

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE)

COM(2011) 735 definitivo

(2012/C 229/14)

Relatore: **PÎRVULESCU**

La Commissione europea, in data 15 novembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE)

COM(2011) 735 final.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 aprile 2012.

Alla sua 481^a sessione plenaria, dei giorni 23 e 24 maggio 2012 (seduta del 23 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, 5 voti contrari e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Sia il programma di Stoccolma sia il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo hanno individuato nel ricongiungimento familiare un aspetto in cui occorre sviluppare ulteriormente le politiche dell'UE, in particolare per quanto riguarda le misure di integrazione. Nel 2003 sono state approvate norme comuni europee in materia di immigrazione che regolano a livello dell'UE le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi.

1.2 La direttiva fissa le condizioni per l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in quello Stato e che sono anch'essi cittadini di un paese terzo. La direttiva non si applica ai cittadini dell'Unione.

1.3 Nella sua prima relazione sull'applicazione della direttiva (COM(2008) 610 final), la Commissione rinviene problemi di attuazione nazionale e carenze del testo.

1.4 La Commissione ha quindi ritenuto opportuno lanciare un dibattito pubblico sul ricongiungimento familiare, soffermandosi su alcuni aspetti del campo d'applicazione della direttiva, ed era questo infatti lo scopo del Libro verde. Tutte le parti interessate sono state invitate a rispondere a diverse domande sul modo di ottenere norme più efficaci sul ricongiungimento familiare a livello dell'Unione.

1.5 A seconda dell'esito della consultazione, la Commissione vaglierà l'opportunità di un eventuale seguito politico (come modificare la direttiva, elaborare orientamenti interpretativi, preservare lo status quo).

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza lo sforzo compiuto dalla Commissione europea per organizzare un'ampia consultazione pubblica sulla direttiva riguardante il ricongiungimento familiare. In quanto rappresentante della società civile organizzata, il CESE offrirà il proprio sostegno per organizzare questo tipo di consultazioni ed esprimerà un parere sulla base delle esperienze accumulate.

2.2 Il CESE osserva con preoccupazione che, nell'attuale contesto politico, economico e sociale, i dibattiti sulle questioni legate all'immigrazione si sono fatti molto delicati. La crisi finanziaria ed economica ha colpito i vincoli di solidarietà fra le persone e ha aperto la strada a una radicalizzazione dei toni e delle azioni politiche. Va sottolineato che le prospettive demografiche ed economiche europee richiedono un'apertura verso i cittadini dei paesi terzi che desiderano vivere nell'UE. La società europea deve rimanere aperta anche in presenza di fluttuazioni sul mercato del lavoro. Per quanto necessario, il dibattito sul ricongiungimento familiare nel quadro delle politiche sull'immigrazione può mettere in discussione le norme e le pratiche esistenti, molte delle quali sono a propria volta elementi importanti per raggiungere gli obiettivi politici.

2.3 Il CESE sostiene questo dibattito, e si mobilerà in modo che la voce della società civile organizzata operi come fattore costruttivo nella realizzazione della relativa agenda. Quali che siano le sfide politiche ed economiche che devono affrontare le società europee, il fondamento della costruzione europea, ossia il rispetto dei diritti fondamentali, deve essere mantenuto e rafforzato.

2.4 Il CESE accoglie con favore l'apertura della Commissione verso la società civile e l'ambiente accademico, i quali a più riprese si sono espressi criticamente sul contenuto e sull'applicazione della direttiva. Il Comitato ricorda, in questo contesto, il

ruolo positivo svolto dal forum europeo sull'integrazione, il quale promuove il dialogo strutturato fra le istituzioni europee e i diversi soggetti interessati alle problematiche dell'immigrazione e dell'integrazione.

2.5 Secondo il CESE è necessario che il dibattito sulla direttiva e sul suo impatto si orienti verso gli aspetti pratici dell'attuazione, e che in un secondo tempo, in seguito a una nuova consultazione delle parti interessate, si definiscano le modalità e gli strumenti dell'intervento.

2.6 Il dibattito riguardante la direttiva deve svolgersi alla luce dei numerosi trattati e convenzioni internazionali che proteggono la vita privata, la famiglia e i suoi componenti, in particolare i minori. Il rispetto della vita privata e familiare è e deve essere considerato un diritto fondamentale, indipendentemente dalla nazionalità della persona in causa, e si ritrova direttamente o indirettamente in numerosi documenti: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articoli 12, 16 e 25), la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 7), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articoli 8, 9, 24 e 25) e la Carta sociale europea (articolo 16).

