



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JEAN RICHARD DE LA TOUR  
presentate il 16 luglio 2020<sup>1</sup>

**Causa C-193/19**

**A  
contro  
Migrationsverket**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Malmö, competente in materia di immigrazione, Svezia)]

«Rinvio pregiudiziale – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Politica di immigrazione – Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen – Articolo 25, paragrafo 1 – Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare – Condizioni di rilascio di un titolo di soggiorno – Articolo 5, paragrafo 2 – Obbligo di presentazione di un documento di viaggio – Normativa nazionale che impone che l'identità del richiedente sia comprovata in maniera certa – Prassi nazionale che richiede, a tal fine, la presentazione di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno – Domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno presentata da un familiare già presente sul territorio nazionale – Familiare segnalato ai fini della non ammissione nel sistema di informazione Schengen – Diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per identità non comprovata in maniera certa – Ammissibilità»

### **I. Introduzione**

1. Può uno Stato membro subordinare il rinnovo di un permesso di soggiorno, rilasciato ad un cittadino di un paese terzo ai fini del ricongiungimento familiare, alla condizione che quest'ultimo compri in maniera certa la propria identità per mezzo della presentazione di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno?
2. Questo è, sostanzialmente, l'oggetto delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dal Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Malmö, competente in materia di immigrazione, Svezia).
3. Tali questioni si collocano nel contesto di una controversa sorta tra A, cittadino gambiano, e il Migrationsverket (Ufficio Immigrazione, Svezia), avendo quest'ultimo negato il rinnovo del permesso di soggiorno di A non essendo risultata la sua identità comprovata in maniera certa. Tale decisione è stata adottata in un contesto particolare poiché l'interessato è stato segnalato, da parte delle autorità norvegesi, ai fini della non ammissione nel sistema di informazione Schengen (SIS) a causa, in particolare, delle molteplici identità fittizie dal medesimo utilizzate sulla base di passaporti falsificati.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

4. La causa in esame offre alla Corte l'occasione di pronunciarsi sulla natura e sulla portata delle condizioni poste dal diritto dell'Unione in ordine alla prova dell'identità del cittadino di un paese terzo che richieda, dal territorio dello Stato membro nel quale si trovi, il rinnovo di un permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, qualora egli sia stato segnalato nel SIS ai fini della non ammissione nello spazio Schengen.

5. In queste mie conclusioni, suggerirò alla Corte, in un primo momento, di dichiarare che l'articolo 25, paragrafo 1, della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen<sup>2</sup>, la cui interpretazione viene richiesta dal giudice del rinvio, non osta ad una decisione con la quale uno Stato contraente<sup>3</sup> accetti di rinnovare il permesso di soggiorno del cittadino di un paese terzo segnalato ai fini della non ammissione nel SIS per quanto l'identità del medesimo non possa essere comprovata con certezza. Esporrò, tuttavia, le ragioni per le quali tale decisione debba essere preceduta dalla consultazione dello Stato contraente che abbia proceduto alla segnalazione della persona in questione e debba basarsi su un motivo serio.

6. In un secondo momento nel prosieguo delle mie conclusioni, e al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, proporrò alla Corte di pronunciarsi sulle disposizioni previste dalla direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare<sup>4</sup>.

7. Anzitutto, illustrerò come le condizioni specificate all'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva non ostino ad una normativa nazionale come quella controversa nella specie, che richieda, ai fini dell'esame di una domanda di permesso di soggiorno, che il cittadino di un paese terzo compri in maniera certa la propria identità producendo la copia autenticata di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno richiesta. Successivamente, concentrerò il mio esame sul rispetto di due principi alla base dell'esame di una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2003/86, vale a dire quello relativo alla necessità di procedere ad un esame individuale della domanda e quello relativo alla necessità di garantire il diritto al rispetto della vita familiare del familiare interessato. Concluderò, infine, nel senso che, nel caso in cui quest'ultimo non riesca ad allegare alla propria domanda il documento di viaggio richiesto, l'autorità nazionale competente non può respingere la domanda per questo solo motivo. Spiegherò come tale autorità sia innanzitutto tenuta a procedere ad un esame individuale della domanda, tenendo conto, in particolare, delle ragioni per le quali tale documento non può essere presentato e della cooperazione dimostrata dal familiare interessato ai fini dell'accertamento, in maniera inequivocabile, della sua identità con ogni altro mezzo idoneo.

## **II. Contesto normativo**

### ***A. Diritto dell'Unione***

#### ***1. La direttiva 2003/86***

8. La direttiva 2003/86 fissa le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

<sup>2</sup> Convenzione [di applicazione dell'accordo] del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995 (GU 2000, L 239, pag.19; in prosieguo: la «CAAS»).

<sup>3</sup> Utilizzo in questo contesto l'espressione adottata dalla Corte nella sentenza del 16 gennaio 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

<sup>4</sup> GU 2003, L 251, pag. 12.

9. In seno al capo III di tale direttiva, relativo alla presentazione e all'esame delle domande di permesso di soggiorno, l'articolo 5, paragrafi da 1 a 3, stabilisce:

«1. Gli Stati membri determinano se, per esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, la domanda di ingresso e di soggiorno debba essere presentata alle autorità competenti dello Stato membro interessato dal soggiornante [5], o dal familiare o dai familiari.

2. La domanda è corredata dei documenti che comprovano i vincoli familiari ed il rispetto delle condizioni previste dagli articoli 4 e 6 e, nel caso siano applicabili, dagli articoli 7 e 8, e di copie autenticate dei documenti di viaggio del membro o dei familiari.

Ove opportuno, per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari, gli Stati membri possono convocare per colloqui il soggiornante e i suoi familiari e condurre altre indagini che ritengano necessarie.

(...)

3. La domanda è presentata ed esaminata quando i familiari soggiornano all'esterno del territorio dello Stato membro nel cui territorio risiede il soggiornante.

In deroga alla disposizione che precede, uno Stato membro può accettare, in determinate circostanze, che una domanda sia presentata quando i familiari si trovano già nel suo territorio».

10. Collocato nel capo VII della direttiva 2003/86, relativo alle sanzioni e ai mezzi di ricorso, l'articolo 16, paragrafi 2 e 4, dispone:

«2. Gli Stati membri possono inoltre respingere la domanda d'ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, oppure ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno dei familiari se è accertato che:

a) sono state utilizzate informazioni false o ingannevoli, sono stati utilizzati documenti falsi o falsificati, ovvero è stato fatto ricorso alla frode o ad altri mezzi illeciti;

(...)

4. Gli Stati membri possono procedere a controlli e ispezioni specifici qualora esista una fondata presunzione di frode o di matrimonio, relazione stabile, o adozione fittizi come definiti al paragrafo 2. Controlli specifici possono essere effettuati anche in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno dei familiari».

11. Infine, l'articolo 17 della direttiva 2003/86 così recita:

«In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine».

5 A termini dell'articolo 2, lettera c), della direttiva succitata, il «soggiornante» è definito come «il cittadino di un paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare».

## 2. *L'acquis di Schengen*

### a) *La CAAS*

12. L'articolo 25 della CAAS, come modificato dal regolamento (UE) n. 265/2010<sup>6</sup>, così dispone:

«1. Qualora uno Stato membro preveda di accordare un titolo di soggiorno, esso effettua sistematicamente una ricerca nel [SIS]. Qualora uno Stato membro preveda di accordare un titolo di soggiorno ad uno straniero segnalato ai fini della non ammissione, esso consulta preliminarmente lo Stato membro che ha effettuato la segnalazione e tiene conto degli interessi di quest'ultimo; il titolo di soggiorno è accordato soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali.

Qualora il titolo di soggiorno sia rilasciato, lo Stato membro che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest'ultima ma può tuttavia iscrivere lo straniero nel proprio elenco delle persone segnalate.

(...)

2. Qualora risulti che uno straniero titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato da una delle Parti contraenti è segnalato ai fini della non ammissione, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione consulta la Parte che ha rilasciato il titolo di soggiorno per stabilire se vi sono motivi sufficienti per ritirare il titolo stesso.

Se il documento di soggiorno non viene ritirato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest'ultima, ma può tuttavia iscrivere lo straniero nel proprio elenco nazionale delle persone segnalate.

(...)».

13. A termini dell'articolo 96 della CAAS:

«1. I dati relativi agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione sono inseriti in base ad una segnalazione nazionale risultante da decisioni prese nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legislazione nazionale, dalle autorità amministrative o dai competenti organi giurisdizionali.

2. Le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale.

Tale situazione si verifica in particolare nei seguenti casi:

a) di uno straniero condannato per un reato passibile di una pena privativa della libertà di almeno un anno;

(...)

<sup>6</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata (GU 2010, L 85, pag. 1). Successivamente, l'articolo 25 della CAAS è stato abrogato e sostituito dagli articoli da 27 a 30 del regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006 (GU 2018, L 312, pag. 14).

3. Le decisioni possono inoltre essere fondate sul fatto che lo straniero è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, fondata sulla non osservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri».

14. L'articolo 134 della CAAS prevede quanto segue:

«Le disposizioni della presente Convenzione sono applicabili nella misura in cui sono compatibili con il diritto[dell'Unione]».

*b) Il regolamento (CE) n°562/2006:*

15. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)<sup>7</sup>, come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013<sup>8</sup>, così dispone:

«Per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, il che comporta di prendere in considerazione il periodo di 180 giorni che precede ogni giorno di soggiorno, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti:

a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera (...);

(...)

d) non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione;

e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi».

## **B. Diritto svedese**

16. L'*utlänningslagen* (legge relativa agli stranieri), del 29 settembre 2005<sup>9</sup>, prevede, al capo 2, articolo 1, quanto segue:

«Lo straniero che fa ingresso o soggiorna in Svezia dev'essere munito di passaporto».

<sup>7</sup> GU 2006, L 105, pag. 1.

