione di un ragionamento incentrato sulle libertà economiche. Tuttavia, in tempi recenti, fondandosi sul principio della tutela del superiore interesse del minore, la Corte si è orientata verso una lettura del ricongiungimento familiare fondata anche sui diritti fondamentali e dunque su un approccio basato sulla presa in considerazione delle esigenze concrete del soggetto in questione. Una spinta in tale direzione è venuta dalla giurisprudenza relativa al ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi.

Per quanto riguarda l'estensione del diritto al ricongiungimento familiare operata attraverso un ragionamento incentrato sulle libertà di circolazione, come è noto, la Corte di giustizia, fin dalle sentenze *Chen*²³ e *Ruiz Zambrano*²⁴ ha ammesso che un minore

²² Sul punto si veda S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, *EU Citizenship and the European Federal Challenge through the Prism of Family Reunification*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge, 2017, pp. 443-467, spec. p. 450, secondo i quali «[p]aradoxically enough, however, the Citizenship Directive is designed in a way which protects Member States' regulatory autonomy even more than the Family Reunification Directive. (...) [T]he latter indeed applies irrespective of any movement of the sponsor within the territory of the Union».

²³ Corte di giustizia, sentenza del 19 ottobre 2004, [causa C-200/02](#), *Chen*, EU:C:2004:639. Per un commento alla sentenza si veda, tra gli altri, E. BERGAMINI, *Il difficile equilibrio tra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, pp. 347-368; B. KUNOY, *A Union of National Citizens: the Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 179-190; B. HOFSTÖTTER, *A cascade of rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case*, in *European Law Review*, 2005, pp. 548-558.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 8 marzo 2011, [causa C-34/09](#), *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124. Per un commento alla sentenza, si veda, tra gli altri, D. KOCHENOV, *EU citizenship: from an incipient form to an incipient substance?*, in *European Law Review*, 2012, pp. 369-396; M.E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 652-657; K. HAILBRONNER, D. THYM, *Case C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l'emploi (ONEm), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1253-1270, spec. p. 1253 ss.; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 417-432. Su una possibile applicazione estensiva della giurisprudenza *Ruiz Zambrano* si veda D. FERRI, G. MARTINICO, *Revisiting the Ruiz Zambrano Doctrine and Exploring the Potential for its Extensive Application*, in *European Public Law*, 2021, pp. 685-706.

potesse beneficiare del ricongiungimento familiare anche se non si era spostato dal suo Stato membro di origine, a condizione che il mancato riconoscimento del diritto a tale ricongiungimento avesse come conseguenza l'obbligo per il minore di lasciare il territorio dell'Unione. In effetti, secondo la Corte, la negazione del diritto al ricongiungimento familiare in tali ipotesi avrebbe comportato lo svuotamento del diritto di libera circolazione e di soggiorno del minore nel territorio dell'Unione, diritto discendente direttamente dallo *status* di cittadino europeo, destinato secondo la Corte ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

Nei casi di specie la Corte ha riconosciuto che tale condizione sussistesse, perché nel caso *Chen* la neonata, nata in Irlanda e per questo motivo cittadina irlandese, sarebbe stata costretta a tornare in Cina con i genitori, e nel caso *Ruiz Zambrano* i due figli minori di cittadinanza belga avrebbero dovuto seguire i genitori, cittadini colombiani, in Colombia. Nelle sentenze successive la Corte ha precisato che tale estensione del diritto al ricongiungimento familiare non si produrrebbe nelle ipotesi in cui il minore non sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione, ma solo a spostarsi in un altro Stato membro²⁵ e nelle ipotesi in cui la presenza del genitore sia solo auspicabile²⁶.

Nonostante tale interpretazione estensiva e nonostante nel caso *Ruiz Zambrano* l'avvocato generale e il giudice *a quo* avessero fatto riferimento due volte all'art. 24 della Carta²⁷, come accennato, nei casi citati la Corte ha fondato il proprio ragionamento sulla necessità di garantire i diritti discendenti dalla cittadinanza europea, e in particolare la libertà di circolazione e di soggiorno del cittadino dell'Unione.

