



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.12.2008  
COM(2008) 840 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e  
dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati  
membri**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

**1. INTRODUZIONE**

La presente relazione offre una panoramica completa del recepimento nelle legislazioni nazionali della direttiva 2004/38/CE<sup>1</sup> e della sua applicazione nella vita quotidiana. Pubblicandola la Commissione assolve l'obbligo, previsto dall'articolo 39, paragrafo 1, della direttiva, di presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della medesima<sup>2</sup>.

La Commissione riesaminerà periodicamente la questione e pubblicherà a tempo debito ulteriori relazioni e orientamenti.

La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno a beneficio dei cittadini dell'UE, degli Stati membri e della competitività dell'economia europea ed è un diritto sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*articolo 45*). All'inizio del progetto europeo, soltanto i lavoratori beneficiavano del diritto di libera circolazione (*articolo 39 del trattato CE*), che con il tempo è stato esteso a tutti i cittadini dell'UE. La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'UE il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso (*articolo 18 del trattato CE*). A definire tali limitazioni e condizioni è la direttiva 2004/38/CE, che ha codificato la normativa e la giurisprudenza vigenti nel settore della libera circolazione semplificandole a scopo di leggibilità e di chiarezza.

Anche i cittadini degli Stati membri che hanno aderito recentemente all'UE godono del diritto illimitato di libera circolazione. Le disposizioni transitorie si applicano soltanto all'accesso ai mercati del lavoro.

---

<sup>1</sup> 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 di 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, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

<sup>2</sup> Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE (P6\_TA(2007)0534).

La direttiva è fondamentale non soltanto per gli oltre 8 milioni<sup>3</sup> di cittadini dell'UE che soggiornano in un altro Stato membro e per i loro familiari, ma anche per i milioni di cittadini dell'UE che viaggiano ogni anno all'interno dell'Unione.

Il valore del diritto di libera circolazione trova conferma nelle aspettative dei cittadini dell'UE. Da una recente indagine<sup>4</sup> risulta che l'88% degli interpellati è a conoscenza di tale diritto<sup>5</sup>, con un aumento del 4% rispetto all'ultima inchiesta del 2002.

Tra le numerose fonti su cui si basa la presente relazione ricordiamo uno studio sulla conformità delle disposizioni nazionali con la direttiva<sup>6</sup>, un questionario sull'attuazione pratica della direttiva compilato dagli Stati membri, le indagini svolte dalla Commissione, le denunce dei singoli cittadini, la cooperazione con il Parlamento europeo, le risoluzioni, interrogazioni e petizioni parlamentari, e le discussioni con gli Stati membri su questioni pratiche in merito all'applicazione della direttiva.

## 2. CONTROLLO DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

Secondo l'articolo 40, paragrafo 1 della direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 30 aprile 2006.

Nel giugno 2005 e nel gennaio 2006 la Commissione ha organizzato due riunioni con gli Stati membri per rispondere a domande sull'interpretazione della direttiva.

In numerosi casi gli Stati membri hanno comunicato le misure nazionali di attuazione in modo incompleto e in ritardo. Tra il giugno 2006 e il febbraio 2007, la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione a norma dell'articolo 226 del trattato CE nei confronti di 19 Stati membri<sup>7</sup> che non avevano comunicato il testo delle disposizioni di diritto interno adottate ai fini del recepimento della direttiva. In seguito tutti gli Stati membri hanno gradualmente adottato misure di recepimento e i procedimenti sono stati chiusi.

La direttiva è già stata integrata nell'accordo SEE<sup>8</sup> ma non è ancora di applicazione nei paesi SEE non membri dell'UE, poiché la Norvegia non ha ancora attuato le necessarie disposizioni costituzionali.

---

<sup>3</sup> Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007), COM(2008) 85.

<sup>4</sup> Indagine Eurobarometro n. 213, su un campione di più di 2700 cittadini dell'UE scelti casualmente e intervistati nel novembre 2007.