<sup>8</sup> GU 2013, L 182, pag. 1; in prosieguo: il «CFS». Tale regolamento è stato abrogato a valere dal 12 aprile 2016, dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1). La decisione di rinvio non precisa la data in cui l'interessato ha presentato la sua domanda di rinnovo di permesso di soggiorno, di modo che sussiste un dubbio quanto al regolamento applicabile *ratione temporis*. Nelle presenti conclusioni, esaminerò le disposizioni previste dal CFS, nella sua versione risultante dal regolamento n. 562/2006, come modificato, in quanto il giudice del rinvio si riferisce espressamente a tale regolamento nella sua decisione di rinvio. Tengo tuttavia a precisare che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del detto regolamento, la cui interpretazione viene richiesta in questo contesto, figura, in termini identici, all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2016/399.

<sup>9</sup> SFS 2005, n. 716.

17. Il capo 5, articolo 3, di tale legge dispone quanto segue:

«Un titolo di soggiorno è rilasciato, fatte salve le disposizioni degli articoli da 17 a 17 b:

1. a qualsiasi cittadino straniero il cui coniuge o partner convivente sia residente o abbia ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno in Svezia,

(...)».

18. Ai sensi del capo 5, articolo 16, primo comma, della legge medesima:

«Uno straniero al quale, a norma dell'articolo 8, sia stato concesso un permesso di soggiorno temporaneo in base a vincoli familiari può ottenere un nuovo permesso di soggiorno temporaneo o permanente per tale motivo solo se i vincoli in questione permangono».

19. Il capitolo 5, articolo 17 a, primo e secondo comma, della legge sugli stranieri, così dispone:

«Nei casi previsti all'articolo 3, il rilascio di un permesso di soggiorno può essere negato:

1. nel caso in cui siano state deliberatamente comunicate informazioni inesatte o siano state deliberatamente occultate talune circostanze ovvero elementi essenziali ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno; [o]
2. in caso di adozione, di matrimonio o di convivenza dello straniero al solo scopo di farlo beneficiare del diritto ad un titolo di soggiorno; o
3. lo straniero rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza.

Il rilascio di un titolo di soggiorno può parimenti essere negato nei casi previsti all'articolo 3, primo comma, punto 1 e punto 2, lettera b), qualora:

1. i coniugi o i partner non vivano o non intendano vivere more uxorio; [o]
2. il soggetto con il quale venga invocato un vincolo di collegamento o lo straniero richiedente il titolo di soggiorno sia già coniugato con altra persona o sia partner della medesima; o
3. uno dei coniugi o partner abbia meno di 18 anni».

### **III. Controversia nella causa principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

20. A è un cittadino gambiano<sup>10</sup> che vive in Svezia. Egli otteneva un permesso di soggiorno temporaneo al fine di raggiungere la moglie, cittadina svedese, in data non precisata nella decisione di rinvio. La domanda veniva accolta prima dell'ingresso dell'interessato in Svezia. Il giudice del rinvio sottolinea che è ragionevole che, in quel momento, le autorità nazionali competenti abbiano ritenuto che l'identità dell'interessato fosse accertata e che il suo passaporto rispondesse ai requisiti previsti dalla normativa svedese.

<sup>10</sup> I cittadini gambiani devono essere muniti di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU 2001, L 81, pag. 1).



***A. L'esame della domanda di rinnovo di permesso di soggiorno da parte dell'Ufficio Immigrazione***

21. A presentava presso l'Ufficio Immigrazione, in data non precisata nella decisione di rinvio, domanda di rinnovo del proprio permesso di soggiorno. Secondo il giudice del rinvio, l'Ufficio Immigrazione respingeva la domanda (in prosieguo: la «decisione controversa») in base al rilievo che, in particolare, la sua identità non era stata accertata<sup>11</sup>.

22. In occasione dell'esame di tale domanda, l'Ufficio Immigrazione veniva informato dalla polizia norvegese del fatto che l'interessato aveva utilizzato, in Norvegia, varie identità fittizie, ossia, anzitutto, l'identità di B, cittadino gambiano, nato il 18 agosto 1975 (secondo un falso passaporto), poi l'identità di C, richiedente asilo senza documenti, nato il 12 dicembre 1982, e, infine, l'identità di D, nato l'8 agosto 1980, cittadino gambiano (secondo un altro passaporto scoperto nel corso di una perquisizione). Proprio sotto quest'ultima identità l'interessato sarebbe stato condannato ad una pena detentiva di 120 giorni in Norvegia per aver commesso un reato relativo alla detenzione e alla vendita di stupefacenti (cocaina). Sotto quest'ultima identità, l'interessato sarebbe stato parimenti oggetto di un provvedimento di allontanamento dal territorio norvegese, accompagnato da un divieto di soggiorno definitivo sul territorio nonché da una segnalazione nel SIS. Tale sistema identificherebbe l'interessato col nome di D, nato l'8 agosto 1980 e cittadino gambiano.

23. Risulta dalla decisione di rinvio che, proprio sotto quest'ultima identità, l'interessato – che si trovava allora a Dakar (Senegal) – avrebbe presentato domanda di permesso di soggiorno, esaminata dalle autorità svedesi. Tale domanda sarebbe stata respinta in quanto basata su un matrimonio fittizio.

***B. Il ricorso proposto dinanzi al giudice del rinvio***

24. Nella propria decisione di rinvio, il Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunale amministrativo in materia di immigrazione di Malmö) s'interroga in merito ai requisiti fissati dal diritto dell'Unione in ordine all'accertamento dell'identità del cittadino di un paese terzo il quale, trovandosi già nel territorio nazionale, presenti domanda di permesso di soggiorno non fondata né su motivi di tutela né su motivi umanitari.

25. In primo luogo, il giudice del rinvio specifica che, conformemente alla legge svedese, il rilascio di un siffatto permesso di soggiorno presuppone che l'identità del cittadino di un paese terzo sia comprovata in maniera certa, il che implicherebbe, in pratica, la presentazione di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno. La legge relativa agli stranieri non conterrebbe altri obblighi se non quello di detenere un passaporto. Il giudice del rinvio sottolinea, tuttavia, che esiste un'eccezione a tale regola relativamente alle domande presentate da cittadini di paesi terzi il cui paese d'origine non rilasci documenti di stato civile accettabili.

26. In secondo luogo, il giudice del rinvio richiama la giurisprudenza nazionale al fine di illustrare i dubbi connessi all'interpretazione del diritto dell'Unione.

27. In un primo momento, il Migrationsöverdomstolen (Corte superiore dell'immigrazione, Svezia), nella sentenza n. MIG 2011:11, del 12 maggio 2011, avrebbe dichiarato che, relativamente al rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo in base ad un collegamento con il Regno di Svezia (ad esempio, ai fini del ricongiungimento familiare o a fini di studio o di esercizio di un'attività lavorativa), occorrerebbe esigere che l'identità del cittadino di un paese terzo sia comprovata in maniera certa al fine di adempiere agli impegni previsti nell'ambito della CAAS e del CFS.

<sup>11</sup> La decisione di rinvio non precisa la data di emanazione della decisione controversa.

28. In un secondo momento, il Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Stoccolma, competente in materia di immigrazione, Svezia) avrebbe dichiarato le disposizioni previste all'articolo 16 f della lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (legge recante restrizioni temporanee al rilascio di titoli di soggiorno in Svezia)<sup>12</sup>, del 22 giugno 2016, in contrasto con le disposizioni della CAAS e del CFS in quanto consentirebbero il rilascio di un titolo di soggiorno sebbene l'identità del cittadino di un paese terzo sia incerta e l'interessato non sia in grado di rendere plausibile l'identità dal medesimo dichiarata.

29. In un terzo e ultimo momento, il Migrationsöverdomstolen (Corte superiore dell'immigrazione) avrebbe dichiarato che i principi sanciti nella sua sentenza n. MIG 2011:11, del 12 maggio 2011 riguarderebbero solo le domande di permesso di soggiorno presentate da cittadini di paesi terzi che si trovino all'esterno dello spazio Schengen, riformando, inoltre, la sentenza pronunciata dal Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Stoccolma, competente in materia di immigrazione) richiamata supra al paragrafo precedente ammettendo l'onere della prova ridotto quale previsto all'articolo 16 f della legge recante restrizioni temporanee. Pertanto, sarebbe possibile rilasciare un permesso di soggiorno per compiere studi secondari superiori ad un cittadino di un paese terzo che si trovi già sul territorio nazionale, sebbene la sua identità non sia certa e questi non sia in grado di rendere plausibile l'identità dichiarata.

30. In tale contesto il giudice del rinvio si chiede se il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni della CAAS e del CFS richiedano che il cittadino di un paese terzo compri in maniera certa la sua identità qualora presenti, trovandosi già nel territorio nazionale, una domanda di permesso di soggiorno non fondata né su motivi di tutela né su motivi umanitari.

### ***C. Questioni pregiudiziali***

31. Alla luce delle suesposte considerazioni, il Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Malmö, competente in materia di immigrazione) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se disposizioni della [CAAS], ivi incluse, in particolare, [quelle] sulla consultazione sistematica del [SIS] e del codice frontiere Schengen, segnatamente il requisito del possesso di un passaporto valido, ivi previsto, ostino al rilascio di permessi di soggiorno basati su domande presentate in Svezia e che non siano fondate su motivi umanitari o di tutela dei diritti umani, qualora l'identità del soggetto non sia chiara.
- 2) In caso di risposta positiva alla questione 1), se la deroga all'accertamento dell'identità sia prevista dal diritto o dalla giurisprudenza nazionali.
- 3) In caso di risposta negativa alla questione 2), quali siano, se del caso, le deroghe introdotte dal diritto dell'Unione».

32. A, l'Ufficio Immigrazione, la Commissione europea e i governi svedese, polacco e dei Paesi Bassi hanno presentato osservazioni scritte.

33. A seguito dell'annullamento dell'udienza prevista il 18 marzo 2020, è stato deciso, di concerto con il giudice relatore, di rivolgere, in applicazione dell'articolo 62, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, talune questioni alle quali A, l'Ufficio Immigrazione nonché il governo svedese e la Commissione hanno risposto per iscritto entro il termine impartito.