2.7 Il CESE considera necessario e opportuno il dibattito sulla direttiva, in ragione dei dati empirici raccolti nel frattempo per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, nonché della necessità di tenere il passo coi mezzi tecnologici che possono essere impiegati per il disbrigo delle pratiche di concessione dei permessi di soggiorno (ad es. test del DNA). Un altro aspetto da considerare è la giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

2.8 Anche se esistono molti dati riguardo all'immigrazione, il Comitato nota che su argomenti molto delicati, come le frodi e i matrimoni forzati, non esistono elementi sufficienti che possano guidare la pianificazione delle politiche. Per questo, si raccomanda di proseguire gli sforzi di raccolta dei dati, in particolare di tipo qualitativo, su questi settori così sensibili e rilevanti.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Campo di applicazione. La qualifica di «soggiornante» ai fini della direttiva

Domanda n. 1

— È adeguato ed è il modo più efficace per definire la qualifica di soggiornante l'approccio basato su questi criteri (fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile al momento della domanda (articolo 3) e periodo di attesa prima che il ricongiungimento possa avvenire (articolo 8))?

3.1.1 A giudizio del CESE, la condizione di una fondata prospettiva è troppo ambigua dal punto di vista giuridico e può dare luogo a interpretazioni restrittive. Per questo, il Comitato raccomanda di mantenere la condizione relativa al possesso di un permesso di soggiorno per un periodo maggiore o uguale a un anno e di eliminare la condizione riguardante la fondata prospettiva.

3.1.2 Analogamente, il periodo minimo di attesa può risultare problematico. Il diritto alla vita familiare e quello alla vita privata sono diritti fondamentali, e il CESE ritiene che dare loro attuazione significhi consentire ai soggiornanti nel senso della direttiva di avviare le procedure di ricongiungimento familiare dal momento in cui ottengono il permesso di soggiorno, nonché eliminare il periodo minimo di attesa.

3.1.3 Il Comitato prende atto della distinzione fra gli immigrati altamente qualificati e quelli scarsamente qualificati per quanto riguarda lo status e la protezione di cui godono, ma fa osservare che l'economia europea ha bisogno in egual misura di tutte le categorie e che in materia di diritti, come la protezione della vita privata e familiare, non si possono fare differenze in base alle qualifiche.

3.2 La qualifica di «familiare». Disposizioni obbligatorie: la famiglia nucleare

Domanda n. 2

— È legittimo stabilire che il coniuge debba avere un'età minima diversa dalla maggiore età prevista nello Stato membro interessato?

— Ci sono altri modi per evitare i matrimoni forzati nel contesto del ricongiungimento familiare? Se sì, quali?

— Il problema dei matrimoni forzati è comprovato da dati concreti?

— Se sì, qual è l'entità del problema (dati statistici)? Il problema è connesso alle norme sul ricongiungimento familiare (fissare un'età minima diversa dalla maggiore età)?

3.2.1 Secondo il CESE, la regolamentazione dell'età minima è uno strumento inefficiente di lotta ai matrimoni forzati, e può incidere sul diritto fondamentale alla vita familiare. Una possibilità sarebbe stabilire che, una volta avvenuto il ricongiungimento familiare sul territorio di uno Stato membro, si valuti la natura del matrimonio tramite opportune indagini o colloqui. Per aumentare le possibilità di individuare i matrimoni forzati, che riguardano quasi esclusivamente le donne, si raccomanda di individuare un sistema di incentivi per le persone che ammettono di essere state obbligate a sposarsi. Una soluzione di questo tipo, ma non l'unica possibile, sarebbe offrire a queste persone un permesso di soggiorno di almeno un anno. Il Comitato non è in possesso di dati concreti riguardo ai matrimoni forzati e raccomanda alla Commissione europea e alle agenzie specializzate di impegnarsi per ottenere dati pertinenti.

Domanda n. 3

— È opportuno mantenere quelle clausole sospensive che non sono applicate dagli Stati membri, in particolare quella sui figli che hanno superato i 15 anni?