Per questa ragione, l'approccio seguito risulta per così dire astratto: l'impossibilità per il minore di rimanere sul territorio dell'Unione viene in altre parole meccanicamente ricollegata all'assenza di un genitore sul medesimo territorio, senza che venga preso in considerazione qualsiasi elemento attinente alla tutela della vita privata e familiare o il superiore interesse del minore.

4. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia da un'ottica incentrata sulle libertà fondamentali a un'ottica di tutela dei diritti garantiti dalla Carta.

La prima sentenza relativa a minori nella quale il superiore interesse del minore viene in rilievo ai fini della concessione del ricongiungimento familiare è invece una pronuncia relativa a cittadini di Stati terzi soggiornanti regolarmente sul territorio di uno Stato membro, la sentenza *O.S.*²⁸. Le fattispecie oggetto della pronuncia riguardavano in

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 10 ottobre 2013, [causa C-86/12, Alopka](#), EU:C:2013:645.

²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 15 novembre 2012, [causa C-256/11, Dereci](#), EU:C:2011:734.

²⁷ Sul punto si veda M. KLAASEN, P. RODRIGUES, *The Best Interest of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Art. 24 (2) Charter*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, pp. 191-218.

²⁸ Corte di giustizia, sentenza del 6 dicembre 2012, [causa C-356/11](#), EU:C:2012:776.

particolare cittadine di Stati terzi legalmente residenti sul territorio dell'Unione coniugate inizialmente con un cittadino dell'Unione, dal quale avevano avuto un figlio, poi divorziate e risposatesi con un cittadino di uno Stato terzo con il quale avevano avuto un altro figlio. In entrambi i casi, i coniugi cittadini di Stati terzi si erano visti negare il permesso di soggiorno sul territorio dell'Unione a titolo di ricongiungimento familiare.

La Corte affronta la questione da due punti di vista. In primo luogo, si chiede se il mancato riconoscimento del ricongiungimento familiare al marito costringa il primo figlio della donna, cittadino dell'Unione, a lasciare il territorio europeo, dal momento che la madre si sposterebbe con il marito in uno Stato terzo. Pur riconoscendo che la situazione è diversa da *Ruiz Zambrano*, perché la madre, essendo legalmente residente sul territorio dell'Unione, potrebbe rimanervi, e che in queste ipotesi il cittadino di Stato terzo non è il padre biologico del cittadino dell'Unione, la Corte inizia a discostarsi da un ragionamento meccanicamente basato sulle libertà di circolazione. Essa sottolinea infatti che «è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione in tenera età e il cittadino di un paese terzo al quale è negato un diritto di soggiorno che può mettere in discussione l'efficacia pratica della cittadinanza dell'Unione dal momento che è tale dipendenza a far sì che il cittadino dell'Unione sia costretto, di fatto, ad abbandonare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione considerato nel suo complesso, come conseguenza di una siffatta decisione di diniego»²⁹. Dunque, gli elementi presi in considerazione sono connessi anche all'eventuale legame affettivo tra il coniuge della madre, cittadino di uno Stato terzo, e il minore, anche se la Corte poi ritiene che tale dipendenza non sussista in concreto.

Ma un riferimento puntuale alla Carta dei diritti fondamentali e al superiore interesse del minore emerge solo in relazione all'interpretazione della direttiva 2003/86. Nel valutare l'applicabilità della disposizione della direttiva che pone come condizione per il ricongiungimento il possesso da parte del soggiornante di risorse sufficienti, requisito mancante nel caso di specie, la Corte sottolinea infatti che la richiesta di dimostrare di avere risorse stabili e sufficienti per mantenere sé stesso e i suoi familiari deve essere applicata alla luce degli artt. 7 e 24 della Carta, i quali impongono agli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati e della necessità del bambino di intrattenere regolarmente rapporti con i due genitori, oltre che nell'ottica di favorire la vita familiare.

Come ha notato la dottrina³⁰, è dunque grazie al fatto che nel caso di specie trovava applicazione anche la direttiva 2003/86, e non in forza della giurisprudenza relativa al

²⁹ *Ivi*, punto 56.