<sup>12</sup> SFS 2016, n. 752; in prosieguo: la «legge recante restrizioni temporanee».



#### IV. Analisi

34. Prima di procedere all'esame delle questioni pregiudiziali, mi sembra utile esporre alcune osservazioni preliminari.

##### *A. Osservazioni preliminari*

35. La prima osservazione riguarda l'oggetto delle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio.

36. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se le disposizioni della CAAS o del CFS ostino a che uno Stato membro rilasci al cittadino di uno Stato membro che lo richieda, a partire dal territorio dello Stato membro sul quale si trovi, un permesso di soggiorno non fondato né su motivi di tutela né su motivi umanitari, senza comprovare la propria identità in maniera certa. Se del caso, il giudice del rinvio chiede entro quali limiti uno Stato membro possa derogare al principio secondo cui l'identità dev'essere accertata (seconda questione) e se il diritto dell'Unione possa autorizzare deroghe a tale principio (terza questione).

37. Come risulta dalla decisione di rinvio, tali questioni sono al centro di un dibattito giurisprudenziale in Svezia. È infatti interessante rilevare che la domanda di decisione pregiudiziale presenta forti analogie con quella proposta il 10 agosto 2018 dal Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in materia di immigrazione, Svezia) e ritirata qualche settimana dopo<sup>13</sup>. Tale domanda verteva, sostanzialmente, sulla conformità, alla luce della CAAS e del CFS, delle disposizioni previste all'articolo 16 f della legge recante restrizioni temporanee, che mitigano i requisiti relativi alla prova dell'identità del cittadino di un paese terzo che intenda seguire studi di scuola secondaria superiore nei termini esposti ai paragrafi 28 e 29 delle presenti conclusioni<sup>14</sup>.

38. Vero è che il presente rinvio pregiudiziale si distingue dal precedente perché verte sull'ammissibilità della norma di diritto comune che richiede, al contrario, che l'identità del richiedente un permesso di soggiorno sia comprovata in maniera certa, in pratica, attraverso la presentazione di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno. Tuttavia, le due cause vertono sull'interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione quanto al grado di prova richiesto ai fini dell'accertamento dell'identità del cittadino di un paese terzo che presenti, dal territorio dello Stato membro in cui risiede, una domanda di permesso di soggiorno (causa C-526/18) o di rinnovo di quest'ultimo (causa C-193/19).

39. Al di là del contesto in cui si colloca la causa in esame, ricordo che, secondo costante giurisprudenza, spetta alla Corte non esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, ma interpretare una norma dell'Unione al fine di rispondere all'esigenza di dirimere concretamente una controversia<sup>15</sup>. Concentrerò quindi il mio esame sulla situazione del cittadino di un paese terzo che, come A, sia segnalato nel SIS ai fini della non ammissione nello spazio Schengen e chiedi il rinnovo del suo permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare.

13 Ordinanza di cancellazione dal ruolo del presidente della Corte del 23 ottobre 2018, AA (C-526/18, non pubblicata, EU:C:2018:894).

14 Le questioni erano le seguenti: «1. Se le disposizioni della [CAAS] o del [CFS] ostino a norme nazionali come quelle contenute all'articolo 16 f della legge [recante restrizioni temporanee], ai sensi delle quali un permesso di soggiorno per seguire studi di scuola secondaria superiore può essere rilasciato al cittadino di un paese terzo che si trovi nel paese stesso, ove l'identità del detto straniero sia incerta e questi non sia in grado di rendere plausibile l'identità da lui dichiarata. 2. Ove si ritenga che, in una situazione del genere, l'acquis di Schengen contenga la condizione che l'identità sia accertata o resa plausibile, se le disposizioni della direttiva [2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili agli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98)] o di un altro strumento del diritto dell'Unione possano essere interpretate nel senso che autorizzano una deroga alla detta condizione in materia di identità».

15 Sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 28 e giurisprudenza citata).

40. La seconda osservazione riguarda la portata dei chiarimenti forniti dal giudice del rinvio e delle risposte formulate dalle parti ai quesiti rivolti dalla Corte.

41. Da tali chiarimenti e da tali risposte risulta che la situazione personale di A e, in particolare, i vincoli familiari che quest'ultimo mantiene in Svezia, si è notevolmente modificata successivamente all'adozione della decisione controversa. Alla luce della ripartizione dei compiti tra la Corte e il giudice del rinvio, considero acclarato, ai fini delle conclusioni, che A, alla data di adozione di tale decisione, abbia chiesto il rinnovo del proprio permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con una cittadina svedese, così come espressamente dichiarato nella decisione di rinvio, senza che ciò sia contestato da alcuna delle parti. Considero altresì acclarato che, nell'ambito dell'esame di tale domanda, l'Ufficio Immigrazione abbia parimenti tenuto conto del fatto che A fosse il padre di due minori norvegesi e intrattenesse una relazione con la madre di questi ultimi, cittadina norvegese, tutti residenti in Svezia.

42. Risulta altresì dai detti chiarimenti e dalle dette risposte che, nel contesto della decisione controversa, il primo vincolo familiare, derivante dal matrimonio con una cittadina svedese, non è stato considerato autentico. Quanto al secondo vincolo, che lega A ai figli e alla madre di questi ultimi, sembra che non sia stato considerato effettivo, di modo che non esisteva alcun ostacolo all'allontanamento dell'interessato dal territorio svedese<sup>16</sup>. Risulta altresì da tali documenti che, successivamente all'adozione della decisione controversa, A ha divorziato dalla cittadina svedese e che i suoi figli, cittadini norvegesi, hanno lasciato, insieme alla madre, la Svezia per recarsi in Norvegia.

### ***B. Sulle questioni pregiudiziali***

43. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se il diritto dell'Unione e, in particolare, l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS nonché l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del CFS ostino a che uno Stato membro rilasci ad un cittadino di un paese terzo un permesso di soggiorno non fondato né su motivi di tutela né su motivi umanitari, qualora questi faccia richiesta del permesso stesso dal territorio dello Stato membro sul quale si trovi e senza comprovare la propria identità in maniera certa.

44. In altri termini, e tenuto conto dei fatti della causa principale, la questione che si pone è quella di stabilire se, ed eventualmente in che misura, il diritto dell'Unione richieda l'accertamento dell'identità del cittadino di un paese terzo che chieda il rinnovo del permesso di soggiorno concessogli ai fini del ricongiungimento familiare.

45. Al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre, in primo luogo, esaminare parimenti la questione se uno Stato membro possa subordinare il rilascio di un siffatto permesso di soggiorno alla presentazione di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno. Risulta, infatti, dalla decisione di rinvio che la legislazione svedese esige la presentazione di tale documento che consenta di comprovare in maniera certa l'identità del richiedente.

46. In secondo luogo, per quanto attiene alla domanda di permesso di soggiorno a titolo di ricongiungimento familiare, mi sembra che la questione debba essere esaminata anche alla luce della direttiva 2003/86 e, in particolare, delle norme e dei principi dettati da tale direttiva quanto alla prova dell'identità del familiare interessato.

<sup>16</sup> La questione sottoposta alla Corte non riguarda l'allontanamento dell'interessato dal territorio svedese. In mancanza di ogni vincolo familiare effettivo e in caso di frode, si dovrebbero infatti applicare le disposizioni previste dalla direttiva 2008/115 poiché l'interessato sarebbe allora in situazione di «soggiorno irregolare» nel territorio dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva. Ai sensi di tale disposizione è in situazione di «soggiorno irregolare» sul territorio di uno Stato membro, un cittadino di un paese terzo che non soddisfi, o non soddisfi più, le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del CFS, o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro.

47. La situazione controversa ricade, manifestamente, nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 25 della CAAS, considerate espressamente dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, avendo A presentato domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno dal medesimo ottenuto in Svezia ai fini del ricongiungimento familiare, mentre le autorità norvegesi avevano proceduto alla sua segnalazione ai fini della non ammissione nel SIS.

48. Tuttavia, occorre altresì operare ai fini di un'applicazione armoniosa di tutte le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione. A tal fine, le condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi determinate dalla CAAS devono tenere conto delle prescrizioni del diritto dell'Unione. Come evidenzia la giurisprudenza della Corte, tali norme devono coordinarsi tra loro<sup>17</sup>. Il protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam<sup>18</sup>, rileva così, al terzo comma del suo preambolo, che «le disposizioni dell'acquis di Schengen sono applicabili solo se e nella misura in cui esse sono compatibili con l'Unione e il diritto dell'Unione»<sup>19</sup>. L'articolo 1 del detto protocollo precisa che la cooperazione rafforzata nel campo di applicazione dell'acquis di Schengen dev'essere realizzata nell'ambito istituzionale e giuridico dell'Unione e nel rispetto dei Trattati. Il regolamento n°265/2010 è anch'esso inequivocabile poiché precisa, al suo considerando 8, che la sua applicazione non «dovrebbe incidere sull'obbligo in capo agli [Stati membri] di rilasciare permessi di soggiorno a determinate categorie di cittadini di paesi terzi come previsto da altri strumenti dell'Unione, in particolare la direttiva (...) 2003/86».

49. Orbene, la causa in esame riguarda le condizioni alle quali uno Stato membro può subordinare il rilascio e, in particolare, il rinnovo di un permesso di soggiorno richiesto da un cittadino di un paese terzo ai fini del ricongiungimento familiare. Mentre tale domanda di permesso di soggiorno era, all'origine, motivata dai vincoli familiari di A nei confronti di una cittadina svedese, la domanda è stata successivamente fondata sui vincoli familiari di A nei confronti di una cittadina norvegese e dei figli norvegesi della coppia.

50. Ricordo che, secondo costante giurisprudenza, la Corte è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa o di una prassi nazionale con le norme di diritto dell'Unione per la definizione della causa della quale è adito<sup>20</sup>.