3.2.2 Secondo il CESE non è necessario mantenere le due clausole. La prima, che riguarda le condizioni di integrazione per i minori di età superiore ai 12 anni, è stata utilizzata da un solo Stato membro. Inoltre, il processo seguito per stabilire le condizioni di integrazione necessarie può risultare non uniforme e arbitrario, e rischia di incidere negativamente sui diritti delle persone più vulnerabili, come i minori. La seconda clausola, che riguarda i minori di età superiore ai 15 anni, presenta a sua volta alcuni aspetti problematici, e non è stata invocata da nessuno Stato membro. Pretendere che un minore fornisca motivi supplementari oltre al ricongiungimento familiare è dubbio dal punto di vista etico, considerato che tale istituto è motivato da un diritto sancito da tutte le convenzioni internazionali di protezione dei minori.

3.3 Clausola facoltativa: altri familiari

Domanda n. 4

— Le norme sulla qualifica di «familiare» sono adeguate e abbastanza estese da tener conto delle diverse definizioni di famiglia esistenti che si discostano dalla famiglia nucleare?

3.3.1 Queste norme sono insufficienti, poiché non esiste una definizione unica di famiglia applicabile sia nei paesi terzi che negli Stati membri dell'UE. L'Unione europea manca di una base giuridica per definire la famiglia, ma dispone di strumenti per prevenire la discriminazione. Le norme relative al ricongiungimento familiare dovrebbero essere flessibili, in modo da comprendere diversi tipi di strutture familiari riconosciuti a livello nazionale (compresi i matrimoni fra persone dello stesso sesso, famiglie monoparentali, coppie di fatto registrate, ecc.), nonché per includere altri tipi di familiari.

3.3.2 Considerando che oltre metà degli Stati membri ha fatto ricorso alla clausola facoltativa o ha incluso i genitori del coniuge fra le persone che possono ottenere il ricongiungimento familiare, il CESE ritiene utile mantenere tale clausola. In questo modo si consente agli Stati membri che lo desiderino di comprendere un gruppo di persone più ampio nel quadro del ricongiungimento familiare. Ad esempio, possono essere inclusi i suoceri che possono esercitare un ruolo positivo nella formazione psicologica e intellettuale dei nipoti.

3.4 Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare - Misure di integrazione

Domanda n. 5

— Le misure d'integrazione servono davvero ad integrare? Come è possibile valutarlo nella pratica?

— Quali sono le misure di integrazione più efficaci per il ricongiungimento?

— Sarebbe utile definire ulteriormente queste misure a livello dell'Unione?

— È raccomandabile applicare misure prima dell'ingresso?

— Se sì, in che modo garantire che queste misure non diventino di fatto un ostacolo ingiustificato al ricongiungimento familiare (costi di iscrizione elevati o altri requisiti eccessivi) e che si tenga conto di circostanze personali quali l'età, l'analfabetismo, la disabilità, il livello di istruzione?

3.4.1 Il CESE considera opportune le misure di integrazione, purché non siano concepite o realizzate in modo da diventare ostacoli al ricongiungimento familiare, ma anzi si risolvano a favore dei soggiornanti e dei componenti della famiglia in cui vivono. Secondo il Comitato, le misure di integrazione devono essere adottate sul territorio dello Stato membro dell'UE interessato, e non sul territorio dei paesi terzi.

3.4.2 Nell'agenda per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi si fa riferimento a una serie di strumenti appositi («pacchetto per l'integrazione» o *integration toolbox*): al riguardo, il CESE considera necessario porre l'accento sull'istruzione linguistica, ma anche sull'apprendimento di tipo formale e informale. Il Comitato ha ribadito in varie occasioni che l'istruzione è una dimensione fondamentale dell'integrazione. L'utilizzo di questi strumenti deve essere adattato alle caratteristiche demografiche e socioeconomiche dei diversi familiari. Si raccomanda di includere i minori nei programmi educativi formali e informali, nonché di inserire gli adulti e gli anziani nei programmi di apprendimento linguistico e di qualificazione professionale e in quelli di inclusione digitale (*e-inclusion*). Queste misure potrebbero aiutare i familiari a contribuire all'economia e alla società del paese che li ospita e del paese d'origine.

3.4.3 Il CESE è dell'opinione che occorra evitare le misure precedenti l'ingresso sul territorio: idealmente, i componenti della famiglia ricongiunta sul territorio dell'UE possono essere in possesso di conoscenze linguistiche o di basi culturali ed educative che ne facilitino l'integrazione, ma questa situazione non deve trasformarsi in una condizione per il ricongiungimento da applicarsi anche ai casi in cui tali conoscenze e basi manchino. Oltre a costituire in alcuni casi degli ostacoli ingiustificati (ad es. le spese), è possibile che l'infrastruttura istituzionale degli Stati membri dell'UE e quella dei paesi terzi non possano sostenere questo tipo di misure. L'organizzazione di misure di integrazione sul territorio dello Stato membro invece può garantire un livello di protezione più elevato ai familiari, un livello superiore di sostegno da parte del soggiornante e una possibilità più concreta di integrazione. Le ONG possono svolgere un ruolo importante nell'integrazione, ma il ruolo principale spetta alla sfera pubblica, che ha la responsabilità giuridica e le risorse necessarie per l'integrazione.

