

Parere del Comitato delle regioni «Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare»

(2012/C 225/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- rileva come la necessità di affrontare nello specifico il problema del ricongiungimento familiare si manifesti contemporaneamente all'attenzione per una «rinnovata agenda europea per l'integrazione» (CdR 199/2011), nonché per una «cultura europea della *governance* multilivello» (CdR 273/2011) che sollecita in particolar modo l'iniziativa del Comitato delle regioni;
- nota che il Libro verde indica che l'applicazione della direttiva in alcuni casi viene utilizzata come strumento dissuasivo e sottolinea che la disciplina del ricongiungimento familiare non deve essere intesa come strumento di contenimento dei flussi migratori; finalità specifiche del ricongiungimento sono la migliore integrazione del migrante regolare e il rispetto del diritto alla famiglia;
- sottolinea che il diritto degli individui ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, e il diritto, ma anche il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, sono diritti e doveri fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza, e ricorda che ciò è riconosciuto da una pluralità di pronunciamenti nazionali e internazionali, su questo tema convergenti;
- ricorda che l'azione pratica degli Stati deve svolgersi con riferimento ai concorrenti principi di proporzionalità e sussidiarietà, sia per mettere più decisamente in campo l'iniziativa delle regioni e delle comunità locali nell'applicazione delle pratiche di integrazione, sia per dare a loro un quadro di riferimento stabile e giuridicamente solido;
- il CdR chiede un maggiore coinvolgimento del livello locale in una *governance* multilivello, *conditio sine qua non* per una politica di immigrazione coerente, rispettosa dei diritti fondamentali e idonea a promuovere il benessere delle comunità destinatarie e degli immigrati.

Relatore	Sergio SOAVE (IT/PSE), sindaco del comune di Savigliano (CN)
Testo di riferimento	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

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Quadro di riferimento

1. considera positivamente l'iniziativa della Commissione di aprire un dibattito sul tema del ricongiungimento familiare, già oggetto specifico della direttiva 2003/86/CE, al fine di valutare alcune criticità emerse nell'applicazione della direttiva stessa e di approfondire la portata dei rilievi mossi da più parti (ONG, comunità locali, mondo accademico);

2. ritiene opportuna la decisione di porre come base della discussione il «Libro verde» che, evidenziando alcuni aspetti essenziali della direttiva, pone una serie di interrogativi. Approva che, solo all'esito della consultazione, la Commissione europea decida eventualmente le concrete misure da adottare;

3. ricorda che le autorità locali e regionali hanno un ruolo essenziale nella gestione delle politiche di integrazione e di coesione sociale e in questo senso devono essere implicate a pieno titolo nella discussione sulla messa in atto delle norme sul ricongiungimento familiare al fine di facilitare sia la piena integrazione degli immigrati nei paesi di destinazione, sia una eventuale riforma della direttiva;

4. sottolinea come tale iniziativa segua le indicazioni del programma di Stoccolma, del dicembre 2009, nonché del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, del settembre 2008;

5. rileva come la necessità di affrontare nello specifico il problema del ricongiungimento familiare si manifesti contemporaneamente all'attenzione per una «rinnovata agenda europea per l'integrazione» (CdR 199/2011), nonché per una «cultura europea della *governance* multilivello» (CdR 273/2011) che sollecita in particolar modo l'iniziativa del Comitato delle regioni.

Contesto politico del parere

6. considera con il dovuto riguardo il fatto che la crisi economica che sta così fortemente scuotendo l'Europa possa distorcere il giudizio sulla direttiva. Ciò anche per il concomitante manifestarsi di nuovi ingressi verso l'Europa, determinato per esempio dagli effetti del pur grande e positivo movimento politico denominato «Primavera araba» che accomuna molti paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Principi e valutazioni

7. nota che il Libro verde indica che l'applicazione della direttiva in alcuni casi viene utilizzata come strumento dissuasivo e sottolinea in questo contesto che la disciplina del ricongiungimento familiare non deve essere intesa come strumento

di contenimento dei flussi migratori, problema che va affrontato all'origine e in altro modo. Finalità specifiche del ricongiungimento sono, invece, la migliore integrazione del migrante regolare e il rispetto del diritto alla famiglia, principio sancito da tutte le carte dei diritti;