51. L'Ufficio Immigrazione nonché il governo svedese precisano, nelle proprie risposte ai quesiti rivolti dalla Corte, che l'interpretazione della direttiva 2004/38/CE<sup>21</sup> è priva di pertinenza per rispondere alla questione se A possa beneficiare di un permesso di soggiorno in applicazione della normativa nazionale controversa. Essi rilevano che la direttiva è stata trasposta, nell'ordinamento svedese, in un capo diverso della legge relativa agli stranieri, vale a dire non il capo 5 nel quale si colloca la normativa nazionale controversa, bensì il capo 3 della medesima, e riguarda, inoltre, le condizioni di concessione non di un permesso di soggiorno, come nella specie, ma di un diritto di soggiorno. Secondo l'Ufficio Immigrazione, le disposizioni relative al permesso di soggiorno di cui trattasi nel caso di specie sarebbero quindi totalmente estranee alla direttiva 2004/38, il che sarebbe confermato dalla giurisprudenza nazionale.

17 V., a titolo esemplificativo, sentenze del 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna (C-503/03, EU:C:2006:74), e del 12 dicembre 2019, E.P. (Minaccia per l'ordine pubblico) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Tale coordinamento è altresì illustrato dagli atti di applicazione quali la dichiarazione del comitato esecutivo istituito dalla CAAS, del 18 aprile 1996, relativa alla definizione del concetto di straniero (GU 2000, L 239, pag. 458), ovvero ancora la decisione di esecuzione 2011/406/UE della Commissione, del 1° luglio 2011, che modifica il manuale SIRENE (GU 2011, L 186, pag. 1) (punto 4.7 dell'allegato).

18 GU 1997, C 340, pag. 93.

19 Tale protocollo riporta qui la formulazione dell'articolo 134 della CAAS.

20 V. ordinanza dell'8 aprile 2020, Commissione/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punto 74 e giurisprudenza citata).

21 Direttiva 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 2004, L 158, pag. 77).

52. Per contro, tutte le parti, ad eccezione di A, rilevano che, in occasione della trasposizione della direttiva 2003/86 nell'ordinamento giuridico nazionale, il Regno di Svezia avrebbe optato per l'applicazione delle disposizioni previste nella normativa nazionale controversa a tutti i residenti in Svezia, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Parallelamente alle osservazioni depositate dal governo svedese, il giudice del rinvio ha così riconosciuto che, in una situazione in cui l'interessato rivendichi vincoli sia nei confronti di una cittadina svedese sia nei confronti di cittadini norvegesi residenti nel territorio svedese, le disposizioni della direttiva 2003/86 sono state rese applicabili dalla legge nazionale in maniera diretta e incondizionata, ai sensi della giurisprudenza della Corte<sup>22</sup>.

53. Alla luce di questi elementi, mi sembra che le questioni pregiudiziali debbano essere esaminate alla luce non soltanto delle pertinenti disposizioni della CAAS e del CFS, ma anche di quelle previste nella direttiva 2003/86.

*1. Le condizioni di ingresso di un cittadino di un paese terzo nello spazio Schengen previste all'articolo 5 del CFS*

54. Ai sensi del suo articolo 1, secondo comma, il CFS è inteso a stabilire le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen<sup>23</sup>.

55. Sebbene l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del CFS, cui fa riferimento il giudice del rinvio, preveda l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di essere «in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera», tale condizione è applicabile all'ingresso e al soggiorno nello spazio Schengen «la cui durata non sia superiore a 90 giorni». Tale disposizione non contempla quindi la situazione del cittadino di un paese terzo che, come A, si trovi già nel territorio di uno Stato membro, nella fattispecie la Svezia, e benefici già di un permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare<sup>24</sup>. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che l'articolo 5 del CFS si applica a cittadini di paesi terzi a priori senza legami con il territorio dell'Unione e a proposito dei quali la Corte ha dichiarato che essi non avevano un diritto fondamentale di entrare o risiedere nel territorio di uno Stato determinato<sup>25</sup>.

56. Risulta da tali elementi che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del CFS non è la disposizione pertinente applicabile ad A e non consente di rispondere agli interrogativi del giudice di rinvio.

*2. Le condizioni di rilascio di un titolo di soggiorno al cittadino di un paese terzo segnalato nel SIS ai fini della non ammissione, previste all'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS*

57. Il giudice del rinvio si chiede altresì quale sia l'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS.

22 Sentenza del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punti da 35 a 37 nonché giurisprudenza citata).

23 V., per analogia, riguardo all'articolo 1 del regolamento 2016/399, sentenza del 5 febbraio 2020, J. e a. (Imbarco di marittimi nel porto di Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, punto 30 e giurisprudenza citata).

24 V. sentenza del 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 45).

25 V. sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punto 53).

58. Rilevo che tale disposizione si applica al caso in cui uno Stato contraente *preveda di accordare* un titolo di soggiorno ad un cittadino di un paese terzo<sup>26</sup>. In mancanza di indicazioni contrarie, tale disposizione mi sembra applicabile anche alla fattispecie di una domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno, domanda quindi presentata laddove il cittadino di un paese terzo si trovi già nel territorio dello Stato contraente. L'articolo 27 del regolamento 2018/1861, che ha sostituito l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS, utilizza d'altro canto l'espressione «[q]ualora uno Stato membro esamini la possibilità di rilasciare o di prorogare un permesso di soggiorno»<sup>27</sup>.

59. D'altro canto, l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS non è diretto a definire le condizioni legali di ingresso in uno Stato membro che un cittadino di un paese terzo, segnalato ai fini della non ammissione nel SIS, deve soddisfare al fine di ottenere il titolo di soggiorno richiesto.

60. Tale disposizione è unicamente intesa a istituire un meccanismo fondato su un'azione concertata e coerente degli Stati contraenti al fine di impedire le situazioni in cui coesistano, nei confronti dello stesso cittadino di un paese terzo, una segnalazione ai fini della non ammissione nel SIS emessa da uno Stato contraente (in prosieguo: lo «Stato segnalante») e un permesso di soggiorno rilasciato da un altro Stato contraente (in prosieguo: lo «Stato richiesto» o lo «Stato di concessione»). La detta disposizione è analoga a quelle combinate degli articoli 6 e 11 della direttiva 2008/115, le quali sono dirette ad impedire, secondo le stesse modalità, le situazioni nelle quali coesistano, nei confronti dello stesso cittadino di un paese terzo, un divieto di ingresso emanato da uno Stato membro e un permesso di soggiorno concesso da un altro Stato membro.

61. In primo luogo, l'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, della CAAS prevede un obbligo di consultazione sistematica del SIS preliminarmente al rilascio di qualsiasi titolo di soggiorno. Tale obbligo, espressamente considerato dal giudice del rinvio nella sua questione, è stato introdotto dal regolamento n°265/2010. Esso deve consentire ad ogni Stato contraente cui sia stata presentata una domanda di permesso di soggiorno di venire a conoscenza di una segnalazione ai fini della non ammissione nel SIS di cui il cittadino di un paese terzo formi oggetto da parte di un altro Stato contraente<sup>28</sup>.

62. Ai sensi dell'articolo 96 della CAAS, tale segnalazione può essere fondata sulla minaccia per l'ordine pubblico qualora lo straniero sia stato condannato per un reato passibile di una pena privativa della libertà di almeno un anno [paragrafo 2, secondo comma, lettera a)] o qualora egli sia stato oggetto di una misura fondata sulla non osservanza di una regolamentazione nazionale in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri (paragrafo 3). Una segnalazione del genere comporta un divieto di ingresso nello spazio Schengen nel suo complesso e l'impossibilità di beneficiare di un visto<sup>29</sup>. Ne consegue, nel meccanismo previsto dalla CAAS, che uno straniero come A non potrebbe, in linea di principio, ottenere un permesso di soggiorno nello spazio Schengen. Orbene, il meccanismo dell'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS non ha l'effetto di condurre ad un rigetto sistematico della domanda di permesso di soggiorno.

63. In secondo luogo, l'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, della CAAS prevede il caso in cui il cittadino di un paese terzo sia segnalato ai fini della non ammissione nel SIS.

<sup>26</sup> Per contro, l'articolo 25, paragrafo 2, della CAAS riguarda il caso in cui uno Stato contraente *prevede di ritirare il titolo di soggiorno*. Per un'interpretazione di tale disposizione, v. sentenza del 16 gennaio 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

<sup>27</sup> Il corsivo è mio.

<sup>28</sup> Le condizioni relative alle segnalazioni di cittadini di paesi terzi ai fini della non ammissione o del divieto di soggiorno sono specificate agli articoli da 20 a 30 del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU 2006, L 381, pag. 4).

<sup>29</sup> In applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CAAS, «[p]er un soggiorno non superiore a tre mesi, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti: (...) d), non essere segnalato ai fini della non ammissione» e, ai sensi dell'articolo 15 della CAAS, i visti per i soggiorni di breve durata «possono essere rilasciati soltanto se lo straniero soddisfa le condizioni di ingresso stabilite nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera (...) d)». V., altresì, articolo 6, paragrafo 1, lettera d), nonché articolo 14, paragrafo 1, del regolamento 2016/399.



64. Tale disposizione istituisce un meccanismo di consultazione previa dello Stato segnalante nel caso in cui lo Stato richiesto prevedesse, nondimeno, malgrado tale segnalazione, di rilasciare a tale persona un permesso di soggiorno<sup>30</sup>. Tale meccanismo deve consentire allo Stato richiesto di venire a conoscenza dei motivi su cui si basa la segnalazione e di adottare le eventuali misure ai fini della protezione del suo ordine pubblico e della sua pubblica sicurezza<sup>31</sup>. In una fattispecie come quella in esame, ricompresa nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86, tale meccanismo permette altresì allo Stato richiesto di disporre di informazioni pertinenti ai fini della valutazione individuale della domanda di permesso di soggiorno. Per contro, lo Stato richiesto è tenuto a tener conto degli interessi dello Stato segnalante.