3.5 Periodo di attesa e capacità di accoglienza

Domanda n. 6

— Alla luce della sua applicazione, è necessario e giustificato mantenere nella direttiva questa deroga che prevede un periodo di attesa di tre anni dalla presentazione della domanda?

3.5.1 Considerato che un solo Stato membro ha fatto uso della suddetta deroga, il CESE non ritiene giustificato mantenerla. Inoltre, la decisione di concedere il permesso di soggiorno deve considerare le circostanze individuali, e non la capacità di accoglienza: quest'ultima è una variabile e risulta da politiche che, se necessario, possono essere modificate.

3.6 Ingresso e soggiorno dei familiari

Domanda n. 7

— Occorrono norme specifiche per le situazioni in cui il permesso di soggiorno del soggiornante scade entro meno di un anno ma è in via di rinnovo?

3.6.1 I permessi di soggiorno dei soggiornanti e dei loro familiari devono avere lo stesso periodo di validità. Prima della scadenza di tutti i permessi di soggiorno e per evitare differenze nei tempi, si può presentare una richiesta congiunta dei familiari.

3.7 Questioni riguardanti l'asilo - Esclusione della protezione sussidiaria

Domanda n. 8

— La direttiva sul ricongiungimento familiare dovrebbe regolare anche il ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che beneficiano di protezione sussidiaria?

— Ai beneficiari di protezione sussidiaria dovrebbero applicarsi le norme della direttiva sul ricongiungimento familiare che favoriscono i rifugiati esentandoli da determinati requisiti (alloggio, assicurazione contro le malattie, risorse stabili e regolari)?

3.7.1 Il CESE ritiene che i beneficiari di protezione sussidiaria dovrebbero potersi avvalere delle norme più favorevoli previste dalla direttiva sul ricongiungimento familiare, e quindi dovrebbero essere contemplati da tale direttiva. I beneficiari di protezione sussidiaria provengono da paesi e da regioni riconosciute come pericolose per la loro sicurezza e il loro benessere, il che rende ancor più necessaria un'evoluzione in direzione dell'uniformazione dei due status.

3.8 Altre questioni riguardanti l'asilo

Domanda n. 9

— È opportuno che gli Stati membri continuino a poter limitare l'applicazione delle disposizioni più favorevoli della direttiva ai rifugiati i cui vincoli familiari sono anteriori al loro ingresso nel territorio di uno Stato membro?

— Il ricongiungimento familiare andrebbe assicurato a categorie più ampie di familiari che dipendono dai rifugiati? Se sì, in che misura?

— I rifugiati che non hanno presentato la domanda di ricongiungimento entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato devono continuare a comprovare i requisiti dell'alloggio, dell'assicurazione contro le malattie e delle risorse stabili e regolari?

3.8.1 Il CESE è dell'opinione che la definizione di famiglia non deve comportare un criterio di tempo: vi sono persone che fondano una famiglia non nel loro paese terzo, bensì nello Stato membro in cui soggiornano, e una famiglia può ricongiungersi indipendentemente dal momento e dal luogo in cui è stata fondata. Il ricongiungimento familiare dovrebbe essere esteso a diverse categorie, in particolare i figli che hanno compiuto 18 anni o i fratelli e le sorelle, in considerazione dei fattori di rischio esistenti nel paese d'origine e dei fattori culturali. In secondo luogo, vanno eliminati i termini che limitano nel tempo la presentazione delle domande di ricongiungimento familiare, oppure vanno estesi in modo da consentire ai possibili soggiornanti di contattare i familiari, che possono trovarsi in luoghi molto lontani, e in modo da consentire la preparazione di una documentazione completa per il processo di ricongiungimento. Si può prevedere un periodo limite in funzione della data di scadenza del permesso di soggiorno temporaneo (ad es. sei mesi).

3.9 Frodi, abusi e questioni procedurali - Colloqui e indagini

Domanda n. 10

— Il problema delle frodi è comprovato da dati concreti? Qual è l'entità del fenomeno (dati statistici)? Le disposizioni sui colloqui e sulle indagini, compreso il test del DNA, possono contribuire a porvi rimedio?