8. sottolinea che il diritto degli individui ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, e il diritto, ma anche il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, sono diritti e doveri fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza, e ricorda che ciò è riconosciuto da una pluralità di pronunciamenti nazionali e internazionali, su questo tema convergenti. In particolare, l'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 individua la famiglia come «nucleo naturale e fondamentale della società», attribuendole il «diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato»; e l'articolo 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea inserisce a pieno titolo il diritto alla famiglia tra i diritti fondamentali dell'individuo;

9. auspica che le politiche di gestione dell'immigrazione rispettino pienamente questi diritti fondamentali in coerenza con i pronunciamenti delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo che su questo punto si sono chiaramente e ripetutamente espresse;

10. invita inoltre, sul piano pratico, a valutare gli effetti del ricongiungimento familiare; già la direttiva afferma che esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione, permettendo di promuovere la coesione economica e sociale, a tutto vantaggio degli enti locali ospitanti; si deve anzi riconoscere che l'applicazione del diritto al ricongiungimento familiare rappresenta un salto di qualità delle politiche migratorie, che si dimostrano più mature nell'attenzione prestata alla stabilizzazione della presenza immigrata come strumento indispensabile per una effettiva integrazione socioeconomica nel paese ospitante; ciò appare anche come un passo determinante – agli effetti pratici – per contribuire a contenere l'immigrazione clandestina e a ridurre forme pericolose di esclusione sociale;

11. rileva che, in tutte le legislazioni costituzionali europee, il vincolo familiare è considerato come fonte di specifici doveri di solidarietà economica e sociale; la valorizzazione di tale vincolo nei riguardi delle famiglie immigrate, attraverso un più solido riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare, appare dunque uno specifico strumento di promozione della percezione, da parte degli stranieri, che i molteplici obblighi loro imposti (di carattere amministrativo e organizzativo) non sono il

semplice frutto di politiche repressive o strumenti di polizia, ma parte di un più generale progetto volto allo sviluppo complessivo della società, a cui sono anch'essi *attivamente* chiamati a concorrere non solo rivendicando diritti, ma riconoscendo propri doveri che alimentano i principi della *lealtà* civica e della *responsabilità* nei confronti degli altri;

12. in tale prospettiva, auspica che particolare riguardo sia manifestato per la tutela della cosiddetta «famiglia nucleare», che già costituisce il livello di massima attenzione da parte della direttiva, e, all'interno di tale quadro di riferimento, per il diritto al ricongiungimento dei figli minorenni, meritevoli di specifica e superiore tutela; per quanto attiene ad altre forme di famiglia, anche in relazione a norme e costumi dello Stato da cui proviene il migrante, ritiene opportuno lasciare la valutazione dei singoli casi o delle fattispecie generali agli Stati membri; qualora però, in base all'esito della consultazione, la Commissione concluda che è necessario adottare una definizione comune di «famiglia» a livello europeo, tale definizione dovrà essere coerente con quelle già inserite in altri strumenti dell'UE;

13. nel considerare l'importanza di tali principi generali e di tali valutazioni, non ritiene che sia il caso di passare a una sostanziale limitazione dei margini di apprezzamento dei singoli Stati riconosciuti dalla direttiva e confermati dal Trattato di Lisbona. Ricorda però che l'azione pratica degli Stati deve svolgersi con riferimento ai concorrenti principi di proporzionalità e sussidiarietà, sia per mettere più decisamente in campo l'iniziativa delle regioni e delle comunità locali nell'applicazione delle pratiche di integrazione, sia per dare a loro un quadro di riferimento stabile e giuridicamente solido.