65. Inoltre, l'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, della CAAS dispone che i motivi su cui si fonda il rilascio di un titolo di soggiorno al cittadino di un paese terzo che forma oggetto di una segnalazione devono essere «seri», e il legislatore dell'Unione considera «in particolare» i motivi «umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali»<sup>32</sup>. Utilizzando l'espressione «in particolare», il legislatore dell'Unione intende salvaguardare un margine discrezionale per lo Stato richiesto quanto alla natura dei motivi che esso può far valere. L'elemento determinante è il carattere serio del motivo<sup>33</sup>. Nella propria raccomandazione del 6 novembre 2006<sup>34</sup>, la Commissione ha specificato che il motivo «umanitario» ricomprendeva, ad esempio, il caso in cui il cittadino di un paese terzo si trovi di fronte alla malattia grave e improvvisa o al decesso di un parente prossimo, e quello che viene in essere «in conseguenza di obblighi internazionali» come esteso al caso di un richiedente protezione internazionale<sup>35</sup>.

66. Ritengo, tuttavia, che la nozione di «motivi seri» debba essere interpretata in maniera restrittiva al fine di tener conto sia degli interessi dello Stato segnalante sia degli obiettivi perseguiti dagli Stati membri in seno allo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Infatti, lo Stato che adotta una decisione di allontanamento e che pronuncia un divieto di ingresso nell'area Schengen agisce non soltanto nell'interesse proprio e dei propri cittadini, ma anche per la sicurezza di coloro che vivono nello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Orbene, la concessione di un permesso di soggiorno in circostanze come quelle controverse sfocerebbe, conformemente all'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS, nel ritiro della segnalazione di A nel SIS. Ricordo che tale persona ha già circolato in seno allo spazio Schengen utilizzando molteplici identità sulla base di documenti falsi al fine di beneficiare illegalmente di un diritto di soggiorno, e potrebbe mettere in opera gli stessi comportamenti in un altro Stato membro, approfittando dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne. Pertanto, proprio per tener conto degli interessi in gioco mi sembra essenziale interpretare la nozione di «motivi seri» in maniera restrittiva. In tale contesto, penso che costituiscano motivi «seri» quelli che permettono al cittadino di un paese terzo interessato di esercitare i diritti a lui derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in particolare il diritto al rispetto della vita familiare (articolo 7 della Carta) nonché quelli che permettono di garantire il

30 Nella sentenza del 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna (C-503/03, EU:C:2006:74), la Corte ha dichiarato che il principio di cooperazione tra gli Stati contraenti è alla base dell'acquis di Schengen ed è indispensabile al funzionamento di un sistema di gestione integrata diretto a garantire un livello elevato e uniforme di controllo e di sorveglianza alle frontiere esterne in corollario con il libero attraversamento delle frontiere all'interno dello spazio Schengen (punto 37).

31 V., al riguardo, articoli 93 e 96 della CAAS.

32 Tale condizione non figura più nell'articolo 27 del regolamento 2018/1861, il quale ha sostituito l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS, come ho precisato supra alla nota a piè di pagina 6.

33 Come correttamente rilevato dalla Commissione nelle proprie risposte ai quesiti scritti, la versione in lingua svedese dell'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, della CAAS si distingue poiché vi figura l'espressione «i sårskilda fall», che è tradotta in francese con l'espressione «cas particuliers» o «cas justifiés». Rilevo, tuttavia, che la maggior parte delle versioni linguistiche di tale disposizione ha adottato la stessa espressione utilizzata nella versione francese della detta disposizione. Si tratta, fra l'altro, delle versioni spagnola («motivos serios»), tedesca («gewichtiger Gründe»), inglese («substantive reasons»), italiana («motivi seri»), neerlandese («ernstige redenen») ovvero ancora finlandese («painavista syistä»).

34 Raccomandazione che istituisce un «Manuale pratico per le guardie di frontiera (manuale Schengen)» comune ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone [C(2006) 5186 definitivo].

35 V. punti 6.2 e 7.5 di tale raccomandazione.



rispetto dei diritti del minore (articolo 24 della Carta). Ciò implica tuttavia che lo Stato richiesto esamini l'autenticità, la realtà e il carattere effettivo del vincolo familiare rivendicato e proceda, come sottolinea la Commissione nelle sue risposte ai quesiti scritti, ad una ponderazione degli interessi del cittadino di un paese terzo interessato e di quelli degli Stati membri.

67. In terzo luogo, l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, della CAAS prevede che il rilascio di un titolo di soggiorno al cittadino di un paese terzo da parte dello Stato di concessione costringe lo Stato segnalante a ritirare la segnalazione. Tuttavia, quest'ultimo mantiene la possibilità di iscrivere tale cittadino nel proprio elenco delle persone segnalate.

68. Da tale interpretazione letterale dell'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS risulta che tale disposizione non determina i requisiti legali che il cittadino di un paese terzo deve soddisfare per fare ingresso e soggiornare nel territorio di uno Stato membro, tra le quali figurerebbe l'accertamento della sua identità, e ciò a differenza degli articoli 5 e 15 della detta Convenzione. L'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS si fonda sulla premessa secondo la quale tale cittadino non si trova in una situazione conforme alle norme che disciplinano i requisiti di ingresso e di soggiorno nello spazio Schengen, ragion per cui egli è segnalato. Con tale disposizione, il legislatore dell'Unione ha unicamente inteso istituire una procedura concertata tra gli Stati contraenti nel caso in cui uno di essi intendesse derogare al divieto di ingresso di cui il cittadino di un paese terzo formi oggetto a seguito della segnalazione emessa.

69. Non risulta da alcuno dei termini dell'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS che uno Stato membro venga privato della possibilità di rinnovare un permesso di soggiorno concesso al cittadino di un paese terzo ai fini del ricongiungimento familiare per il semplice motivo che la sua identità non sia comprovata con certezza.

70. L'interpretazione sistematica e quella teleologica di tale disposizione confortano tale interpretazione.

71. Infatti, l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS è volto a garantire un giusto equilibrio tra, da un lato, le esigenze di sicurezza imposte da uno spazio senza frontiere interne, come lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, e, dall'altro, la discrezionalità cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda la loro politica migratoria. Questi ultimi godono di un certo margine quanto alla concessione di un permesso di soggiorno ad un soggetto in situazione irregolare, mantenendo così il controllo sull'ingresso e sul soggiorno nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi. Come ha dichiarato la Corte, il rilascio dei titoli di soggiorno di durata superiore a 90 giorni ricade, per la maggior parte, nell'ambito di applicazione della legge nazionale degli Stati membri<sup>36</sup>. L'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS è pertanto volto, anzitutto, a contemperare gli interessi dei singoli Stati contraenti, dello Stato segnalante e dello Stato di concessione, mediante una procedura di consultazione e, eventualmente, di limitare il rilascio dei titoli di soggiorno a quelli fondati su un motivo serio.

72. Tale disposizione non è inedita poiché si trovano disposizioni equivalenti non soltanto nell'ambito del CFS, ma anche nella direttiva 2008/115.

73. Così, l'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), del CFS consente agli Stati contraenti di autorizzare, ai fini di un soggiorno di durata non eccedente i 90 giorni, un cittadino di un paese terzo che non soddisfi le condizioni di ingresso enumerate al paragrafo 1 di tale disposizione ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Qualora tale cittadino sia oggetto di una segnalazione ai fini della non ammissione nel SIS, lo Stato contraente deve non consultare, ma informare tutti gli altri Stati membri.

<sup>36</sup> Sentenza del 16 gennaio 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punto 41).

74. Allo stesso modo, l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva, permette, ad ogni momento, ad uno Stato membro di accordare ad un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare un diritto o un permesso di soggiorno autonomo per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura, e ciò anche nel caso in cui un altro Stato membro abbia adottato nei confronti di tale straniero una decisione di divieto di ingresso nel suo territorio. In tali circostanze, il legislatore dell'Unione istituisce, all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, una procedura di consultazione preliminare analoga a quella introdotta all'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS.

75. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che l'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS debba essere interpretato nel senso che esso non osti a che uno Stato contraente rilasci un permesso di soggiorno ad un cittadino di un paese terzo che lo richieda dal territorio dello Stato medesimo, qualora tale cittadino non possa comprovare la propria identità in maniera certa e sia segnalato ai fini della non ammissione nel SIS, purché tale rilascio sia preceduto dalla consultazione dello Stato contraente che ha proceduto alla segnalazione e sia fondato su un motivo serio.

76. Questa conclusione deve, tuttavia, essere sfumata.

77. Infatti, le condizioni enunciate all'articolo 25, paragrafo 1, della CAAS non fanno distinzioni, da un lato, a seconda che il titolo di soggiorno sia richiesto a fini umanitari, di ricongiungimento familiare o per altri motivi e, dall'altro, a seconda che la domanda sia presentata presso le autorità di uno Stato membro o presso quelle di uno Stato contraente. Di conseguenza, tale articolo non ricomprende le condizioni che il legislatore dell'Unione elenca espressamente all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 nel caso in cui la domanda di titolo di soggiorno sia presentata in uno Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare. Per le ragioni già esposte nelle mie considerazioni preliminari, occorre, di conseguenza, esaminare le disposizioni previste alla luce di quest'ultima direttiva.

### *3. Le condizioni relative alla prova dell'identità nel contesto della direttiva 2003/86*

78. Inizierò l'esame con un'analisi letterale dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86. Poiché tale disposizione si limita a richiedere la comunicazione di copie autenticate dei documenti di viaggio dei familiari del soggiornante, senza peraltro precisare le conseguenze connesse alla loro mancanza, esaminerò il contesto e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui tale disposizione si inserisce. Terrò anche conto dei limiti rigorosi posti dalla giurisprudenza della Corte quanto all'esercizio da parte degli Stati membri del loro margine discrezionale. Risulta, infatti, dalla giurisprudenza della Corte che la normativa di uno Stato membro di trasposizione delle disposizioni della direttiva deve rispettare sia gli obiettivi e l'effetto utile della medesima sia i diritti fondamentali garantiti dalla Carta nonché il principio di proporzionalità e non deve ostare ad un esame individuale della domanda di ricongiungimento familiare<sup>37</sup>.