³⁰ E. FRASCA, J.-Y. CARLIER, *The best interests of the child*, cit., p. 377, secondo i quali «this particular case shows that, at that time, EU secondary migration law offered better protection for family life than the EU primary law on citizenship. While the former could be read in light of the Charter, the latter would only apply after a strict determination of the scope of application of Article 20 TFEU».

ricongiungimento familiare nel caso di minori «statici», che i diritti fondamentali e la Carta hanno trovato applicazione.

Un primo passo verso un maggiore allineamento, sotto il profilo qui considerato, della giurisprudenza relativa alla direttiva 2003/86 e della giurisprudenza concernente il ricongiungimento familiare di cittadini dell'Unione emerge invece dalla sentenza *Rendón Marín*³¹, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato terzo, padre di cittadini dell'Unione minorenni dei quali ha l'affidamento esclusivo e che hanno sempre soggiornato in Spagna, di soggiornare in tale Stato con i figli ai sensi della direttiva 2004/38. Nel caso di specie, il soggetto in questione aveva precedenti penali e su tale base le autorità spagnole avevano respinto la sua domanda di soggiorno temporaneo. La pronuncia è interessante, perché la Corte non solo fa menzione dei diritti fondamentali tutelati nella Carta, ma si discosta anche parzialmente dal ragionamento svolto nella sentenza *Ruiz Zambrano*. Da un lato, infatti, secondo la Corte «è necessario (...) prendere in considerazione i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare come sancito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» che «deve essere letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta»³². Dall'altro, nell'esaminare la possibilità, prefigurata da alcuni Stati membri, che il signor Rendón Marín e i figli si rechino in Polonia, Stato del quale la figlia è cittadina, la Corte manifesta un atteggiamento più aperto alla presa in considerazione della situazione concreta dei soggetti in questione³³. Nonostante, secondo la Corte spetti alle autorità nazionali valutare se l'interessato possa beneficiare del diritto derivato di accompagnare i figli in Polonia e di risiedere in tale Stato, in modo che sia garantito il diritto dei cittadini minori di rimanere sul territorio europeo, nella sentenza si legge infatti che Rendón Marín «ha affermato in udienza di non avere alcun legame con la famiglia della madre di sua figlia, madre che, a suo avviso, non risiede in Polonia, e che né lui né i figli conoscono la lingua polacca»³⁴. E che «dalle informazioni di cui dispone la Corte si può inferire che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale può comportare, per i figli del sig. Rendón Marín, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale di diritti che lo status di cittadino dell'Unione conferisce loro e che, quindi, tale situazione rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione»³⁵. Anziché considerare la presenza di familiari dei figli in Polonia una circostanza sufficiente a garantire che questi non siano obbligati a

³¹ Corte di giustizia, sentenza del 13 settembre 2016, [causa C-165/14](#), *Rendón Marín*, EU:C:2016:675.

³² *Ivi*, punto 66.

³³ Sentenza *Alopka*, cit. Sul significato della sentenza *Rendón Marín* si veda D. FERRI, G. MARTINICO, *Revisiting the Ruiz Zambrano Doctrine*, cit., p. 691 ss.

³⁴ Sentenza *Rendón Marín*, cit., punto 79.

³⁵ *Ivi*, punto 80.

lasciare il territorio dell'Unione nel caso di allontanamento del padre, la Corte sembra dunque prendere in considerazione nella sua valutazione elementi ulteriori, sì da attribuire un significato meno astratto all'obbligo per i minori di lasciare il territorio dell'Unione.