II. QUESTIONI POSTE DAL LIBRO VERDE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Concetto di famiglia e requisiti del legame familiare

14. ritiene che, fatto salvo il diritto di tutti i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nella zona UE di ricongiungersi con i loro familiari, sia comprensibile assoggettare tale diritto a determinate condizioni, purché sia fatto salvo lo spirito della direttiva che mira ad agevolarne l'integrazione e la stabilizzazione;

15. ritiene che l'attuale formulazione della direttiva possa ingenerare al riguardo incertezza giuridica e interpretativa e chiede di valutare l'opportunità di stabilire a livello europeo una durata minima del soggiorno che contemperino il requisito della stabilità con il rispetto del diritto alla vita familiare e assumendo modelli analoghi a quelli della migrazione circolare qualora gli interessati aderiscano a un programma di rimpatrio volontario;

16. suggerisce che l'età minima prevista per il ricongiungimento del coniuge debba tendenzialmente coincidere con la maggiore età del coniuge, come fissata dalla legislazione nazionale del paese accogliente, salvo deroghe verso il basso da

considerarsi eccezionalmente. Ciò per garantire il massimo di uniformità possibile ed evitare possibili discriminazioni in base all'età;

17. richiama l'attenzione sul fatto che le due deroghe previste al diritto al ricongiungimento familiare per i figli minori (articolo 4, paragrafo 1, ultimo comma, e paragrafo 6), avendo avuto scarso rilievo pratico, potrebbero essere abolite. In ogni caso raccomanda che le decisioni in materia debbano essere prese sempre in vista del maggiore interesse del figlio e della valorizzazione della tutela dei diritti del minore; raccomanda inoltre che, per le stesse ragioni, il diritto al ricongiungimento dei figli minori sia garantito anche in assenza di vincolo matrimoniale tra i genitori, anche al fine di escludere qualsiasi forma di discriminazione tra figli legittimi e naturali;

18. per quanto attiene alla clausola facoltativa relativamente ad altri familiari, diversi dal coniuge o dal partner registrato e dai figli, ritiene sia opportuno mantenere in capo ai singoli Stati un margine di apprezzamento nella definizione dei criteri di individuazione; rileva piuttosto che la direttiva vigente non chiarisce – e dovrebbe farlo – le conseguenze per i familiari in caso di morte del soggiornante, annullamento del matrimonio, divorzio, uscita dallo Stato membro o vittoriosa contestazione di paternità.

Misure di integrazione

19. raccomanda un preventivo monitoraggio sulla efficacia delle diverse esperienze già messe in atto (misure «pre-partenza» e misure applicate nel paese di accoglienza). Sulla base di questo primo screening, raccomanda comunque di evitare misure pre-partenza che non siano praticabili dai familiari del soggiornante a causa di analfabetismo, costi materiali, lontananza dai centri urbani e tali comunque da significare, di fatto, preclusione al diritto di ricongiungimento. Si ritiene inoltre opportuno che, qualora si richieda la frequenza di corsi di lingua e/o di educazione civica e/o di conoscenza della storia e della cultura della società ospite, dopo l'arrivo nel paese di accoglienza, tali corsi siano offerti gratuitamente per evitare discriminazioni in base al censo e siano svolti ricorrendo, tra l'altro, anche ai moduli europei per l'integrazione (*European integration modules*).

Periodo di attesa e capacità di accoglienza

20. nella valutazione di altre condizioni materiali poste al soggiornante dallo Stato membro (disponibilità di alloggio, assicurazione sanitaria, risorse stabili sufficienti), raccomanda che esse siano conformi al principio di proporzionalità e non si risolvano in restrizioni arbitrarie; in particolare auspica che, nell'attuazione della direttiva, gli Stati membri adottino una disciplina tale da ancorare l'accertamento circa la sussistenza di queste condizioni a criteri obiettivi e verificabili e non a clausole generiche e suscettibili di interpretazione arbitrariamente restrittiva;

21. suggerisce l'eliminazione del criterio della «capacità di accoglienza» dello Stato membro, come elemento di valutazione sull'opportunità di concedere il ricongiungimento, poiché esso si configura come strumento di controllo aggiuntivo sui flussi migratori, in contrasto con i principi del diritto dell'Unione europea;

22. ritiene che la durata del permesso di soggiorno dei familiari del soggiornante debba essere uniformata a quella del soggiornante stesso, considerando la possibilità di adottare soluzioni in linea con i modelli della migrazione circolare qualora gli interessati aderiscano a un programma di rimpatrio volontario.