#### *a) Analisi letterale dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86:*

79. In primo luogo, e così come è stato ricordato supra al paragrafo precedente, l'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 dispone che la domanda di permesso di soggiorno ai fini dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dev'essere corredata delle copie autenticate dei documenti di viaggio dei familiari del soggiornante<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> V., per analogia, sentenza del 12 dicembre 2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Ricongiungimento familiare – Sorella di rifugiato) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punti da 62 a 67), dalla cui motivazione emerge chiaramente tale schema di analisi.

<sup>38</sup> L'obbligo di presentare un documento di viaggio costituisce parimenti una condizione richiesta dalle disposizioni combinate dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b), della CAAS relative al controllo delle persone alle frontiere esterne, dell'articolo 5, paragrafo 1, del CFS, ai fini di un soggiorno della durata massima di tre mesi, nonché dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU 2009, L 243, pag. 1).

80. I documenti di viaggio, sui quali può essere apposto un visto, sono destinati non soltanto a comprovare l'identità e la cittadinanza del cittadino di un paese terzo, ma anche ad attestare, se ciò si verifica, l'attraversamento regolare da parte di quest'ultimo delle frontiere dello Stato membro o delle frontiere esterne dell'area Schengen. Non si tratta quindi di una mera formalità amministrativa come quella prevista all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Infatti, tale disposizione, che prevede la presentazione di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, ha il solo scopo di permettere alla persona interessata di dimostrare la sua qualità di cittadino dell'Unione al fine di esercitare il suo diritto alla libera circolazione e all'autorità nazionale competente di accertare un diritto direttamente derivante da tale qualità.

81. L'obbligo, previsto all'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86, di presentare un documento di viaggio persegue vari obiettivi.

82. Tale obbligo consente, innanzitutto, di accertare l'identità e la cittadinanza del cittadino di un paese terzo.

83. Infatti, la prova dell'identità, sulla quale si pone interrogativi il giudice del rinvio, è inerente alla prova dell'esistenza di un vincolo familiare che fonda il diritto al ricongiungimento. Nella sentenza del 25 luglio 2002, MRAX<sup>39</sup>, la Corte ha dichiarato che «in assenza di una carta d'identità o di un passaporto validi, documenti finalizzati a consentire al loro titolare di fornire la prova della sua identità e della sua cittadinanza (...), l'interessato non può, in linea di principio, provare validamente la sua identità e pertanto i suoi legami familiari»<sup>40</sup>.

84. L'obbligo di presentare un documento di viaggio permette poi, a seconda dei casi, di attestare l'attraversamento regolare delle frontiere dello Stato membro o di quelle, esterne, dello spazio Schengen. Nel contesto particolare dello spazio Schengen, esso costituisce uno strumento indispensabile di controllo degli ingressi e dei flussi migratori in seno ad un territorio senza frontiere interne che deve garantire la libera circolazione delle persone limitando nel contempo i rischi di immigrazione clandestina. Tale obbligo consente, in tal modo, di respingere le domande provenienti da cittadini di paesi terzi che tentassero di servirsi della procedura di ricongiungimento familiare al fine di legalizzare, in maniera illegittima, il loro ingresso e il loro soggiorno in uno Stato membro.

85. Infine, detto obbligo consente di avvalorare i documenti giustificativi emessi ai fini non soltanto della prova dei vincoli familiari, ma anche dell'osservanza delle altre condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Tali condizioni sono previste, in particolare, all'articolo 7 della direttiva 2003/86. Ai sensi di tale disposizione, lo Stato membro interessato può chiedere all'autore della domanda di ricongiungimento familiare di dimostrare che il soggiornante disponga di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie ovvero, ancora, di risorse per sovvenire alle proprie necessità. Per soddisfare tale richiesta, tale persona deve comunicare documenti nominativi, come un contratto di locazione, un'attestazione di assicurazione contro le malattie, un contratto di lavoro ovvero, ancora, fogli paga e qualsiasi documento che un passaporto consenta di avvalorare<sup>41</sup>.

86. La prescrizione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 presuppone che i documenti di viaggio siano in corso di validità, affidabili e autentici al fine di evitare le domande fraudolente o illegali. Inoltre, essa implica che tali documenti siano riconosciuti come validi dallo Stato membro presso il quale la domanda viene presentata. Il riconoscimento della validità dei documenti di viaggio rientra nell'esclusiva competenza degli Stati membri. La Commissione redige l'elenco di tali documenti riconosciuti dagli Stati membri e dagli Stati contraenti sulla base di informazioni raccolte

<sup>39</sup> C-459/99, EU:C:2002:461.

<sup>40</sup> Punto 58 di tale sentenza e giurisprudenza citata.

<sup>41</sup> V., al riguardo, punti da 4.2 a 4.4. della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare [COM(2014) 210 final] (in prosieguo: gli «orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86»).

nel quadro della cooperazione istituita nello spazio Schengen<sup>42</sup>. Attualmente, risulta da tale elenco che, relativamente ai documenti di viaggio rilasciati dalla Gambia, la Svezia riconosce come validi il passaporto (ordinario, diplomatico e di servizio) nonché i titoli di viaggio accordati sul fondamento della convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951<sup>43</sup>.

87. In secondo luogo, la presentazione di un documento di viaggio valido mi sembra possa essere imposta sia in occasione di una prima domanda di permesso di soggiorno sia in quella di una domanda di rinnovo di quest'ultimo. Infatti, il legislatore dell'Unione non procede ad alcuna distinzione relativa alla prova dell'identità, a seconda che la domanda sia presentata quando il familiare risieda all'esterno del territorio dello Stato membro nel quale il soggiornante risiede (ipotesi contemplata all'articolo 5, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2003/86), ovvero si trovi già su tale territorio (ipotesi contemplata all'articolo 5, paragrafo 3, secondo comma, di tale direttiva). Inoltre, l'articolo 16, paragrafo 4, della detta direttiva prevede che gli Stati membri sono autorizzati a procedere a controlli specifici qualora esistano fondate presunzioni di frode, e ciò anche in occasione di una domanda di rinnovo di permesso di soggiorno.

88. In terzo luogo, rilevo che il legislatore dell'Unione non prevede mitigazioni o eccezioni alla regola secondo la quale la domanda di permesso di soggiorno dev'essere corredata di copie autenticate dei documenti di viaggio. Esso non prevede neppure le conseguenze che lo Stato membro deve trarre dalla mancanza di tali documenti. La direttiva 2003/86 non precisa se tale mancanza possa costituire un motivo sufficiente per respingere la domanda.

89. Le modalità relative alla prova dell'identità si distinguono nettamente dalle disposizioni particolari relative alla prova dei vincoli familiari. Tale prova è prevista all'articolo 5, paragrafo 2, secondo e terzo comma, della direttiva 2003/86. Tale disposizione precisa che, in caso di mancata comunicazione dei documenti giustificativi comprovanti i vincoli familiari, gli Stati membri hanno la possibilità di ricorrere a ulteriori indagini procedendo, ad esempio, a colloqui con il soggiornante e con i suoi familiari. Orbene, tale possibilità di ricorrere ad ulteriori indagini è prevista solo al fine di «ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari». Il legislatore dell'Unione non prevede disposizioni analoghe nel caso in cui il familiare non presenti i documenti di viaggio richiesti.

90. Le modalità relative alla prova dell'identità dei cittadini di un paese terzo, enunciate all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, si distinguono anche dal regime particolare istituito all'articolo 11, paragrafo 2, di tale direttiva a favore di coloro che beneficino dello status di rifugiato. Infatti, quest'ultima disposizione prevede, in termini inequivocabili, che «[i]l rigetto della domanda [presentata da un rifugiato] non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori [ufficiali che attestino l'esistenza dei vincoli familiari]» e che «gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli». Orbene, rilevo che, nel regime generale previsto all'articolo 5, paragrafo 2, della detta direttiva, il legislatore dell'Unione non prevede disposizioni analoghe, astenendosi così dal precisare se una decisione di rigetto riguardante un cittadino di un paese terzo, come A, possa fondarsi unicamente sulla mancanza dei documenti di viaggio richiesti.

91. A mio parere dunque, alla luce di tale interpretazione letterale dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, uno Stato membro può richiedere, ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno, che il familiare interessato allegghi alla propria domanda i documenti di viaggio che consentano di accertare la propria identità e la propria cittadinanza e, se del caso, sulla base dei quali egli sia stato autorizzato ad attraversare le frontiere esterne dell'area Schengen.

42 V. «Documenti di viaggio rilasciati da paesi terzi ed entità territoriali (Parte I)», elenco stabilito al 30 aprile 2020, disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html>. Tale cooperazione è istituita conformemente alla decisione n. 1105/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativa all'elenco dei documenti di viaggio che consentono di attraversare le frontiere esterne e sui quali può essere apposto un visto e relativa alla creazione di un meccanismo per stabilire tale elenco (GU 2011, L 287, pag. 9). V., altresì, decisione del Comitato esecutivo, del 16 dicembre 1998, relativa all'elaborazione di un manuale relativo ai documenti sui quali può essere apposto un visto [SCH/Com-ex (98) 56] (GU 2000, L 239 pag. 207).

43 *Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954).



92. Tuttavia, poiché l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 non contiene alcuna indicazione relativa alle conseguenze che uno Stato membro può trarre dalla mancanza di documenti di viaggio che comprovino l'identità e la cittadinanza del familiare interessato, mi sembra necessario procedere ad un'analisi sistematica e teleologica della direttiva 2003/86 al fine di valutare se, e in qual misura, tale questione rientri nella libera valutazione degli Stati membri.

*b) Analisi sistematica della direttiva 2003/86*

93. Nell'ipotesi in cui il familiare non riesca a dimostrare la propria identità attraverso la presentazione del documento di viaggio richiesto dallo Stato membro, mi sembra, alla luce dell'economia della direttiva 2003/86, che tale Stato membro non possa, per questo sol motivo, respingere una domanda di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, in particolare qualora si tratti di una domanda di rinnovo, senza aver preliminarmente proceduto ad un esame individuale della domanda stessa.

94. Tale esigenza è posta all'articolo 17 della direttiva 2003/86 che riguarda i casi in cui uno Stato membro intenda respingere una domanda, di ritirare o di non rinnovare un permesso di soggiorno, o, ancora, di allontanare il soggiornante o i suoi familiari. Secondo la Corte, l'obbligo di procedere ad un esame individuale costituisce una condizione procedurale, applicabile nella valutazione del carattere probatorio degli elementi che attestano l'esistenza di vincoli familiari<sup>44</sup>.

95. Lo stesso ragionamento deve essere seguito per quanto riguarda l'esame dei documenti forniti ai fini della prova dell'identità del richiedente il ricongiungimento.

96. Infatti, anzitutto, l'articolo 17 della direttiva 2003/86 è redatto in termini generali, cosicché esso non individua i motivi sui quali si fonderebbe la decisione di rigetto di una domanda, di ritiro o di non rinnovo del permesso di soggiorno.

97. Rilevo poi che l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 4, di tale direttiva prevede che gli Stati membri possono respingere una domanda di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, ovvero ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare, laddove risulti accertato, a seguito dei controlli specifici consentiti in caso di presunzioni, che siano stati utilizzati documenti falsi o falsificati ai fini della concessione del permesso di soggiorno. A mio modo di vedere, ciò ricomprende sia i documenti di viaggio sia i documenti comprovanti vincoli familiari quali i certificati di matrimonio ovvero, ancora, gli atti di nascita. Orbene, il raggiungimento di una prova del genere da parte dell'autorità nazionale competente presuppone che ricorra un insieme di fatti e di circostanze, ricavati, ad esempio, dall'alterazione del documento fornito, dalla personalità dell'interessato ovvero, ancora, dai suoi precedenti e dalle informazioni ricevute, che rientra palesemente in una valutazione individuale della domanda<sup>45</sup>.

98. Infine, tale interpretazione si ricava parimenti dal punto 5.1. degli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86. In essi si rileva che, «[s]e l'accesso ai documenti di viaggio (...) è particolarmente difficile o pericoloso e, di conseguenza, può costituire un rischio sproporzionato o un ostacolo pratico all'effettivo esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, gli Stati membri sono incoraggiati a tener conto della specificità del caso e delle condizioni nel paese d'origine. In circostanze

<sup>44</sup> Sentenza del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punto 63). V., anche, punto 3.2. degli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86.

<sup>45</sup> V., per analogia, sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:2450), relativa all'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, ai sensi del quale gli Stati membri possono rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito da tale direttiva, in caso di abuso di diritto o frode. Al punto 52 di tale sentenza, la Corte ha dichiarato che le misure adottate su tale base devono «fondarsi su un esame individuale del caso di specie».

eccezionali, ad esempio il collasso di uno Stato o un paese con rischi di sicurezza interna elevati, gli Stati membri sono invitati ad accettare documenti di viaggio provvisori emessi dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), emettere lasciapassare nazionali validi per un viaggio di sola andata oppure offrire ai familiari la possibilità di ottenere il visto all'arrivo nello Stato membro».

99. Il complesso di tali disposizioni riflette la cooperazione che deve instaurarsi tra il familiare interessato e l'autorità nazionale competente nel quadro dell'esame di una domanda di ricongiungimento familiare, in particolare quando quest'ultima è presentata in mancanza dei documenti richiesti<sup>46</sup>.

100. Secondo costante giurisprudenza, un esame individuale implica che l'autorità nazionale competente esamini in concreto la situazione del familiare interessato, valuti in maniera esauriente tutti gli elementi rilevanti dalla sua domanda e prenda in considerazione, in maniera equilibrata e ragionevole, tutti gli interessi in gioco prima di pronunciarsi su quest'ultima<sup>47</sup>. Nella sentenza del 4 marzo 2010, Chakroun<sup>48</sup>, la Corte ha così dichiarato che l'articolo 17 della direttiva 2003/86 osta ad una normativa nazionale che preveda un importo di reddito minimo al di sotto del quale qualsiasi ricongiungimento familiare sarebbe negato, in quanto la domanda di ricongiungimento familiare sarebbe respinta a prescindere «da un esame concreto della situazione di ciascun richiedente»<sup>49</sup>.

101. Ritengo che, nel caso di una domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno il cui rigetto implichi l'interruzione della vita familiare, sia necessario che lo Stato membro tenga conto delle ragioni concrete per le quali il cittadino di un paese terzo non riesce a fornire il documento di viaggio richiesto nonché della cooperazione e della buona fede da lui dimostrate. Infatti, non può essere escluso, ad esempio, che tale cittadino non sia in grado di dar prova di un documento di viaggio in corso di validità, in quanto quest'ultimo è scaduto nel corso del periodo corrispondente alla prima autorizzazione al soggiorno.

102. Alla luce di tali elementi, e ad eccezione delle situazioni in cui sia assolutamente evidente che il cittadino di un paese terzo sia venuto manifestamente meno al suo dovere di cooperazione o presenti una domanda fraudolenta, sono del parere che, affinché sia garantito il rispetto degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/86, uno Stato membro non possa respingere una domanda di ricongiungimento familiare per il solo motivo che il familiare non abbia presentato il documento di viaggio richiesto senza aver preliminarmente proceduto ad un esame individuale della situazione.

### *c) Analisi teleologica della direttiva 2003/86*

103. L'obiettivo della direttiva 2003/86 è quello di favorire il ricongiungimento familiare permettendo di concedere il beneficio dello status derivante a tale direttiva a persone che soddisfino effettivamente le condizioni per ottenerlo<sup>50</sup>.

46 Nelle proprie risposte ai quesiti posti dalla Corte, il governo svedese ha rilevato che, in applicazione dell'articolo 23, paragrafi 1 e 3, della förvaltningslagen (legge sulla gestione amministrativa), del 28 settembre 2017 (SFS 2017, n. 900), l'autorità nazionale competente è tenuta a dar prova di diligenza consentendo al richiedente di precisare e di integrare la sua domanda cosicché essa possa adottare una decisione equa sul piano sostanziale, sulla base di tutti gli elementi pertinenti.

47 V., a tal riguardo, sentenza del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punto 59 e giurisprudenza citata). V., altresì, punti 6.1.2. e 7.4. degli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 Punto 48 di tale sentenza. Nello stesso senso, v. punto 6.1. degli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86, nei quali la Commissione precisa che nessun elemento preso separatamente può portare automaticamente a una decisione.

50 V. sentenza del 12 dicembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ricongiungimento familiare – Sorella di rifugiato) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punto 42 e giurisprudenza citata).



104. L'obbligo di presentare un documento di viaggio da parte del cittadino di un paese terzo concorre in maniera evidente a tale obiettivo. Ricordo che tale obbligo consente di accertare l'identità e la cittadinanza dell'interessato e di corroborare i documenti giustificativi emessi ai fini non soltanto della prova dei vincoli familiari, ma anche del rispetto delle altre condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Ricordo che, all'occorrenza, esso permette inoltre di attestare l'attraversamento regolare delle frontiere esterne dello spazio Schengen.

105. Tuttavia, da costante giurisprudenza risulta che l'autorizzazione al ricongiungimento familiare costituisce la regola generale<sup>51</sup>. Al fine di garantire tale obiettivo e di evitare il rischio di privare indebitamente un familiare di tale beneficio, uno Stato membro non può respingere una domanda di ricongiungimento familiare per il solo motivo che essa non sia corredata del documento di viaggio richiesto, senza preliminarmente procedere ad un esame individuale della situazione.

106. Tale interpretazione delle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 consente, in tal modo, di garantire il rispetto sia dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta sia del principio di proporzionalità al quale gli Stati membri sono tenuti.

*d) Il rispetto dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità*

107. Secondo costante giurisprudenza, nell'attuazione delle disposizioni previste dalla direttiva 2003/86, gli Stati membri sono tenuti ad esercitare il loro margine di discrezionalità nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta<sup>52</sup>. Conformemente al considerando 2 di tale direttiva, le disposizioni di quest'ultima devono essere interpretate e applicate alla luce, in particolare, dell'articolo 7 della Carta, che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta, che impone che vengano presi in considerazione l'interesse superiore del minore e la necessità per quest'ultimo di intrattenere regolarmente relazioni personali con i due genitori<sup>53</sup>.

108. Inoltre, la Corte chiede agli Stati membri di esercitare il margine discrezionale di cui dispongono per trasporre la direttiva 2003/86 nel rispetto del principio di proporzionalità, il quale costituisce un principio generale del diritto dell'Unione<sup>54</sup>. Le condizioni enunciate ai fini della presentazione e dell'esame delle domande di ricongiungimento familiare, ma anche le misure di controllo adottate dagli Stati membri, devono essere proporzionate. Infatti, pur se la lotta contro la frode costituisce un obiettivo legittimo che giustifica le misure di controllo, queste ultime devono essere idonee a realizzare tale obiettivo, non devono eccedere quanto è necessario per conseguirlo né avere la conseguenza di rendere inefficace il diritto al ricongiungimento familiare.

109. Orbene, mi sembra che il rispetto di tali principi imponga, così come quello degli obblighi sanciti all'articolo 17 della direttiva 2003/86, di distinguere le situazioni seguenti.