La svolta reale nel senso di un superamento dell'ottica incentrata sulla garanzia delle libertà di circolazione nella giurisprudenza relativa al ricongiungimento familiare di cittadini dell'Unione è rappresentata tuttavia dalla nota sentenza *Chavez-Vilchez*³⁶, relativa a otto controversie riguardanti il rifiuto di concedere il diritto al ricongiungimento familiare alle madri, cittadine di Stati terzi, di minori «statici», figli di padri olandesi residenti in Olanda. Nella pronuncia in questione l'applicazione del ragionamento elaborato nelle sentenze *Chen* e *Ruiz Zambrano* avrebbe condotto la Corte a negare il ricongiungimento familiare: essendo i padri dei minori cittadini europei e residenti nell'Unione, il mancato riconoscimento alle madri della possibilità di vivere con i minori nel territorio dell'Unione non avrebbe infatti in astratto costretto questi ultimi a lasciare il territorio europeo, potendo essi vivere con i padri in Olanda. La Corte, tuttavia, seguendo il medesimo ragionamento applicato nel caso *O.S.* e richiamando gli artt.7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ritiene che «il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di e disposto ad assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minore costituisce un elemento pertinente, ma che non è di per sé solo sufficiente per poter constatare che non esiste, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, una relazione di dipendenza tale per cui quest'ultimo sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione qualora al suddetto cittadino di un paese terzo venisse rifiutato un diritto di soggiorno. Infatti, una constatazione in tal senso deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore di cui trattasi, dell'insieme delle circostanze del caso di specie e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio di tale minore»³⁷. A un'applicazione meccanica del ragionamento seguito nei casi *Chen* e *Ruiz Zambrano* si sostituisce quindi un approccio basato sulla valutazione concreta delle esigenze e dei legami affettivi del minore, incentrata sulla necessità di garantire il suo *best interest*.

Ne deriva che i diritti fondamentali e la Carta assumono la veste non più di strumento interpretativo delle disposizioni di diritto dell'Unione, bensì di mezzo attraverso il quale il diritto dell'Unione trova applicazione: è l'esigenza di garantire il godimento di tali diritti che spinge infatti la Corte a considerare coperte dal diritto

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 10 maggio 2017, [causa C-133/15](#), *Chavez-Vilchez*, EU:C:2017:354.

³⁷ *Ivi*, punto 71.

dell'Unione situazioni che normalmente sfuggirebbero alla sua sfera di applicazione perché puramente interne³⁸.

Lo stesso principio viene poi ribadito nelle sentenze *K.A.*³⁹ e *X c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*⁴⁰. Mentre nella prima la Corte si limita a sottolineare come nel caso di cittadino maggiorenni l'applicazione di questi principi debba essere assolutamente eccezionale, la seconda riguarda una fattispecie differente da quelle finora esaminate, dal momento che il minore cittadino dell'Unione del cui diritto al ricongiungimento familiare si discuteva non aveva mai soggiornato nel territorio dell'Unione. Il minore viveva infatti in Thailandia con la nonna materna, e la madre, cittadina thailandese residente nei Paesi Bassi, sposata con il padre del minore, cittadino olandese, dal quale aveva poi divorziato, chiedeva di poter rimanere in tale Stato a titolo di ricongiungimento familiare con il figlio cittadino dell'Unione anche dopo la revoca del suo diritto di soggiorno. Ora, la Corte, anche in tale ipotesi, pur non richiamando esplicitamente le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, dopo aver precisato che la possibilità per il genitore cittadino di paese terzo di beneficiare del ricongiungimento familiare in una simile ipotesi sussiste solo nel caso in cui anche il minore si trasferisca con lui sul territorio di uno Stato membro, prende in considerazione l'eventuale legame di dipendenza tra i due soggetti. Secondo la Corte, in particolare, «è alla luce dell'intensità del rapporto di dipendenza tra il genitore cittadino di un paese terzo e il suo figlio minore, cittadino dell'Unione, che deve essere esaminata la domanda di diritto di soggiorno derivato, e siffatta valutazione deve tener conto di tutte le circostanze del caso di specie», quali «l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, il grado del suo rapporto affettivo con il genitore cittadino dell'Unione e con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché il rischio che la separazione da quest'ultimo rappresenterebbe per l'equilibrio del minore»⁴¹.

5. Conclusioni.

³⁸ Come notano in modo efficace E. FRASCA, J.-Y. CARLIER, *The best interests of the child*, cit., p. 378, «[i]n French one could say that the Charter is no longer just a “clé de lecture” for EU law, but it is also a “clé d’entrée” into EU law». Sul punto si veda anche J. SNELL, *Do fundamental rights determine the scope of EU law?*, in *European Law Review*, 2018, pp. 475-476.

³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 8 maggio 2018, [causa C-82/16](#), *K.A.*, EU:C:2018:308. Nella sentenza *Subdelegación del Gobierno en Toledo* (Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 2022, [cause riunite C-451/19 e C-532/19](#), EU:C:2022:354) la Corte, sempre in relazione a un cittadino dell'Unione maggiorenni, ha affermato che «un rapporto di dipendenza, di natura tale da giustificare la concessione di un diritto di soggiorno derivato (...) non sussiste per il solo motivo che il cittadino di uno Stato membro, maggiorenni e che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione, e il coniuge, maggiorenni e cittadino di un paese terzo, sono tenuti a convivere, in forza degli obblighi derivanti dal matrimonio secondo il diritto dello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza e nel quale è stato contratto il matrimonio» (punto 70).

⁴⁰ Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 2023, [causa C-459/20](#), *X c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, EU:C:2023:499.

⁴¹ *Ivi*, punti 48-49.

La giurisprudenza ora citata testimonia, come sottolineato, uno scostamento della Corte di giustizia nelle ipotesi relative al ricongiungimento familiare spettante a cittadini dell'Unione da un ragionamento puramente incentrato sulle libertà economiche, e l'assunzione di un'ottica attenta alla tutela dei diritti fondamentali. Si tratta tuttavia di un passaggio che riguarda quasi unicamente ipotesi eccezionali relative a minori, e che dunque non porta a un riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare a tutti i cittadini europei, indipendentemente dal loro spostamento dallo Stato membro di origine. Come ha notato la dottrina, solo un'estensione del genere sarebbe in grado di evitare discriminazioni a rovescio dovute a un atteggiamento restrittivo nei confronti del ricongiungimento familiare da parte dei legislatori nazionali, di garantire certezza del diritto e di allineare l'ambito di applicazione delle norme a tutela dei diritti fondamentali – che prescinde dal carattere mobile o statico del soggetto – e quello dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea. Vi è tuttavia da chiedersi se tale estensione possa essere operata unicamente in via giurisprudenziale o se richieda invece un ripensamento dei fondamenti della cittadinanza europea⁴².

⁴² Sul punto si veda P. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, *EU Citizenship and the European Federal Challenge through the Prism of Family Reunification*, cit., p. 443 ss., i quali mettono in luce il differente approccio di ordinamenti federali quale quello statunitense e sottolineano come un'estensione del diritto al ricongiungimento familiare previsto dal diritto dell'Unione europea a tutti i cittadini dell'Unione implicherebbe una ridefinizione della ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione e l'introduzione di un elemento federale in quest'ultima. Sul punto si veda anche A. TRYFONIDOU, *Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizens' Europe*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2008, pp. 43-67, spec. p. 52.

ABSTRACT: Partendo dal ruolo centrale della Carta dei diritti fondamentali nell'interpretazione delle direttive 2003/86 e 2004/38, l'articolo prende in esame la progressiva evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al ricongiungimento familiare spettante ai cittadini europei. Quest'ultima si è progressivamente discostata da un'ottica incentrata sulle libertà economiche per assumere una visione basata su una valutazione in concreto dell'impatto di un mancato riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare sui diritti fondamentali dell'individuo. Tale evoluzione trova le sue radici nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi legalmente soggiornanti sul territorio dell'Unione e ha reso i diritti fondamentali uno strumento attraverso il quale attrarre nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione situazioni che ne sarebbero estranee. Si tratta tuttavia di un'evoluzione limitata tuttora a circostanze eccezionali e che dunque non si estende a tutti i cittadini europei.

PAROLE CHIAVE: ricongiungimento familiare; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; superiore interesse del minore; diritto alla tutela della vita privata e familiare.

Family reunification and the Charter of Fundamental Rights of the European Union

ABSTRACT: Starting from the central role of the Charter of Fundamental Rights in the interpretation of Directives 2003/86 and 2004/38, the article examines the gradual evolution of the case-law of the Court of Justice concerning family reunification for European citizens. The latter has progressively moved away from a focus on economic freedoms to a view based on a concrete assessment of the impact of a failure to recognise the right to family reunification on the fundamental rights of the individual. This development is rooted in the case-law of the Court of Justice on the family reunification of third-country nationals residing lawfully in the territory of the Union and has made fundamental rights an instrument through which situations that would be outside the scope of Union law can be brought within the scope of Union law. However, this development is still limited to exceptional circumstances and therefore does not extend to all European citizens.

KEYWORDS: family reunification; Charter of the fundamental rights of the European Union; child's best interests; right to respect for private and family life.