<sup>5</sup> Secondo l'ultima relazione di attività trimestrale sul periodo da gennaio a marzo 2008 ([http://ec.europa.eu/europedirect/call\\_us/statistics/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_it.htm)), la maggior parte delle richieste di informazioni rivolte al servizio EUROPE DIRECT (22%) riguardava questioni transfrontaliere (*viaggiare, lavorare, vivere o studiare in un altro Stato membro*) Tra gennaio e ottobre 2006, l'84% delle richieste di informazioni rivolte al Servizio di orientamento per i cittadini (Citizens Signpost Service) riguardava tali diritti (cfr. Relazioni di feedback: "What the CSS Database Tells us", sul sito [http://ec.europa.eu/citizensrights/front\\_end/about/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_it.htm)).

<sup>6</sup> Lo studio si basa sul recepimento al 1° agosto 2008.

<sup>7</sup> Tutti gli Stati membri tranne DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG e RO.

<sup>8</sup> Decisione del Comitato misto SEE n. 158/2007 del 7 dicembre 2007.

### 3. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

Nel complesso il recepimento della direttiva 2004/38/CE è piuttosto deludente: non un singolo Stato membro ha recepito in modo effettivo e corretto l'intera direttiva e non un singolo articolo della direttiva è stato recepito in modo effettivo e corretto in tutti gli Stati membri.

D'altra parte, in alcuni settori gli Stati membri hanno adottato misure di recepimento che sono più favorevoli ai cittadini dell'UE e ai loro familiari di quanto imponga la direttiva<sup>9</sup>.

Se a Cipro, in Grecia, in Finlandia, in Lussemburgo, a Malta, in Portogallo e in Spagna i problemi di conformità sono limitati ad alcune disposizioni della direttiva, nella maggior parte degli Stati membri sono state recepite in modo scorretto parti significative e disposizioni cruciali del testo.

In questa parte della relazione si illustrano alcuni problemi di conformità seguendo la struttura della direttiva.

#### 3.1. Familiari

Il recepimento della definizione di “familiare” di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva è complessivamente soddisfacente.

Meno soddisfacente è il recepimento per quanto riguarda i diritti degli altri familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 2: tredici<sup>10</sup> Stati membri non hanno recepito correttamente la disposizione e dieci Stati membri<sup>11</sup> l'hanno recepita in un senso più favorevole, estendendo anche a questa categoria di familiare il diritto automatico di soggiornare con il cittadino dell'UE.

Le coppie dello stesso sesso hanno pieno diritto di libera circolazione e di soggiorno in tredici Stati membri<sup>12</sup>, che equiparano ai familiari i partner che hanno contratto un'unione registrata.

In seguito a una sentenza della Corte di giustizia del 23 settembre 2003<sup>13</sup>, in Danimarca, Irlanda, Finlandia e nel Regno Unito per poter fruire del diritto di soggiorno in uno Stato membro il familiare cittadino di un paese terzo deve soggiornare già legalmente in un altro Stato membro. Sette Stati membri<sup>14</sup> hanno adottato la stessa interpretazione con circolari amministrative.

L'applicazione di questo requisito supplementare, non previsto dalla direttiva, ha provocato numerose proteste.

Il 25 luglio 2008, nella causa C-127/08 *Metock*, la Corte di giustizia ha sentenziato che il requisito del previo soggiorno legale è contrario alla direttiva. Occorre sottolineare che, secondo il giudice nazionale del rinvio, nessuno dei matrimoni di cui tratta la causa *Metock* era di convenienza. La Corte di giustizia ha ricordato che in base all'articolo 35 della direttiva

---

<sup>9</sup> Per ulteriori particolari si vedano i grafici in allegato.

<sup>10</sup> AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE e UK.

<sup>11</sup> BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO e SK.

<sup>12</sup> BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE e UK.

<sup>13</sup> Causa C-109/01 *Akrich*.

<sup>14</sup> AT, CZ, DE, EL, CY, MT e NL.

gli Stati membri hanno il diritto di difendersi contro gli abusi dei diritti conferiti dalla legislazione comunitaria, compresi i matrimoni di convenienza.