110. La prima situazione è quella in cui il cittadino di un paese terzo sia venuto manifestamente meno al proprio dovere di cooperazione non comunicando nessuno dei documenti di viaggio richiesti né alcun'altro documento atto a comprovare la sua identità e la propria cittadinanza. L'onere della prova incombe al soggiornante o al familiare interessato. Solo questi avvia la procedura al fine di beneficiare di un diritto e solo questi dispone dei documenti idonei ad attestare la sua identità. In una situazione

51 V., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 74 nonché giurisprudenza citata).

52 Ricordo che, conformemente all'articolo 51 della Carta, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i diritti e ad osservare i principi sanciti in quest'ultima nell'attuazione del diritto dell'Unione, il che comprende le misure adottate nell'ambito del margine discrezionale di cui dispongono per trasporre una direttiva. V., relativamente al margine discrezionale di cui godono gli Stati membri nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, sentenza del 12 dicembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ricongiungimento familiare – Sorella di rifugiato) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punti 64 e 65 nonché giurisprudenza citata).

53 V., al riguardo, sentenza del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punto 56 e giurisprudenza citata).

54 V., sentenza del 12 dicembre 2019, E.P. (Minaccia per l'ordine pubblico) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punto 47 e giurisprudenza citata).

in cui il cittadino di un paese terzo non produca alcuno sforzo per presentare in buona e dovuta forma la sua domanda ed in cui quest'ultima sia manifestamente incompleta, nulla osta, a mio parere, a che l'autorità nazionale competente possa respingerla immediatamente sul fondamento dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86.

111. La seconda situazione è quella in cui risulti chiaramente alla luce degli elementi oggettivi di cui dispone l'autorità nazionale competente, che la domanda presenti carattere fraudolento o illecito. In tal caso e in esito all'esame individuale della domanda richiesto all'articolo 17 della direttiva 2003/86, l'autorità medesima è effettivamente legittimata a respingere la domanda in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva.

112. Infine, la terza situazione è quella in cui il cittadino di un paese terzo non presenti il documento di viaggio richiesto dallo Stato membro ai fini dell'accertamento della sua identità, come un passaporto in corso di validità, conformandosi peraltro al dovere di cooperazione al medesimo incombente, comprovando, in maniera inequivocabile, la propria identità e la propria cittadinanza con ogni altro mezzo idoneo.

113. Vero è che la presentazione dei documenti di viaggio non costituisce, in tal caso, una mera formalità amministrativa. Ricordo che la portata di tale obbligo non è paragonabile a quella prevista nel contesto della direttiva 2004/38, relativa alla detenzione di una carta di identità o di un passaporto in corso di validità per il cittadino dell'Unione che intenda soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza. Mentre il primo obbligo riguarda la concessione di un permesso di soggiorno al cittadino di un paese terzo, che chiede di beneficiare in maniera indiretta delle disposizioni del diritto dell'Unione, il secondo è relativo alla concessione di un diritto di soggiorno, in uno Stato membro, direttamente derivante dalla qualità di cittadino dell'Unione. Questa è la ragione per la quale i principi espressi dalla Corte nella sentenza del 17 febbraio 2005, *Oulane*<sup>55</sup>, relativamente al diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno dell'Unione in materia di stabilimento e di prestazione di servizi non mi sembrano applicabili ad un familiare di un cittadino di un paese terzo. Ricordo che, in tale sentenza, pronunciata in ordine all'interpretazione della direttiva 73/148/CEE<sup>56</sup>, abrogata e sostituita dalla direttiva 2004/38, la Corte ha dichiarato che lo Stato membro ospitante non poteva mettere in discussione, senza violare il principio di proporzionalità, il diritto di soggiorno del cittadino di un altro Stato membro per il solo motivo che egli non presentava una carta di identità o un passaporto in corso di validità, qualora l'interessato fosse nondimeno in grado di dimostrare, in maniera inequivocabile, la sua cittadinanza con altri mezzi<sup>57</sup>.

114. Le situazioni rientranti nella sfera della direttiva 2004/38 e quelle ricomprese in quella della direttiva 2003/86 non sono comparabili. Tuttavia, talune situazioni che coinvolgono cittadini di paesi terzi potrebbero anch'esse necessitare di una mitigazione dell'onere della prova. Spetterebbe in tal caso all'autorità nazionale competente individuare tale situazione alla luce di un esame individuale.

115. Infatti, contrariamente alle prime due menzionate situazioni (inadempimento patente al dovere di cooperazione e domanda fraudolenta o illegale), il diniego opposto da un'autorità nazionale competente che non tenga conto né delle ragioni che giustificano la mancanza dei documenti di viaggio richiesti né della cooperazione dimostrata dalla persona interessata ai fini dell'accertamento della sua identità rischierebbe di ledere i diritti fondamentali menzionati al paragrafo 107 delle presenti conclusioni

<sup>55</sup> C-215/03, EU:C:2005:95. V., altresì, sentenza del 9 gennaio 2007, *Jia* (C-1/05, EU:C:2007:1, punto 41 e giurisprudenza citata).

<sup>56</sup> Direttiva del Consiglio del 21 maggio 1973 relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU 1973, L 172, pag. 14).

<sup>57</sup> Nella sentenza del 17 febbraio 2005, *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95), la Corte ha dichiarato sproporzionato, alla luce degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, il fatto che una prova del genere potesse essere fornita solo attraverso la presentazione, in tutti i casi, di una carta di identità o di un passaporto in corso di validità. La Corte considera infatti che l'esibizione di una carta di identità o di un passaporto validi, ai fini della giustificazione dello status di cittadino dell'Unione, costituisce una formalità amministrativa il cui unico scopo è la determinazione da parte delle autorità nazionali di un diritto che deriva direttamente dallo status del soggetto in questione (punto 24). A suo parere, tuttavia, la prova dell'identità e della cittadinanza può essere fornita con altri mezzi e, dalla mancanza di precisione quanto al mezzo di prova ammesso, occorre concludere che una tale prova può essere fornita con ogni mezzo idoneo (punto 53).

nonché il principio di proporzionalità. Inoltre, quanto ad una domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno, in occasione della quale il cittadino di un paese terzo non possa presentare i suoi documenti di viaggio, un diniego del genere avrebbe la conseguenza di far cessare la prosecuzione della vita familiare di tale cittadino e potrebbe così ledere in maniera sproporzionata il diritto sancito all'articolo 7 della Carta.

116. Rilevo che la Corte ha seguito tale orientamento nella sentenza del 25 luglio 2002, *MRAX*<sup>58</sup>, relativa al diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino di uno Stato membro, riconoscendo che, tenuto conto dell'importanza che il legislatore dell'Unione annette alla tutela della vita familiare<sup>59</sup>, uno Stato membro non può, senza violare il principio di proporzionalità, respingere alla frontiera il cittadino di un paese terzo, coniugato con un cittadino di uno Stato membro, che tenti di entrare nel suo territorio senza essere in possesso di una carta di identità o di un passaporto validi o, se del caso, di un visto, qualora tale cittadino possa provare la sua identità nonché il legame coniugale e non esistano elementi in grado di stabilire che egli rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 68/360/CEE<sup>60</sup> e dell'articolo 8 della direttiva 73/148<sup>61</sup>.

117. Ricordo, infine, che, nella sentenza del 18 dicembre 2014, *McCarthy e a.*<sup>62</sup>, la Corte ha dichiarato che il fatto che uno Stato membro si trovi di fronte ad un elevato numero di episodi di abuso di diritto o di frode commessi da cittadini di Stati terzi non può giustificare l'adozione di misure basate su considerazioni di prevenzione generale e che lascino da parte qualsiasi valutazione specifica del comportamento della persona interessata<sup>63</sup>.

118. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, sono del parere, di conseguenza, che l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 debba essere interpretato nel senso che non osti ad una normativa nazionale che richieda, nell'ambito dell'esame di una domanda di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, che il familiare interessato comprovi la propria identità in maniera certa allegando la copia autenticata di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno.

119. Tuttavia, nel caso in cui un familiare interessato non riesca a fornire tale documento, l'autorità nazionale competente non può, solo per tale motivo, respingere la domanda senza procedere preliminarmente ad un esame individuale, che richiede, in particolare, che essa tenga conto delle ragioni per le quali il familiare non può presentare i detti documenti nonché della cooperazione dimostrata da quest'ultimo ai fini dell'accertamento, in maniera inequivocabile, della sua identità con ogni altro mezzo idoneo.

120. Tale conclusione risponde alle questioni seconda e terza formulate dal giudice del rinvio.

<sup>58</sup> C-459/99, EU:C:2002:461.

<sup>59</sup> Punto 53 di tale sentenza.

<sup>60</sup> Direttiva del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU 1968, L 257, pag. 13).

<sup>61</sup> Punto 62 della detta sentenza.

<sup>62</sup> C-202/13, EU:C:2014:2450.

<sup>63</sup> Punto 55 di tale sentenza concernente l'interpretazione dell'articolo 35 della direttiva 2004/38, relativo all'abuso di diritto.

## V. Conclusione

121. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni sollevate dal Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (tribunale amministrativo in materia di immigrazione di Malmö, Svezia):

- «1) L'articolo 25, paragrafo 1, della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, come modificata dal regolamento (UE) n° 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010, deve essere interpretato nel senso che non osta a che uno Stato contraente rilasci un permesso di soggiorno ad un cittadino di un paese terzo che lo richieda dal territorio di tale Stato, qualora tale cittadino non possa comprovare la propria identità in maniera certa e sia segnalato ai fini della non ammissione nel sistema di informazione Schengen, purché tale rilascio sia preceduto dalla consultazione dello Stato contraente che ha proceduto alla segnalazione ed esso sia fondato su un motivo serio.
- 2) L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che richieda, ai fini dell'esame di una domanda di permesso di soggiorno, che il familiare interessato comprovi la propria identità in maniera certa allegando la copia autenticata di un passaporto valido per il periodo di durata dell'autorizzazione al soggiorno.

Tuttavia, nel caso in cui il familiare interessato non riesca ad allegare alla sua domanda il documento di viaggio richiesto, l'autorità nazionale competente non può, per tale solo motivo, respingere la domanda senza procedere preliminarmente ad un esame individuale, che richiede, in particolare, che essa tenga conto delle ragioni per le quali il familiare non può presentare il detto documento nonché della cooperazione dimostrata da questi ai fini dell'accertamento, in maniera inequivocabile, della propria identità con ogni altro mezzo idoneo».