— Sarebbe utile regolamentare ulteriormente a livello dell'Unione i colloqui e le indagini? Se sì, quali sarebbero le norme più adeguate?

3.9.1 Il CESE non è in possesso di dati concreti riguardo a eventuali frodi. Esso ritiene legittimi i colloqui e le indagini, purché non compromettano il diritto al ricongiungimento familiare.

— Il CESE si dichiara contrario ai test del DNA: pur rappresentando un modo scientificamente valido di stabilire il legame biologico che intercorre fra due persone, questi test non tengono conto dell'insieme dei rapporti emotivi, sociali e culturali che si possono creare fra componenti della stessa famiglia non necessariamente consanguinei. Nel caso delle persone adottate, ad esempio, il test del DNA non ha alcuna rilevanza. Inoltre, tali test possono far emergere situazioni familiari molto delicate, come le adozioni passate sotto silenzio oppure le relazioni extraconiugali. In questi casi, l'effettuazione di un test del DNA finirebbe per violare in modo patente il diritto alla vita privata, e può risvegliare drammi personali dei quali la mano pubblica non può essere resa responsabile. Di conseguenza, il CESE considera necessario che le norme relative ai colloqui e alle indagini prevedano l'intero spettro di strumenti giuridici e tecnologici esistenti. Al riguardo, può essere utile coinvolgere l'Agenzia

europea dei diritti fondamentali. Il Comitato è pronto a collaborare con le istituzioni europee e le altre istituzioni e organizzazioni competenti per la formulazione di tali norme. Esso inoltre attrae l'attenzione sul principio di proporzionalità. Il ricongiungimento familiare non può essere trattato come un argomento di diritto penale.

3.10 *Matrimoni di convenienza*

Domanda n. 11

— Il problema dei matrimoni di convenienza è comprovato da dati concreti? Sono disponibili statistiche su questo tipo di matrimoni (se individuati)?

— Il fenomeno è collegato alle norme della direttiva?

— Le disposizioni della direttiva sui controlli e sulle ispezioni possono essere attuate in modo più efficiente? Se sì, come?

3.10.1 Il CESE non è in possesso di dati concreti riguardo ai matrimoni di convenienza. Le norme future sui controlli, le verifiche e i colloqui potranno aiutare a limitare questo fenomeno. Il Comitato insiste affinché le suddette norme siano formulate in collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, al fine di salvaguardare i diritti fondamentali delle persone interessate.

3.11 *Spese*

Domanda n. 12

— Le spese amministrative di procedura vanno regolamentate?

— Se sì, sotto forma di garanzie o dando indicazioni più precise?

3.11.1 Il CESE considera illegittimo un livello differenziato di spese. Per questo, è necessario stabilire dei massimali finanziari

che non compromettano l'obiettivo di fondo della direttiva: può trattarsi della fissazione di un tetto unico e minimo oppure della definizione di tutte le spese in base al reddito pro capite o ad altri indicatori relativi al paese terzo di provenienza. Dal momento che la domanda è individuale, un'altra possibilità, che appare preferibile, è data dalla fissazione di un tetto in base al reddito di ciascun richiedente (ad es. in proporzione del reddito medio annuo dell'interessato). Nel caso dei minori, le spese devono essere ridotte al minimo o ancora si può prevedere un'esenzione.

3.12 *Durata della procedura – termine per la decisione amministrativa*

Domanda n. 13

— Il termine amministrativo previsto dalla direttiva per l'esame della domanda è congruo?

3.12.1 Secondo il CESE occorre modificare la direttiva per allinearla alla pratica comune a livello degli Stati membri: si raccomanda pertanto di ridurre il termine da 9 a 6 mesi.

3.13 *Clausole orizzontali*

Domanda n. 14

— Come facilitare e garantire nella pratica l'applicazione di queste due clausole orizzontali?

3.13.1 Il CESE ritiene che la modalità più adatta di applicare le clausole orizzontali, sia per quanto riguarda l'interesse superiore del minore sia in quel che concerne la necessità di esami delle domande caso per caso, nonché per risolvere altri aspetti problematici del processo di ricongiungimento familiare, sia l'elaborazione di norme specifiche e unificate relative a tutti i tipi di esami, controlli e indagini possibili. Tali norme devono essere proporzionate e rispettare i diritti umani fondamentali.

Bruxelles, 23 maggio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON