



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
COM(2008) 610 definitivo

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

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/86/CE RELATIVA AL DIRITTO
AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/86/CE RELATIVA AL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

1. INTRODUZIONE

Il 22 settembre 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/86/CE, che stabilisce norme comuni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri (nel prosieguo "direttiva"). La direttiva vale per tutti gli Stati membri ad eccezione di IE, DK e UK¹.

La presente relazione assolve l'obbligo della Commissione di cui all'articolo 19 della direttiva stessa e fa seguito alla comunicazione "Una politica di immigrazione comune per l'Europa" del 17 giugno 2008², nella quale la Commissione aveva preannunciato la valutazione del recepimento della direttiva. Analizza in sintesi il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri, identifica gli eventuali problemi e formula raccomandazioni per una sua corretta applicazione.

La relazione si basa su due studi commissionati dalla Commissione concernenti l'attuazione della direttiva³, nonché su informazioni ottenute da altri studi⁴. Conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva, la relazione non esamina, invece, la situazione di cittadini di paesi terzi che siano familiari di un cittadino dell'Unione.

2. CONTESTO STORICO E POLITICO

La direttiva costituisce la prima serie di misure basate sull'articolo 63, paragrafo 3, lettera a), del trattato che istituisce le Comunità europee sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi. Poiché il testo adottato è stato oggetto di sostanziali modifiche, spesso in senso restrittivo, rispetto alla proposta inizialmente formulata dalla Commissione, avvicinandosi in tal senso ai diritti nazionali esistenti, la direttiva è stata considerata unicamente un primo passo nell'armonizzazione.

Negli ultimi 20 anni il ricongiungimento familiare ha rappresentato una delle fonti principali di immigrazione nell'Unione europea. Oggi, in molti Stati membri, il ricongiungimento familiare costituisce una percentuale importante (e tuttora in aumento) della migrazione legale. In alcuni Stati membri, i dibattiti sulle modalità per gestire in maniera più efficace il notevole afflusso di immigranti nel contesto del ricongiungimento familiare hanno condotto a

¹ Nella presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri soggetti alla direttiva.

² COM (2008) 359 definitivo.

³ Studi condotti dalla rete Odysseus (2007) e dalla rete europea sulle migrazioni (2008).

⁴ Centro per il diritto dell'immigrazione, Nijmegen 2007, e studio richiesto dal Parlamento europeo, marzo 2008, C. Adam e A. Devillard, OIM. Altri studi quali la prima relazione pubblicata nel giugno 2008 dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali sull'omofobia e la discriminazione per motivi di orientamento sessuale si riferiscono a specifici temi concernenti il ricongiungimento familiare.

una serie di cambiamenti strategici, molti di tipo restrittivo, che devono essere in linea con il diritto al ricongiungimento familiare stabilito dalla direttiva.

2.1. Monitoraggio e stato di recepimento

Gli Stati membri erano tenuti a concludere il recepimento della direttiva entro il 3 ottobre 2005⁵. I funzionari della Commissione hanno assistito gli Stati membri in tale processo attraverso riunioni regolari con esperti nazionali.

Scaduto tale termine, sono state avviati procedimenti di infrazione contro 19 Stati membri per mancata comunicazione delle misure di recepimento. Successivamente, a norma dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato dieci pareri motivati. Per quattro Stati membri, si è deciso di sottoporre il caso alla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE): tre cause sono state archiviate, mentre una si è conclusa con una sentenza⁶.

Dei 24 Stati membri soggetti alla direttiva, attualmente solo uno (LU) è ancora nella fase di recepimento⁷ e un altro (ES) non ha ancora inserito un riferimento esplicito formale (clausola di armonizzazione) nella propria legislazione nazionale.

2.2. Causa C-540/03 – Corte di giustizia delle Comunità europee

Il Parlamento europeo ha intentato un'azione contro il Consiglio per abrogare alcune disposizioni della direttiva, sostenendo che quelle che consentono agli Stati membri di limitare in determinate circostanze il diritto al ricongiungimento familiare (articolo 4, paragrafo 1, ultimo trattino; articolo 4, paragrafo 6; articolo 8) non sono compatibili con il diritto al rispetto della vita familiare e il principio di non discriminazione sancito dagli articoli 8 e 14 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU).

Nella sentenza del 27 giugno 2006, la Corte di giustizia delle Comunità europee si è espressa affermando che la direttiva non contrasta con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, l'interesse dei figli o il principio di non discriminazione per motivi di età. La sentenza comporta implicazioni sulle modalità di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri. In particolare, la Corte ha sottolineato che i diritti fondamentali sono vincolanti per gli Stati membri nel momento in cui applicano normative comunitarie e che essi devono attuare le norme della direttiva in maniera compatibile con i requisiti che disciplinano la salvaguardia dei diritti fondamentali, segnatamente per quanto concerne il diritto al rispetto della vita familiare e il principio dell'interesse dei figli minorenni⁸.

⁵ RO e BG dovevano attuare le disposizioni della direttiva dal momento della loro adesione all'Unione europea.

⁶ C-57/07, sentenza del 6.12.2007, *Commissione v. Lussemburgo*.

⁷ Per quanto concerne il Lussemburgo, come base per la valutazione si è assunto il progetto di legislazione.

⁸ Paragrafi 60, 62, 101 e 105 della sentenza.

3. DISPOSIZIONI GENERALI

3.1. Diritto al ricongiungimento familiare (articolo 1)

La direttiva riconosce l'esistenza di un diritto al ricongiungimento familiare. La causa 540/03⁹ conferma espressamente l'esistenza di tale diritto, poiché afferma che la direttiva impone un obbligo positivo preciso agli Stati membri esigendo che, in circostanze stabilite dalla direttiva, autorizzino il ricongiungimento familiare di alcuni familiari del soggiornante senza lasciare loro alcun margine di discrezionalità al riguardo.

Tale diritto soggettivo è riconosciuto da tutti gli Stati membri facendo esplicito riferimento al "diritto al ricongiungimento familiare", oppure usando formulazioni che non lasciano spazio alle amministrazioni nei casi espressamente citati nella direttiva.

3.2. Ambito di applicazione (articolo 3)

- **Chi può essere considerato un soggiornante?**

Affinché cittadini di paesi terzi possano invocare in veste di soggiornanti il diritto al ricongiungimento familiare, è necessario che soggiornino legalmente in uno Stato membro, abbiano un permesso di soggiorno valido per almeno un anno (indipendentemente dal motivo del soggiorno) e abbiano una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in maniera stabile.

Nell'applicazione di tale disposizione obbligatoria, gli approcci assunti dagli Stati membri variano. La maggior parte di essi concede il ricongiungimento familiare mediante un permesso di soggiorno temporaneo, ma richiede un periodo minimo di soggiorno (FR 18 mesi, ES rinnovo del permesso di soggiorno almeno per un altro anno), mentre CZ e SE esigono un permesso definitivo. Quattro Stati membri fanno espressamente riferimento a una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in maniera stabile (CY, MT, LT, LU).

Ciò risulta problematico in CY, dove vige una norma generale di un soggiorno massimo di quattro anni, dopodiché i permessi non vengono rinnovati (eccezion fatta per una persona che lavori alle dipendenze di una società internazionale), ragion per cui ai cittadini di paesi terzi pare precluso il diritto di chiedere il ricongiungimento familiare.

- **Familiari di cittadini dell'Unione**

Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva, sia il soggiornante sia il suo familiare devono essere cittadini di paesi terzi, per cui i familiari di cittadini dell'Unione non possono usufruirne. Essi sono invece coperti dalla direttiva 2004/38/CE¹⁰, applicabile unicamente ai cittadini dell'Unione che si trasferiscono o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello della loro nazionalità, da cui si evince che il ricongiungimento familiare di cittadini dell'Unione soggiornanti nello Stato membro della loro nazionalità non è regolamentato dal diritto comunitario.

⁹ Paragrafo 60 della sentenza.

¹⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Spetta dunque a uno Stato membro stabilire norme che disciplinino il diritto di familiari che sono cittadini di paesi terzi di ricongiungersi ai propri connazionali. Se uno Stato membro applica norme ai propri cittadini meno favorevoli di quelle stabilite dalla direttiva, lo statuto giuridico dei cittadini di paesi terzi potrebbe peggiorare acquisendo la nazionalità di uno Stato membro che preveda, in materia, norme meno favorevoli per i propri cittadini. Ciò avviene in quattro paesi: CY, LT, DE e NL.

- **Richiedenti asilo e protezione temporanea o sussidiaria**

La direttiva esclude altresì dal proprio ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che beneficiano di protezione temporanea o sussidiaria e i richiedenti asilo¹¹. Pertanto, la legislazione nazionale degli Stati membri varia per quanto concerne il diritto al ricongiungimento familiare di profughi non beneficiari della Convenzione. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT e SE applicano la direttiva ai beneficiari di protezione sussidiaria nonostante la succitata esclusione.

La Commissione si è impegnata a¹² colmare tale lacuna nel diritto comunitario. Essa analizzerà, dunque, eventuali modifiche della direttiva sull'attribuzione delle qualifiche per estendere le norme comunitarie in materia di ricongiungimento familiare ai beneficiari di protezione sussidiaria.

4. DISPOSIZIONI SPECIFICHE

4.1. Familiari ammissibili (articolo 4, paragrafo 1)

I familiari che hanno il diritto di ricongiungersi al soggiornante sono quelli che costituiscono il "nucleo familiare" composto almeno da coniuge del soggiornante e figli minorenni del soggiornante o del coniuge. Sono ammesse le restrizioni specificate qui di seguito.

- **Coniuge**

In primo luogo, dato che la poligamia è vietata, è consentito il ricongiungimento di un solo coniuge ed è possibile rifiutare ai figli di altri coniugi l'ingresso per ricongiungersi al soggiornante. In secondo luogo, gli Stati membri possono fissare un'età minima sia per il soggiornante sia per il coniuge.

La maggior parte degli Stati membri si è avvalsa di questa clausola facoltativa, sostenendo che essa può contribuire a evitare matrimoni forzati. Cinque Stati membri (BE, CY, LT, MT, NL) hanno fissato l'età a 21 anni, la soglia massima prevista dalla direttiva. Uno (CY) ha adottato un ulteriore criterio, imponendo che il matrimonio debba essere stato celebrato un anno prima della presentazione della domanda.

¹¹ La direttiva non va, però, interpretata come obbligo a carico degli Stati membri di negare ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria il diritto al ricongiungimento familiare. La direttiva 2001/55/CE del Consiglio conferisce espressamente ai beneficiari di protezione temporanea il diritto di ricongiungersi ai propri familiari.

¹² Cfr. Piano strategico sull'asilo, adottato il 17 giugno 2008 - (COM(2008) 360 definitivo.).

L'ammissibilità di tali condizioni ulteriori in CY è discutibile in assenza di tale restrizione nella direttiva e alla luce delle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee¹³.

- **Figli minorenni**

Per figli minorenni si intendono i figli che non abbiano ancora raggiunto la maggiore età (generalmente 18 anni) stabilita a livello nazionale e non siano coniugati. La direttiva ammette due ulteriori restrizioni, purché già contemplate in precedenza nella legislazione nazionale dello Stato membro alla data di recepimento. In primo luogo, i minori che abbiano superato i 12 anni giunti indipendentemente dal resto della famiglia possono essere obbligati a dimostrare che soddisfano le condizioni di integrazione previste dalla legislazione nazionale. La sentenza C-540/03 afferma che, nonostante tali disposizioni, gli Stati membri devono comunque rispettare l'interesse dei minori¹⁴. Soltanto 2 Stati membri applicano questa deroga (DE, CY).

CY ha adottato disposizioni nazionali introducendo queste condizioni di integrazione dopo la data di recepimento della direttiva.

La seconda restrizione ammissibile riguarda minori che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età alla data di presentazione della domanda, che possono vedersi costretti a richiedere l'ingresso in uno Stato membro per motivi diversi dal ricongiungimento familiare. Nessuno Stato membro ha introdotto tale restrizione. Poiché detto articolo è una clausola di tipo sospensivo (ossia poteva essere introdotta unicamente prima della data di recepimento), ora tali limitazioni nella legislazione nazionale sono vietate.

4.2. Altri familiari (articolo 4, paragrafo 2)

Oltre al nucleo familiare, gli Stati membri possono includere, come familiari, genitori a carico e figli maggiorenni non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, nonché un partner non coniugato (convivenza di lunga durata debitamente comprovata o relazione formalmente registrata) del soggiornante.

Più di metà degli Stati membri¹⁵ autorizza il ricongiungimento familiare dei genitori del soggiornante e/o del suo coniuge, mentre sette concedono il ricongiungimento di un partner non coniugato (BE, DE, FI, NL, SE, PT, LT) se si tratta di una relazione formalmente registrata o di una convivenza di lunga durata e stabile debitamente comprovata.

La direttiva afferma inoltre che, nel momento in cui a un minore viene riconosciuto lo status di profugo, gli Stati membri sono tenuti ad autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suoi genitori senza applicare le condizioni di dipendenza economica e adeguato sostegno familiare. Tale disposizione obbligatoria non è applicata in BG.

Inoltre, l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, consente agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di "altri familiari" *"fatto salvo il rispetto delle condizioni definite al capo IV"*. Di conseguenza, una volta che gli Stati membri decidono di concedere tale possibilità, si applicano le normali condizioni stabilite dalla direttiva.

¹³ C-540/03 (paragrafo 60).

¹⁴ Paragrafo 73.

¹⁵ BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE, ES.

4.3. Requisiti per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare

4.3.1 Alloggio (articolo 7, paragrafo 1, lettera a))

La maggior parte degli Stati membri ha introdotto e/o mantenuto in essere condizioni che richiedono la disponibilità di un alloggio, eccezion fatta per FI, NL, SI e SE. Le soluzioni adottate nel concreto variano. Alcuni fanno semplicemente riferimento a un alloggio di tipo "normale"; altri adottano un approccio più circostanziato specificando i metri quadri necessari per ogni persona aggiuntiva.

La pratica (AT, BE) che consiste nell'esigere che il soggiornante soddisfi tali requisiti prima dell'ingresso del familiare è opinabile, poiché la durata della procedura di ricongiungimento può porre a suo carico un onere finanziario considerevole.

Conformemente all'articolo 12 della direttiva, i profughi non sono tenuti a fornire prova della disponibilità di un alloggio. PL non rispetta tale disposizione in quanto impone la necessità della disponibilità di un alloggio anche ai profughi.

4.3.2 Assicurazione malattia (articolo 7, paragrafo 1, lettera b))

Tale opportunità è sfruttata da metà degli Stati membri¹⁶. HU utilizza un sistema alternativo, stabilendo che sono necessarie risorse economiche sufficienti o un'assicurazione sanitaria, sistema confutabile perché potrebbe essere interpretato come condizione aggiuntiva.

4.3.3 Risorse stabili e regolari (articolo 7, paragrafo 1, lettera c))

Tutti gli Stati membri, fuorché SE, si avvalgono di tale criterio, ma con modalità diverse, ossia senza ulteriori precisazioni (CY), delegando tali precisazioni a disposizioni locali (DE), facendo riferimento alla retribuzione minima (FR, LU, RO, LT), oppure menzionando il reddito minimo al di sotto del quale sono concesse indennità sociali (AT). Il reddito mensile approssimativo richiesto va da 120 euro (PL) a 1 484 euro (NL). Alcuni Stati membri prevedono soglie che aumentano proporzionalmente al numero di familiari che intendono ricongiungersi al soggiornante.

Gli approcci di 3 Stati membri destano particolare preoccupazione: in EE, l'ammontare necessario si raddoppia per ogni familiare aggiuntivo; quanto a FI, l'aumento è di 450 euro per ogni figlio ricongiunto. Una specifica disposizione in NL che, tra tutti, impone il livello di reddito più alto potrebbe addirittura costituire una discriminazione in base all'età¹⁷. Per la formazione della famiglia¹⁸, a ogni soggiornante, indipendentemente dall'età, è richiesto il 120% della retribuzione minima di legge di un lavoratore di 23 anni, oltre a un contratto di lavoro di almeno un anno o un'anzianità di servizio maturata di tre anni. Tutte queste condizioni possono ostacolare il diritto al ricongiungimento familiare, soprattutto nel caso dei giovani.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO, SI.

¹⁷ Il considerando 5 della direttiva dichiara che gli Stati membri dovrebbero attuare le sue disposizioni senza discriminazione operata, tra l'altro, per motivi di età.

¹⁸ Quando il legame familiare è insorto dopo l'ingresso del soggiornante.

4.3.4 Misure di integrazione (articolo 7, paragrafo 2)

Tale clausola facoltativa consente agli Stati membri di imporre a cittadini di paesi terzi di sottostare a misure di integrazione che, nel caso di familiari di profughi, sono applicabili unicamente nel momento in cui è concesso il ricongiungimento familiare¹⁹.

Alcuni Stati membri hanno introdotto una misura di integrazione nella legislazione nazionale. Tre di essi (NL, DE, FR) la usano come prerequisito per l'ammissione nel territorio. DE esige, eccezion fatta per alcune nazionalità, che il coniuge abbia una conoscenza di base del tedesco prima dell'ingresso, da dimostrarsi presso un consolato. In FR, il rilascio del visto è subordinato alla valutazione della conoscenza del francese e, nei casi in cui tale conoscenza è insufficiente, alla frequenza di corsi di lingua. Una volta che il familiare è stato ammesso a soggiornare in Francia, deve firmare un contratto di "accoglienza e integrazione" che lo obbliga a seguire corsi di educazione civica e, ove del caso, corsi di lingua. NL impone che i familiari superino un primo²⁰ esame di integrazione riguardante la lingua e la conoscenza della società olandese alla quale si possono sottoporre unicamente nel paese di origine. Sono esenti alcune nazionalità, alcuni gruppi e gli immigranti altamente specializzati. Se un candidato non supera la prova, la decisione non è impugnabile, ma è possibile sottoporvisi nuovamente senza aggravio di spese. Altri Stati membri (AT, CY, EL) richiedono che i familiari partecipino a corsi di integrazione (essenzialmente corsi di lingua) o superino esami di lingua dopo l'ammissione. Per alcuni è indispensabile che il soggiorno sia stabile (LT), altri prevedono la possibilità di revocare i benefici (DE) in caso di mancato rispetto.

L'obiettivo di tali misure è agevolare l'integrazione dei familiari. La loro ammissibilità nel contesto della direttiva dipende dalla loro rispondenza a tale scopo e dal rispetto del principio della proporzionalità. La loro ammissibilità può essere confutata sulla base dell'accessibilità di tali corsi o prove, delle modalità in cui sono elaborate e/o organizzate (materiali delle prove, oneri, sede, ecc.), della rispondenza delle misure stesse o del loro impatto a finalità che non siano l'integrazione (per esempio, oneri elevati che escludono i nuclei familiari a basso reddito). Anche la salvaguardia procedurale per garantire il diritto di impugnazione va rispettata.

4.3.5 Periodo di attesa e capacità di accoglienza (articolo 8, paragrafo 1)

In aggiunta alle condizioni enunciate nell'articolo 3, tale disposizione consente agli Stati membri di introdurre un periodo minimo di soggiorno legale (non superiore ai due anni)²¹ prima che possa aver luogo il ricongiungimento.

Ciò significa che, una volta depositata la domanda, gli Stati membri possono rinviare la concessione del ricongiungimento familiare fino alla scadenza del periodo stabilito dalla loro legislazione nazionale. Sorgono dunque problemi di attuazione nel caso degli Stati membri per i quali il termine per il calcolo dei due anni di soggiorno decorre dalla presentazione della domanda (CY, EE, EL e LT).

¹⁹ In NL i profughi sono tenuti a soddisfare le condizioni di integrazione.

²⁰ Dopo il loro arrivo in NL i familiari sono soggetti anch'essi ai requisiti di integrazione.

²¹ L'articolo 12 della Convenzione europea relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante del 24 novembre 1977 prevede un periodo di attesa massimo di soli 12 mesi. L'ambito di applicazione di tale convenzione è tuttavia limitato perché sinora è stata ratificata soltanto da sei Stati membri (FR, IT, NL, PT, ES, SE) e quattro paesi terzi (Albania, Moldavia, Turchia, Ucraina).

Il secondo trattino stabilisce un periodo di attesa di tre anni dalla presentazione di una domanda, ma unicamente per gli Stati membri che abbiano già tenuto conto della loro capacità di accoglienza all'atto dell'adozione della direttiva. Tale deroga di tipo sospensivo è stata specificamente richiesta da AT, unico Stato membro ad avvalersene, in quanto nella legislazione nazionale prevedeva un sistema di quote. Al momento del recepimento della direttiva e alla luce della decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee²², l'Austria ha modificato le proprie disposizioni in maniera che tre anni dopo la presentazione di una domanda sia necessario rilasciare un permesso di stabilimento ai fini del ricongiungimento familiare indipendentemente dalla quota.

La disposizione preclude l'introduzione della nozione di capacità di accoglienza come prerequisito nel diritto nazionale.

4.3.6 Possibile restrizione per motivi di ordine pubblico, sicurezza e sanità pubbliche (articolo 6)

Gli Stati membri si sono avvalsi di vari metodi per recepire tale disposizione. Alcuni si richiamano alle corrispondenti disposizioni dell'*acquis* di Schengen, altri fanno riferimento a un reato penale con pena detentiva.

Il considerando 14 della direttiva fornisce alcune indicazioni in merito a ciò che potrebbe costituire una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica; a parte questo, però, viene lasciato agli Stati membri il compito di fissare i propri standard in linea con il principio generale della proporzionalità, oltre che con l'articolo 17, di tipo trasversale, che li obbliga a tener conto della natura e della solidità del rapporto della persona e della durata del soggiorno soppesandolo rispetto alla gravità e al tipo di reato perpetrato ai danni dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Il criterio della sanità pubblica è applicabile fintantoché una malattia o una disabilità non costituiscono l'unico motivo per la revoca o il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno. Tre Stati membri non rispettano tale principio (EE, SI, RO)²³.

4.4. Norme procedurali

4.4.1 Procedura di valutazione dell'applicazione

- **Procedura specifica (articolo 5, paragrafo 1)**

La maggior parte degli Stati membri dispone di una procedura specifica per il ricongiungimento familiare. Soltanto quattro (CZ, HU, LV, PL) non ritengono utile una procedura specifica, trattando il ricongiungimento familiare nell'ambito delle norme generali in materia di immigrazione.

- **Richiedente (articolo 5, paragrafo 1)**

Gli Stati membri non concordano neanche sulla figura del richiedente nell'ambito della procedura, ossia se richiedente debba considerarsi il familiare o il soggiornante.

²² Paragrafi 100 e 101 di C-540/03.

²³ EE utilizza un criterio ("*minaccia all'altrui interesse*") che è persino più ampio di quello ammissibile a norma della direttiva.

In CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI ed ES, la domanda di ricongiungimento familiare è presentata dal soggiornante. In altri Stati membri, anche i familiari possono depositare una domanda, eccezion fatta per AT e HU, dove il richiedente può essere unicamente un familiare. In PT, il familiare è il richiedente unicamente se si trova in Portogallo, altrimenti spetta al soggiornante presentare domanda.

- **Luogo di applicazione (articolo 5, paragrafo 3)**

La direttiva impone che, all'atto della domanda, il familiare soggiorni al di fuori del territorio dello Stato membro e consente deroghe unicamente in idonee circostanze.

Cinque Stati membri (CZ, FI, HU, PL, PT) infrangono tale disposizione poiché non applicano neanche la norma principale che prevede che i familiari debbano soggiornare al di fuori del loro territorio. Tutti gli altri, fuorché CY, applicano tale deroga e consentono di presentare domanda anche se il familiare si trova già nello Stato membro, sebbene l'ambito di tale deroga vari notevolmente. Per alcuni, la deroga è possibile unicamente per motivi umanitari (AT); altri, invece, semplicemente richiedono che il familiare soggiorni legalmente, mentre altri ancora la accettano se il rientro del richiedente nel proprio paese di origine non è ragionevolmente possibile (DE).

- **Documenti probatori (articolo 5, paragrafo 3)**

L'elenco dei documenti richiesti varia da uno Stato membro all'altro: alcuni dispongono di un elenco estremamente dettagliato, altri menzionano unicamente requisiti di carattere generale (SE, DE, MT, ES, LT) e, dunque, lasciano alle autorità un notevole margine di discrezionalità.

La direttiva prevede disposizioni specifiche per quanto concerne i profughi, affermando che gli Stati membri devono tener conto di altre prove quando un profugo non sia in grado di fornire un documento ufficiale che dimostri i suoi legami familiari. EE non rispetta tale disposizione, dichiarando che l'assenza di un documento ufficiale può comportare un diniego. Parimenti opinabile è anche la disposizione di NL, secondo cui l'onere di dimostrare che gli è impossibile produrre un siffatto documento ricade sul profugo.

- **Colloqui e indagini (articolo 5, paragrafo 2)**

Tutti gli Stati membri si avvalgono della possibilità di convocare per colloqui e condurre altre indagini, ove lo ritengano necessario. Alcuni (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE, NL) hanno introdotto la possibilità dei test del DNA per dimostrare i legami familiari. Si tratta di una possibilità di cui può usufruire unicamente il richiedente e, nella maggior parte dei casi, sono le autorità a farsi carico del relativo costo (salvo in LT e BE, nonché in NL dove il costo dell'esame è rimborsato unicamente se dimostra l'esistenza del legame familiare).

Per essere ammissibili ai sensi del diritto comunitario, tali colloqui e/o altre indagini devono essere proporzionati, ossia non vanificare il diritto al ricongiungimento familiare, e rispettare i diritti fondamentali, specialmente quello alla privacy e alla vita familiare.

- **Matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi (articolo 16, paragrafo 4)**

Tale disposizione consente agli Stati membri di svolgere controlli e ispezioni specifici qualora esista una fondata presunzione di frode o matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi. Ogni sistema nazionale prevede norme per impedire il ricongiungimento familiare qualora un vincolo esista al solo scopo di ottenere un permesso di soggiorno.

La legislazione di AT è problematica, in quanto rispecchia un sospetto generale applicando sistematicamente tale disposizione, nel senso che i suoi uffici di Stato civile devono fornire informazioni su ogni matrimonio che coinvolga un cittadino di un paese terzo, prescindendo da un effettivo sospetto, alle quali viene dato poi seguito dalla polizia preposta al controllo degli stranieri. In uno spirito analogo, in NL, se uno dei partner non ha la nazionalità olandese, prima di un matrimonio o una relazione formalmente registrata, l'ufficiale di Stato civile deve richiedere una dichiarazione del capo della polizia.

- **Diritti**

In tutti gli Stati membri, fuorché IT e PT, i richiedenti devono pagare dei diritti. Non è sempre chiaro se i diritti servano per il visto o la domanda in sé. L'ammontare complessivo varia da un importo simbolico per spese amministrative in BE e ES o un diritto di 35 euro in CZ e EE a 1 368 euro in NL²⁴. In media, i diritti variano da 50 a 150 euro.

La direttiva non disciplina la questione dei diritti amministrativi dovuti nel corso della procedura. Tuttavia, gli Stati membri non dovrebbero fissare diritti tali da compromettere l'effetto della direttiva nel momento in cui si esercita il diritto al ricongiungimento familiare.

4.4.2 Decisione amministrativa

- **Durata della procedura (articolo 5, paragrafo 4)**

Al richiedente occorre comunicare per iscritto la decisione quanto prima e, comunque, entro e non oltre nove mesi dalla data di presentazione della domanda.

I termini fissati corrispondono in media a tre mesi. In alternativa si applicano norme generali, i cui termini rientrano nei nove mesi. Quattordici Stati mesi si avvalgono dell'opzione prevista dalla direttiva per prorogare il termine in circostanze eccezionali legate alla complessità dell'esame della domanda.

La situazione è problematica in 2 Stati membri. BG prevede unicamente un termine consigliato di sette giorni. In ES, non è previsto alcun termine di legge; tuttavia, la pratica dimostra che quello richiesto dalla disposizione è rispettato.

- **Decisione scritta e motivata (articolo 5, paragrafo 4)**

Tutti gli Stati membri rispettano i criteri di una decisione scritta che fornisca le motivazioni del rifiuto di una domanda. LV è l'unico Stato membro a non specificare le conseguenze di una mancata decisione entro il termine massimo di nove mesi. Nella maggior parte degli Stati membri, in caso di mancata decisione è possibile chiedere che all'inottemperanza venga posto rimedio. In BE, IT e PT, la mancata decisione corrisponde a un'implicita autorizzazione; in BG, FR, EL e LU, invece, si configura la situazione diametralmente opposta, nel senso che una mancata decisione corrisponde a un implicito diniego.

²⁴ In NL una domanda di visto per ricongiungimento familiare costa 830 euro e l'esame di integrazione 350 euro. Il rilascio di un permesso di soggiorno per una permanenza temporanea costa 188 euro.

- **Interesse dei minori (articolo 5, paragrafo 5)**

L'attuazione di tale clausola obbligatoria trasversale, che impone di prestare la dovuta attenzione all'interesse dei figli minorenni all'atto dell'esame di una domanda, ha apparentemente creato difficoltà a diversi Stati membri. L'obbligo non è espressamente menzionato nella legislazione nazionale di AT, EL²⁵ e PT. LT e NL fanno unicamente riferimento all'articolo 8 della CEDU, il che, viste le osservazioni della Corte di giustizia delle Comunità europee in C-540/03, non sembra essere sufficiente per recepire questa specifica disposizione²⁶. HU cita soltanto le garanzie offerte dagli accordi internazionali, senza fornire ulteriori dettagli. Gli Stati membri che si conformano a tale disposizione lo fanno recependo formalmente tale clausola nella propria legislazione nazionale oppure facendo riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

- **Clausola trasversale sulla dovuta considerazione (articolo 17)**

L'obbligo di tenere nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona, della durata del suo soggiorno nello Stato membro e dell'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il suo paese di origine, applicando dunque un approccio caso per caso, è stato anche specificamente rammentato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in C-540/03. Secondo detta sentenza, il mero riferimento all'articolo 8 della CEDU non pare rappresentare un'attuazione adeguata dell'articolo 17, il che potrebbe risultare problematico per AT, LU, SK.

Il problema generale a livello di recepimento sembra consistere nel fatto che i requisiti nazionali per il ricongiungimento familiare sono applicati in maniera estremamente rigida e le autorità non sono tenute a valutare la domanda su base individuale. Tale applicazione rigorosa delle norme è evidente in NL per quanto concerne il limite di età, il reddito richiesto, la necessità di superare un esame di integrazione all'estero, un periodo di tre mesi per i profughi e il requisito di un'autorizzazione per una permanenza temporanea.

- **Mezzi di ricorso (articolo 18)**

Quanto al diritto di impugnazione, le norme degli Stati membri variano notevolmente in termini di ambito materiale e personale dei controlli di legittimità.

Il soggiornante non può essere parte in causa nel procedimento amministrativo e giudiziario in AT, NL e SI, mentre in DE, EL, FI, LV e LT sia familiari (in veste di richiedenti il ricongiungimento familiare) che soggiornanti hanno diritto a un controllo di legittimità. Riguardo a ciò che è impugnabile nell'ambito di tale controllo di legittimità, CZ, DE, HU e LV hanno escluso i visti e AT le quote. Procedure di appello esistono in tutti gli Stati membri, nella maggior parte dei casi nel quadro del sistema giudiziario ordinario, ma alcuni Stati membri hanno istituito tribunali specializzati (BE, SE). Varia anche l'ambito del controllo: LV, LU, PL e SK analizzano unicamente la legalità, mentre IT, HU, LT, PT ed ES valutano sia fatti che diritto. In NL, i tribunali verificano i fatti soltanto marginalmente. Nei casi di

²⁵ La legislazione di EL menziona unicamente il fatto che le autorità nazionali devono tener conto dei legami familiari.

²⁶ Il principio che l'interesse dei minori va tenuto nella massima considerazione è sancito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali e anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

ricongiungimento familiare, l'assistenza legale è assicurata dalla maggior parte degli Stati membri, fuorché da CY, DE, EL, IT, LV, PL e SK.

La disposizione relativa ai mezzi di ricorso deve essere applicata conformemente al diritto di ottenere adeguata riparazione dinanzi a un tribunale secondo quanto disposto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, che rispecchia la giurisprudenza in materia della Corte di giustizia.

4.5. Diritti

4.5.1 Ingresso e soggiorno

- **Agevolazione nella concessione dei visti (articolo 13, paragrafo 1)**

Non appena una domanda di ricongiungimento familiare è accettata, gli Stati membri devono autorizzare l'ingresso dei familiari e concedere loro ogni agevolazione per l'ottenimento dei necessari visti.

L'attuazione di tale disposizione obbligatoria crea difficoltà ad alcuni Stati membri sia a livello giuridico che pratico.

Certi Stati membri (BE, BG, LU, NL, SI) non hanno recepito questa specifica disposizione nella legislazione nazionale e uno (NL) ha norme che contrastano con il principio dell'agevolazione nella concessione dei visti, in quanto richiedono un doppio controllo del soddisfacimento dei requisiti per il ricongiungimento familiare, inizialmente all'atto della domanda di visto di ingresso, dopodiché nuovamente all'atto della domanda di permesso di soggiorno. Si introduce, inoltre, un'ulteriore condizione non prevista dalla direttiva, prescrivendo che la domanda di visto possa essere depositata unicamente nel paese di origine o di soggiorno stabile.

- **Durata del soggiorno (articolo 13, paragrafi 2 e 3)**

Gli Stati membri devono concedere ai familiari un primo permesso di soggiorno avente una durata di almeno un anno. Si stabilisce, inoltre, che la durata dei permessi di soggiorno concessi ai familiari non debba, di norma, superare la data di scadenza dell'analogo permesso del soggiornante.

Nell'attuare tali disposizioni, può sorgere un problema se la validità residua del permesso del soggiornante è inferiore a un anno nel momento in cui si rilascia il permesso di soggiorno al familiare. In tali circostanze, l'articolo 13, paragrafo 3, pare prevalere sull'articolo 13, paragrafo 2. Gli Stati membri (EL, FI, CZ) che allineano sempre la durata del permesso di soggiorno del familiare a quella dell'analogo permesso del soggiornante si contrappongono alla direttiva unicamente se applicano tale norma in cattiva fede allo scopo di limitare il soggiorno del familiare (si pensi al caso in cui il permesso di soggiorno del soggiornante è già in fase di rinnovo).

- **Permesso di soggiorno autonomo (articolo 15)**

Dopo cinque anni al massimo di soggiorno legale, è necessario concedere un permesso di soggiorno autonomo al coniuge o al partner non coniugato e a un figlio che abbia raggiunto la maggiore età.

La maggior parte degli Stati membri (20) si avvale di tale limite massimo di cinque anni²⁷. BE, CZ, NL e FR impongono unicamente tre anni di soggiorno precedente. In HU, i cinque anni decorrono dal primo rilascio di un permesso di soggiorno, il che può risultare problematico se il familiare aveva un visto prima di ottenere un permesso di soggiorno. FI ha recepito la disposizione come clausola "facoltativa" in un modo che non rispetta la regola dei cinque anni. RO ha attuato tale disposizione in maniera troppo restrittiva, includendo un elenco chiuso²⁸, che definisce i casi in cui deve essere rilasciato un permesso di soggiorno autonomo.

Qualora il vincolo familiare si spezzi, gli Stati membri possono limitare la concessione del permesso di soggiorno autonomo al coniuge o al partner non coniugato. Undici Stati membri lo fanno, sedici invece si avvalgono della disposizione facoltativa riguardante la concessione di un permesso di soggiorno autonomo in caso di vedovanza, divorzio o separazione, talvolta adducendo come giustificazione stretti legami consolidati o motivi umanitari.

La disposizione obbligatoria secondo cui occorre stabilire norme per garantire la concessione di un permesso di soggiorno autonomo non è stata rispettata da sette Stati membri (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL, SL), che non hanno previsto alcuna norma²⁹ in proposito o hanno attuato le disposizioni in maniera tale da lasciare alle autorità un margine di discrezionalità inammissibile.

4.5.2 Accesso all'istruzione e a un'occupazione (articolo 14)

Al familiare occorre garantire una forma relativa di pari trattamento: se il soggiornante non ha accesso a un'occupazione, secondo la direttiva non dovrà averlo neanche il familiare. Alcuni Stati membri (AT, NL, MT, DE) hanno limitato l'accesso dei familiari esattamente a ciò che è richiesto dalla direttiva, per cui, a seconda dello statuto del soggiornante, si configurano tre diverse situazioni: nessun accesso, accesso unicamente con permesso di lavoro (con o senza periodo di prova sul mercato del lavoro) o libero accesso al mercato del lavoro. Altri non impongono alcuna restrizione all'accesso al mercato del lavoro (EE, FI, FR, LT, LU).

La maggior parte degli Stati membri richiede un permesso di lavoro, il che in taluni casi, per quanto limitati, si scontra con la direttiva (per esempio, se il soggiornante non ne ha bisogno).

Sulla base della clausola facoltativa di cui al paragrafo 2, gli Stati membri possono limitare l'accesso al mercato del lavoro rendendolo subordinato a un periodo di prova sul mercato del lavoro durante i primi 12 mesi. Di tale soluzione si avvalgono sette Stati membri (AT, CY, DE, EL, HU, SI, SK).

In tre di essi (DE, HU, SI), il ricorso all'eccezione travalica quanto consentito dalla direttiva, poiché il diritto nazionale permette la completa esclusione di alcune categorie di familiari dal mercato del lavoro durante il primo anno successivo all'ammissione, laddove la direttiva consente l'esclusione unicamente sulla base di un periodo di prova sul mercato del lavoro.

²⁷ Sia AT che NL richiedono un ulteriore rispetto delle condizioni di integrazione.

²⁸ Segnatamente quando il minore diventa maggiorenne (compimento dei 18 anni), in caso di decesso del coniuge (per qualunque altra persona) o in caso di divorzio (per il marito/la moglie).

²⁹ EE

In generale, pare che il recepimento della direttiva nella legislazione nazionale sia sfociato nella concessione di un accesso più facile dei familiari a un'occupazione.

Non è stato segnalato alcun problema particolare per quanto concerne l'accesso all'istruzione, salvo il fatto che BE e RO non hanno esplicitamente recepito la disposizione, ma l'hanno applicata nella pratica (in RO attraverso il principio di legge generale sulla parità e la non discriminazione).

4.6. Ricongiungimento familiare dei profughi

Il capo V della direttiva fa riferimento a una serie di deroghe che creano disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei profughi in maniera da tener conto della loro specifica situazione.

Esiste un problema trasversale in due Stati membri (CY, MT), poiché non hanno introdotto queste disposizioni più favorevoli e MT non opera una distinzione tra profughi e cittadini di paesi terzi. In vari punti della relazione sono menzionati problemi specifici che riguardano altri Stati membri per quanto concerne disposizioni più favorevoli concesse ai profughi.

5. CONCLUSIONI

La presente relazione analizza le legislazioni nazionali che recepiscono la direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Si tratta del primo strumento legislativo sulla migrazione legale a livello di Unione e, pertanto, diversi Stati membri³⁰ dispongono per la prima volta di una serie dettagliata di norme sul diritto al ricongiungimento familiare nella propria legislazione nazionale.

La relazione ha messo in evidenza alcuni problemi trasversali di recepimento non corretto o errata applicazione della direttiva che vanno sottolineati, come le disposizioni riguardanti l'agevolazione nel rilascio dei visti, la concessione di permessi di soggiorno autonomi, la considerazione dell'interesse dei minori, i mezzi di ricorso legali e le disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei profughi. La Commissione esaminerà tutti i casi in cui sono stati individuati problemi di applicazione e garantirà che le disposizioni siano correttamente applicate, specialmente in conformità dei diritti fondamentali quali il rispetto della vita familiare, i diritti dei minori e il diritto a effettivi mezzi di ricorso. Ciò comporterà il varo, nel corso del 2009, dei procedimenti necessari per mancata conformità, se del caso in conformità dell'articolo 226, soprattutto qualora vi siano delle nette differenze nell'interpretazione del diritto comunitario tra gli Stati membri e la Commissione.

La relazione ha inoltre sottolineato che l'impatto della direttiva sull'armonizzazione nel campo della riunificazione familiare resta limitato. Il carattere scarsamente vincolante della direttiva lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità e in alcuni di essi ha determinato un indebolimento delle norme quando delle disposizioni facoltative della direttiva relative a determinate condizioni di esercizio del diritto al raggruppamento familiare sono state applicate in modo troppo ampio o eccessivo. A questo proposito è opportuno menzionare in particolare il periodo di attesa autorizzato, l'età minima del soggiornante, il livello di reddito richiesto e le eventuali condizioni di integrazione. La Commissione si avvarrà di tutti i mezzi adeguati di cui dispone per far progredire questi aspetti in particolare il follow-up strategico

³⁰ (EL, CY, MT, RO).

della presente relazione. Conformemente alla comunicazione del 17 giugno 2008, nonché al patto europeo sull'immigrazione di prossima pubblicazione, che individuano nel ricongiungimento familiare la chiave per una corretta immigrazione e uno spazio in cui l'Unione europea deve ulteriormente sviluppare le proprie politiche, la Commissione intende intraprendere una consultazione più ampia, sotto forma di Libro verde, sul futuro del regime del ricongiungimento familiare.