Questioni riguardanti l'asilo

23. per quanto riguarda il ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che beneficiano di forme di protezione particolare (asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria) ritiene che, conformemente alle sollecitazioni del Programma di Stoccolma, i diversi status dovrebbero essere trattati attraverso norme specifiche e autonome che tengano conto della particolare situazione (anche dal punto di vista delle difficoltà pratiche ad adempiere alle richieste di informazione e di esibizione di documenti) in cui si trovano i soggetti titolari di tali forme di protezione. La direttiva concernente la disciplina generale dei ricongiungimenti non dovrebbe quindi essere applicata ai familiari di stranieri che beneficiano di forme di protezione, mentre i ricongiungimenti familiari di questi ultimi dovrebbero essere oggetto di disciplina autonoma, anche con riferimento ai vincoli familiari eventualmente contratti in un momento successivo all'ingresso sul territorio dello Stato ospitante.

Frodi, abusi e questioni procedurali

24. ritiene che la decisione di alcuni Stati di introdurre la prova del DNA per l'identificazione dei figli, se non applicata come *extrema ratio*, possa costituire violazione del principio di proporzionalità oltre che di fondamentali diritti quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 della CEDU);

25. sulle temute frodi che si attuerebbero mediante matrimoni di convenienza, chiede alla Commissione e/o agli Stati membri di disporre di dati sull'entità reale del fenomeno. In assenza di riscontri specifici, ritiene opportuno che vengano condotti studi mirati in tutti gli Stati membri al fine di cogliere

più precisamente la realtà del fenomeno e promuovere le buone pratiche relative al modo di affrontare questi problemi;

26. sui costi del ricongiungimento familiare posti a carico del richiedente, segnala il rischio che un'artificiosa lievitazione dei costi amministrativi possa essere strumentalmente utilizzata da taluni Stati allo scopo di porre arbitrarie limitazioni all'ingresso, in aperto contrasto con il principio di proporzionalità, che esige l'adeguatezza dei mezzi rispetto al fine: il fine è quello di favorire, e non di precludere, l'esercizio del diritto considerato; sarebbe dunque opportuno che gli Stati membri fossero sollecitati a fissare l'ammontare delle spese in maniera tale da non vanificare di fatto la concreta applicazione della direttiva;

27. ritiene che agli Stati membri si debba raccomandare il rispetto del termine perentorio previsto dalla direttiva entro cui la decisione sulla domanda di ricongiungimento deve essere assunta; ogni procedura derogatoria stabilita dallo Stato e diretta a dilatare oltre ogni ragionevolezza tale termine appare un ostacolo alla piena attuazione della direttiva.

Rispetto delle clausole orizzontali

28. circa le asserite difficoltà nel rispetto delle due clausole orizzontali obbligatorie previste dalla direttiva, auspica che siano adottati dalla Commissione europea tutti gli strumenti e le misure previsti dai Trattati e diretti ad assicurare il pieno rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri.

III. CONSIDERAZIONI FINALI

29. Il CdR chiede un maggiore coinvolgimento del livello locale in una *governance* multilivello, *conditio sine qua non* per una politica di immigrazione coerente, rispettosa dei diritti fondamentali e idonea a promuovere il benessere delle comunità destinatarie e degli immigrati. Esperienze esemplari di integrazione sono registrate in molte regioni e comunità dell'Europa e non poche ambiguità delle legislazioni nazionali nella concreta interpretazione della direttiva sono risolte positivamente proprio dall'esperienza pratica delle istituzioni locali. Il CdR sottolinea la necessità di ottenere il massimo dell'informazione in questa materia e offre la sua piena cooperazione agli Stati membri e alle altre istituzioni europee nella raccolta e diffusione di informazioni e buoni prassi là dove questi dati sono disponibili a livello locale o regionale.

Bruxelles, 3 maggio 2012

La presidente
del Comitato delle regioni
Mercedes BRESSO