Questa sentenza ha suscitato vive polemiche in alcuni Stati membri, soprattutto in Danimarca, dove si sostiene che abbia creato una falla nella legge sull'immigrazione per cui i cittadini di paesi terzi potrebbero 'regolarizzare' più facilmente la loro situazione sposando un cittadino dell'UE (*si veda il successivo punto 3.8.3*).

### **3.2. Diritto d'ingresso**

Il recepimento dell'articolo 5, paragrafo 2 è spesso scorretto e/o incompleto e le lacune legislative comportano frequenti violazioni dei diritti dei familiari, segnatamente di coloro che sono cittadini di paesi terzi.

Soltanto sette Stati membri<sup>15</sup> hanno introdotto nel diritto interno agevolazioni specifiche per consentire ai familiari di ottenere un visto d'ingresso. La Bulgaria e la Germania sembrano concedere tali agevolazioni nella pratica. Cinque Stati membri<sup>16</sup> non prevedono l'esonero dal visto per i familiari muniti di una carta di soggiorno rilasciata da un altro Stato membro.

Ulteriori problemi pratici per i familiari di cittadini dell'UE che sono cittadini di paesi terzi vengono dalla mancata differenziazione tra la loro categoria, che gode di determinati diritti in virtù della direttiva, e la categoria generale dei cittadini di paesi terzi. Spesso questi familiari sono tenuti a corredare la loro domanda di visto d'ingresso di una serie di documenti, come il giustificativo di alloggio, la prova di disporre di risorse sufficienti, una lettera d'invito o un biglietto di ritorno.

L'articolo 5, paragrafo 4, che conferisce il diritto d'ingresso ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che giungono alle frontiere sprovvisti dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, è spesso recepito e applicato in modo scorretto, ad esempio in Belgio, in Lettonia e in Svezia, mentre in sei Stati membri<sup>17</sup> non è recepito affatto.

### **3.3. Diritto di soggiorno sino a tre mesi**

La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 6, ma sussistono alcuni problemi di conformità. L'Italia, l'Ungheria, la Slovenia e la Spagna hanno subordinato il diritto di soggiorno alla condizione che il familiare cittadino di un paese terzo sia entrato legalmente nel paese. In Grecia, Lussemburgo e Slovenia il diritto d'ingresso è collegato alla durata del visto di ingresso. Secondo la legislazione comunitaria, confermata dalla giurisprudenza<sup>18</sup>, i diritti di soggiorno non possono essere negati per il solo motivo che il familiare è entrato nello Stato membro illegalmente o che il suo visto d'ingresso è scaduto.

Soltanto la Danimarca, la Finlandia, Malta e la Svezia provvedono correttamente a un trattamento più favorevole dei richiedenti lavoro senza imporre formalità relative al diritto di soggiorno in virtù dell'articolo 6, alla luce del considerando 9.

---

<sup>15</sup> CY, CZ, EL, PL, PT, RO e ES.

<sup>16</sup> AT, DK, ES, IE e UK.

<sup>17</sup> AT, DK, EE, IT, LT e DE.

<sup>18</sup> Causa C-459/99 *MRAX*.

### **3.4. Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi**

#### *3.4.1. Condizioni collegate a questo diritto*

La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 7, paragrafo 1. In Estonia e in Spagna i cittadini dell'UE non sono neanche tenuti a rispettare nessuna delle condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 1, e il diritto di soggiorno è concesso unicamente sulla base del possesso della cittadinanza dell'Unione.

La Repubblica ceca riconosce il diritto di soggiorno soltanto quando la famiglia dispone di un alloggio soddisfacente. A Malta, per poter soggiornare in qualità di lavoratori i cittadini dell'UE devono ottenere un permesso di lavoro<sup>19</sup>. Condizioni di questo tipo sono contrarie alla legislazione comunitaria. In Slovenia e Slovacchia i cittadini dell'UE non hanno diritto di soggiornare in qualità di familiari di un altro cittadino dell'UE, il che rende loro più difficile acquisire il diritto di soggiorno in questi paesi.

Per quanto riguarda i familiari di studenti, dodici Stati membri<sup>20</sup> non hanno fatto ricorso all'opzione prevista all'articolo 7, paragrafo 4, di limitare il campo di applicazione della norma al coniuge e ai figli a carico. Altri Stati membri hanno invece utilizzato questa possibilità, ma otto di essi<sup>21</sup> non hanno recepito correttamente l'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti e dei discendenti diretti dello studente.

L'articolo 7, paragrafo 3, che prevede il mantenimento della qualità di lavoratore, non è stato recepito correttamente in diciassette Stati membri<sup>22</sup>, soprattutto perché la legge prevede la possibilità di mantenere il diritto di soggiorno ma non la qualità di lavoratore, che costituisce un concetto più ampio: il mantenimento della qualità di lavoratore, infatti, oltre ad avere un'incidenza sul diritto di soggiorno, conferisce anche una protezione supplementare contro l'allontanamento, la possibilità di ottenere il diritto di soggiorno permanente a condizioni favorevoli e un diritto illimitato alla parità di trattamento.

#### *3.4.2. Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione*

A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri possono richiedere ai cittadini dell'UE l'iscrizione presso le autorità competenti. L'Irlanda è l'unico Stato membro privo di sistema di iscrizione.

Nella Repubblica ceca, in Slovacchia e nel Regno Unito vige un sistema di iscrizione facoltativa. Altri Stati membri impongono ai cittadini dell'UE di iscriversi e in generale recepiscono correttamente la direttiva.

Dodici Stati membri<sup>23</sup>, però, hanno recepito in modo scorretto o ambiguo la nozione di "risorse economiche sufficienti": i problemi sono dovuti principalmente al fatto che viene fissato un importo minimo considerato sufficiente e non si decide in base alle singole situazioni.

---

<sup>19</sup> L'obbligo di ottenere un permesso di lavoro prima di essere autorizzato a lavorare non equivale al rilascio automatico di un permesso di lavoro, che sarebbe consentito in virtù delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori.

<sup>20</sup> AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI e SK.

<sup>21</sup> CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO e SE.

<sup>22</sup> AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE e UK.

<sup>23</sup> BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE e SI.

Il Belgio, l'Ungheria, i Paesi Bassi e la Svezia hanno adottato orientamenti dettagliati sulla valutazione delle "risorse economiche sufficienti" e la Lettonia e la Repubblica ceca dispongono di orientamenti sulla valutazione del concetto di "onere eccessivo".

#### *3.4.3. Formalità amministrative per i familiari cittadini di paesi terzi*

La maggior parte dei problemi di recepimento riguarda in questo caso la carta di soggiorno rilasciata a familiari che sono cittadini di paesi terzi, la sua validità e i documenti giustificativi da presentare a sostegno della domanda.

Una grave difficoltà risulta dal fatto che in numerosi Stati membri la carta di soggiorno non è chiamata "carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione", come prevede l'articolo 10. Per i familiari interessati può risultare difficile dimostrare che la loro situazione rientra nel campo di applicazione della direttiva e non in quello delle disposizioni nazionali, più restrittive, relative agli stranieri.

### **3.5. Mantenimento del diritto di soggiorno in caso di decesso, partenza o divorzio**

Il recepimento è soddisfacente per quanto riguarda il mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari che sono essi stessi cittadini dell'UE, ma problematico nel caso di familiari cittadini di paesi terzi.

L'Austria, la Danimarca, l'Irlanda, la Lettonia, la Slovenia e la Slovacchia non hanno recepito integralmente l'articolo 12, paragrafo 2 e l'articolo 13, paragrafo 2, in quanto non hanno previsto la possibilità di conservare il diritto di soggiorno per i familiari di una persona che rispetta le condizioni per mantenere tale diritto. La Polonia, invece, ha adottato norme più favorevoli che consentono ai familiari di conservare il diritto di soggiorno senza bisogno di dimostrare di essere lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o persone autosufficienti.

### **3.6. Mantenimento del diritto di soggiorno – articolo 14**

Soltanto dieci Stati membri<sup>24</sup> hanno esplicitamente recepito la disposizione che vieta la verifica sistematica delle condizioni connesse al diritto di soggiorno.

Tredici Stati membri<sup>25</sup> non escludono l'allontanamento come conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale.

### **3.7. Diritto di soggiorno permanente**

Oltre ai vari problemi di minore entità collegati al recepimento del diritto di soggiorno permanente sancito dall'articolo 16, vi sono problemi più gravi relativi all'acquisizione di tale diritto dopo cinque anni di soggiorno in via continuativa. In Ungheria questo diritto è indebitamente subordinato a condizioni collegate al diritto di soggiorno. Altrettanto scorretta è la normativa in Belgio e nel Regno Unito, dove non si tiene conto dei periodi di soggiorno acquisiti dai cittadini dell'UE prima che i loro paesi aderissero all'Unione.

Molti Stati membri<sup>26</sup> hanno avuto difficoltà nel recepire dell'articolo 17, che prevede disposizioni più favorevoli per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente da parte di lavoratori che hanno cessato le attività.

---

<sup>24</sup> BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL e PT.

<sup>25</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO e SK.

### **3.8. Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica**

Il capo VI della direttiva conferisce agli Stati membri il diritto di rifiutare l'ingresso ai cittadini dell'UE e ai loro familiari o di allontanarli, ma subordina tale diritto a rigorose garanzie materiali e procedurali che assicurano un giusto equilibrio tra gli interessi degli Stati membri e quelli dei cittadini dell'UE. È questo uno dei capitoli della direttiva il cui recepimento è più spesso insufficiente o incompleto.

Coloro che godono del diritto di libera circolazione hanno obblighi nei confronti dello Stato membro ospitante, primo fra tutti rispettarne le leggi. La direttiva consente agli Stati membri di allontanare gli autori di reati; assicura al contempo che vi sia sempre una valutazione caso per caso e che i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettino il principio di proporzionalità e si basino esclusivamente sul comportamento personale del destinatario, il quale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. La sola esistenza di condanne penali non può giustificare automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. Le autorità degli Stati membri devono inoltre tenere conto della durata del soggiorno dell'interessato sul loro territorio, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare e economica, della sua integrazione sociale e culturale e dell'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

L'Italia e la Finlandia<sup>27</sup> prevedono l'allontanamento automatico per i cittadini dell'UE che abbiano commesso un reato di una certa gravità.

L'Italia ha inoltre introdotto un regime che aumenta la durata del periodo di detenzione per coloro che commettono un reato essendo già in posizione irregolare sul territorio italiano. Più volte la Corte di giustizia ha sentenziato che il mancato rispetto da parte di un cittadino dell'UE delle procedure amministrative in materia di soggiorno è passibile soltanto di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

#### *3.8.1. Garanzie materiali (articoli 27 e 28)*

Data l'importanza delle disposizioni che stabiliscono a quali condizioni gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione, è deludente constatare che solo quattro Stati membri<sup>28</sup> le hanno recepite correttamente.

I problemi in questo caso sono spesso collegati al mancato recepimento delle norme che riducono il potere discrezionale amministrativo, ad esempio quella secondo cui i motivi per limitare la libertà di circolazione non possono essere invocati per fini economici. L'ampiezza delle lacune in questo aspetto del recepimento è attenuata dal fatto che le garanzie sembrano essere applicate correttamente dai giudici e dalle autorità nazionali, malgrado manchino orientamenti chiari e rigorosi per l'esercizio della discrezionalità giudiziaria e amministrativa. È questo uno dei settori in cui il recepimento è più carente.

A prescindere dalla loro applicazione pratica, è essenziale che le garanzie siano recepite esplicitamente, se non altro per fornire ai cittadini dell'UE una descrizione chiara e ampia dei

---

<sup>26</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI e SK.

<sup>27</sup> La Finlandia prevede l'allontanamento automatico per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

<sup>28</sup> CY, EL, MT e PT.



loro diritti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre impegnarsi di più per semplificare le misure di recepimento, in quanto spesso soltanto un esperto può comprenderne gli effetti.

Ad esprimere il sotteso principio di proporzionalità, la direttiva rafforza la protezione contro l'allontanamento a favore dei cittadini dell'UE che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo più lungo. Mentre i cittadini dell'UE che fruiscono del diritto di soggiorno possono essere allontanati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, quelli che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente possono esserlo soltanto per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (articolo 28, paragrafo 2). Coloro che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per i precedenti dieci anni non possono essere allontanati se non per motivi imperativi di pubblica sicurezza. La stessa protezione è accordata ai minori, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nel loro interesse, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (articolo 28, paragrafo 3).

La definizione e la modifica delle nozioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza resta di competenza degli Stati membri. Nell'attuare la direttiva, tuttavia, non si può banalizzare la differenza tra il campo di applicazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 28, né estendere il concetto di pubblica sicurezza a misure che dovrebbero essere considerate di ordine pubblico.

### 3.8.2. Garanzie procedurali (articoli 30 e 31)

Il recepimento delle garanzie procedurali non è soddisfacente ed è stato effettuato correttamente soltanto da quattro Stati membri<sup>29</sup>. La maggior parte dei problemi in questo settore sembra derivare da un recepimento inadeguato.

In Francia, nei casi di assoluta urgenza non si applicano garanzie procedurali: i cittadini dell'UE non ricevono alcuna notifica scritta del provvedimento di allontanamento, non sono informati dei motivi che ne giustificano l'adozione né hanno il diritto di opporre ricorso prima che sia eseguito il provvedimento.

Più della metà degli Stati membri non ha recepito correttamente la disposizione relativa al termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro in caso di allontanamento.

Per quanto riguarda l'accesso ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e amministrativi, il recepimento è in genere corretto. Nel Regno Unito, il diritto di ricorso è accordato soltanto ai cittadini dell'UE che dimostrano di avere diritto alla libera circolazione e ai loro familiari; coloro che, a parere delle autorità britanniche, non forniscono prove in tal senso non vengono informati del loro diritto di ricorso. A norma della direttiva, invece, tutti i provvedimenti possono essere oggetto di ricorso.

### 3.8.3. Abuso e frode (articolo 35)

Non deve esserci abusiva utilizzazione di norme comunitarie per scopi impropri. In virtù dell'articolo 35, gli Stati membri possono adottare provvedimenti volti ad evitare abusi quali, ad esempio, matrimoni fittizi, come conferma la Corte di giustizia nella sentenza *Metock*. Laddove vi siano dubbi sull'autenticità del matrimonio, gli Stati membri possono indagare se i diritti conferiti dalla direttiva siano oggetto di abuso, ad esempio per eludere le leggi nazionali in materia di immigrazione, e possono rifiutare o revocare i diritti di ingresso e soggiorno se

---

<sup>29</sup> CY, LT, ES e PT.

l'abuso è dimostrato. La direttiva esige il rispetto del principio di proporzionalità e delle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31.

Malgrado la sua importanza, l'articolo 35 non è stato recepito da tutti gli Stati membri.

#### **4. VALUTAZIONE DELL'APPLICAZIONE PRATICA**

Nei trenta mesi di applicazione della direttiva, la Commissione ha ricevuto più di 1800 denunce individuali, 40 interrogazioni parlamentari e 33 petizioni relative alla sua applicazione. Ha registrato 115 denunce<sup>30</sup> e ha avviato cinque procedimenti di infrazione per inadeguata applicazione della direttiva.

I problemi denunciati alla Commissione, al Parlamento e a SOLVIT<sup>31</sup> confermano quanto riscontrato nella presente relazione.

La violazione continua dei diritti cruciali dei cittadini dell'UE riguarda in particolare:

- il diritto di ingresso e di soggiorno dei familiari che sono cittadini di paesi terzi (*problemi legati ai visti d'ingresso o all'attraversamento delle frontiere, condizioni per ottenere il diritto di soggiorno non previste dalla direttiva, ritardi nel rilascio delle carte di soggiorno*);
- l'obbligo per i cittadini dell'UE di presentare, a sostegno della domanda di soggiorno, documenti non previsti dalla direttiva.

#### **5. INIZIATIVE DA PRENDERE**

Spetta agli Stati membri garantire che la direttiva sia recepita e applicata correttamente e che i cittadini dell'UE siano informati dei loro diritti. Il recepimento, mancato o parziale, di alcune disposizioni sta creando un'incertezza giuridica che può essere all'origine di provvedimenti legislativi o amministrativi lesivi dei diritti dei cittadini dell'UE e dei loro familiari.

La Commissione intende moltiplicare gli sforzi affinché la direttiva sia recepita e applicata in modo corretto in tutta l'UE. Per questo farà ampio uso dei poteri che le conferisce il trattato, avviando se necessario procedimenti d'infrazione. La priorità sarà accordata ai problemi più gravi segnalati al capitolo 4 della presente relazione.

La Commissione proseguirà inoltre la collaborazione tecnica con gli Stati membri. Nel settembre 2008 ha incaricato un gruppo di esperti degli Stati membri di individuare le difficoltà e chiarire problemi di interpretazione della direttiva. In due riunioni il gruppo ha identificato vari punti che saranno oggetto di ulteriori discussioni e approfondimenti, soprattutto in materia di criminalità e abusi. È stato predisposto un questionario allo scopo di comprendere le preoccupazioni degli Stati membri nella loro esperienza pratica e di

---

<sup>30</sup> Di cui 106 sono ancora pendenti.

<sup>31</sup> SOLVIT, la rete per la soluzione dei problemi on-line in cui gli Stati membri dell'UE collaborano per affrontare problemi collegati all'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle autorità pubbliche, ha risolto 133 dei 199 casi relativi ai permessi di soggiorno e 43 dei 65 casi relativi ai visti. Nel 2007 la libera circolazione delle persone è stata il terzo dei principali problemi affrontati da SOLVIT (15%).

raccogliere dati statistici e le migliori prassi. Il gruppo continuerà a riunirsi a scadenze regolari.

La Commissione intende offrire informazioni e assistenza sia agli Stati membri che ai cittadini dell'UE e per questo intende pubblicare, nella prima metà del 2009, orientamenti sugli aspetti più problematici del recepimento o dell'applicazione (come gli allontanamenti e la lotta contro gli abusi) allo scopo di consigliare possibili soluzioni.

Gli Stati membri e il Parlamento europeo non sono le sole parti interessate con cui la Commissione deve collaborare intensamente: anche i cittadini dell'UE devono continuare ad essere informati dei diritti di cui godono grazie alla direttiva. A questo scopo, la Commissione continuerà a considerare prioritaria la comunicazione delle informazioni sulla direttiva, proseguirà la distribuzione di una guida semplificata ad uso dei cittadini dell'UE<sup>32</sup> e sfrutterà al meglio Internet, soprattutto tramite il portale "La tua Europa", la pubblicazione di un articolo su Wikipedia sul diritto di libera circolazione e la diffusione di semplici schede che illustrino i diritti dei cittadini.

La Commissione solleciterà gli Stati membri, dando l'apposito sostegno, a lanciare campagne di sensibilizzazione dei cittadini dell'UE sui diritti di cui godono in forza della direttiva, come previsto all'articolo 34 della medesima. A questo scopo il gruppo di esperti esaminerà e diffonderà le migliori pratiche.

## **6. CONCLUSIONI**

In questa fase non è necessario proporre modifiche della direttiva, occorre però che gli Stati membri la attuino più efficacemente. Le difficili questioni di interpretazione emerse finora possono essere affrontate in modo soddisfacente con la pubblicazione di orientamenti, frutto di ulteriori discussioni e chiarimenti.

A tempo debito sarà pubblicata una seconda relazione sull'applicazione della direttiva.






---

<sup>32</sup> "Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC", sul sito internet [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/policies](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies)

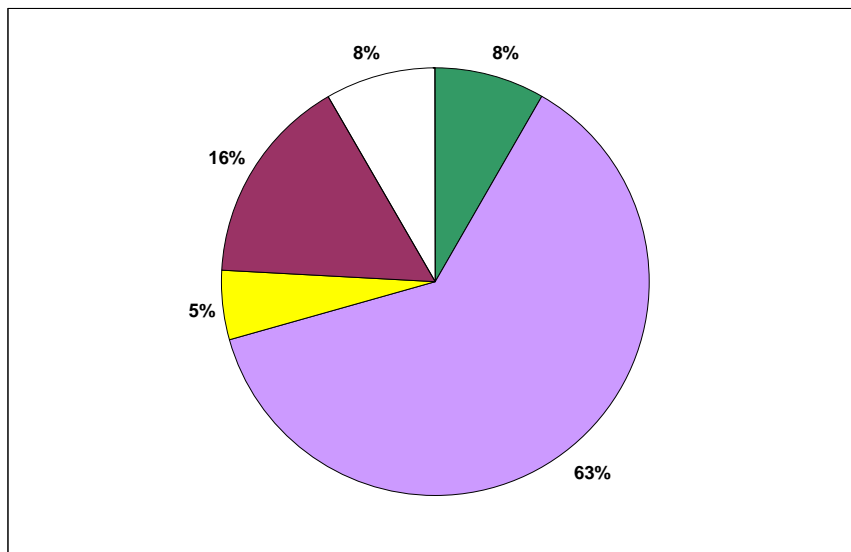
## ALLEGATO

### STATO ATTUALE DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2004/38/CE

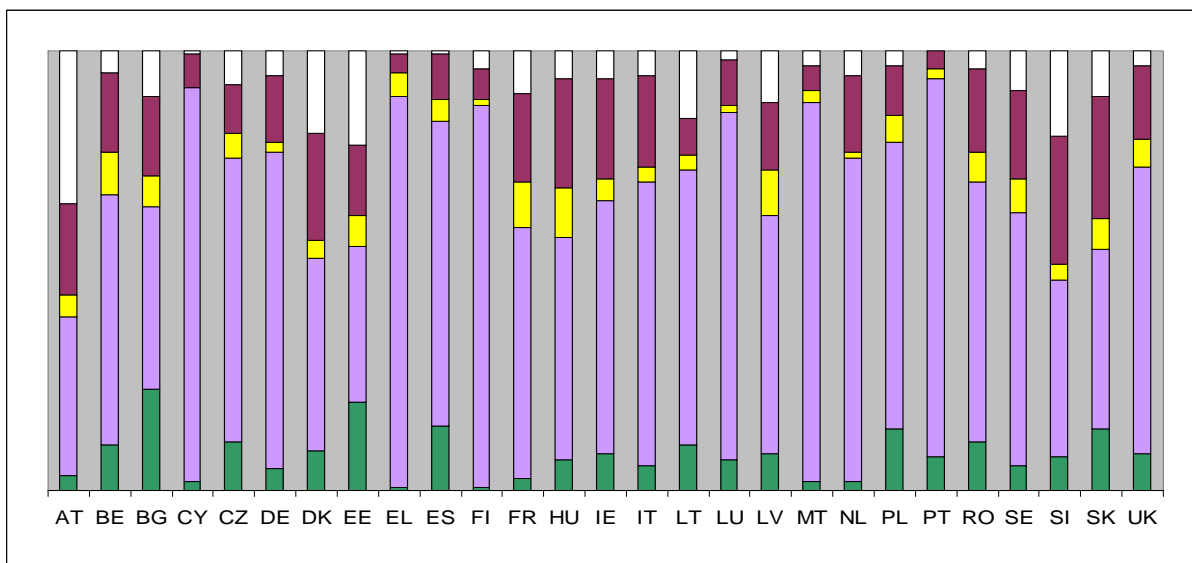
---

Legenda	
	Trattamento più favorevole
	Corretto e completo
	Ambiguo
	Scorretto e/o incompleto
	Nessun recepimento

#### 1. Dati globali sul recepimento



#### 2. Situazione per Stato membro



### 3. Situazione per articolo

