



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011
COM(2011) 735 definitivo

LIBRO VERDE

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

I. INTRODUZIONE E FINALITÀ DEL LIBRO VERDE

Il ricongiungimento familiare è un istituto necessario per permettere agli immigrati di avere una vita familiare. Dal 2003 sono in vigore norme comuni europee in materia di immigrazione che regolano a livello dell'Unione le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi¹. 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'Unione².

La direttiva, che al momento dell'adozione era considerata unicamente un primo passo verso l'armonizzazione, è stata successivamente criticata dalle ONG e dal mondo accademico perché stabiliva un livello di armonizzazione piuttosto limitato. Per giunta negli ultimi anni alcuni Stati membri hanno introdotto norme restrittive, chiedendo in alcuni casi la modifica della direttiva³ per porre nuove condizioni al ricongiungimento familiare; una tale modifica si renderebbe necessaria per combattere gli abusi e gestire meglio il forte afflusso di immigrati.

In effetti una larga percentuale, per quanto in calo⁴, della migrazione legale è riconducibile al ricongiungimento familiare. Nei primi anni 2000 la migrazione familiare sembra infatti aver contribuito, negli Stati membri che dispongono di dati affidabili, a oltre il 50% dell'immigrazione legale totale, una percentuale che si attesta oggi a circa un terzo dell'immigrazione totale verso l'Unione. L'incidenza della migrazione familiare si riduce poi ulteriormente se si tiene conto unicamente dei soggetti interessati dalla direttiva, ovvero i cittadini di paesi terzi che si ricongiungono a familiari di paesi terzi, che equivalgono orientativamente a 500 000 migranti a livello dell'Unione e al 21% dei permessi totali⁵.

Il ricongiungimento familiare è, tanto per il programma di Stoccolma che per il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, un aspetto su cui le linee d'azione dell'Unione andrebbero ulteriormente sviluppate, soprattutto per quanto riguarda le misure di integrazione. Nella prima relazione sull'applicazione della direttiva (COM(2008) 610)⁶, la stessa Commissione rinviene problemi di attuazione nazionale e carenze del testo: la relazione, che individua problemi trasversali di recepimento non corretto (disposizioni riguardanti la facilitazione del visto, rilascio di permessi di soggiorno autonomi, considerazione data all'interesse superiore del minore, mezzi di ricorso legali e disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei profughi), giunge alla conclusione che la direttiva stessa lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità troppo ampio nell'applicare le clausole facoltative, in particolare

¹ Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, di seguito la "direttiva".

² Il ricongiungimento familiare tra i cittadini dell'Unione e i loro familiari cittadini di paesi terzi è regolato dalla direttiva 2004/38/CE, che si applica però unicamente al cittadino dell'Unione che si reca o soggiorna o ha soggiornato in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza e ai familiari che lo accompagnano o lo raggiungono.

³ Position paper: *the Dutch standpoint on EU migration policy*.

⁴ Calo probabilmente dovuto in parte al recente riorientamento politico che ha portato alcuni Stati membri a introdurre condizioni più restrittive. Il nuovo orientamento, dettato dalla necessità di gestire meglio forti flussi in entrata di migranti, mette in realtà in discussione il diritto riconosciuto al ricongiungimento familiare come stabilito dalla direttiva che funge attualmente da garanzia legale minima per tutta l'Unione.

⁵ EUROSTAT- si vedano le cifre specifiche in allegato; i dati di Estonia, Lussemburgo e Paesi Bassi non sono disponibili.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:IT:PDF>.

per quanto riguarda il periodo di attesa autorizzato, il livello di reddito richiesto e le eventuali condizioni di integrazione.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione ritiene opportuno lanciare un dibattito pubblico sul ricongiungimento familiare soffermandosi su alcuni aspetti della direttiva⁷. È questo infatti lo scopo del presente libro verde. Tutte le parti interessate sono invitate a rispondere a diverse domande che permetteranno di individuare in che modo ottenere norme più efficaci sul ricongiungimento familiare a livello dell'Unione e a raccogliere informazioni e dati fattuali sull'applicazione della direttiva che supportino la valutazione qualitativa svolta, senza perdere di vista lo scopo della direttiva: fissare le condizioni per l'esercizio del **diritto al ricongiungimento familiare** e facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che rispettano le condizioni vigenti nello Stato membro interessato⁸. La Commissione invita in particolare gli Stati membri che hanno segnalato abusi del diritto al ricongiungimento familiare a specificare e quantificare i problemi individuati perché possano essere affrontati in modo più mirato a livello dell'Unione.

A seconda dell'esito della consultazione, la Commissione vaglierà l'opportunità di un eventuale seguito politico (modificare la direttiva, elaborare orientamenti interpretativi, preservare lo status quo). Qualsiasi strumento dell'Unione dovrà essere conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda il rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto di sposarsi, i diritti del minore, il principio della non discriminazione, e dovrà tener conto di altri obblighi internazionali. La Commissione provvederà quindi ad un'attenta valutazione di eventuali mosse future, soprattutto in termini di ripercussioni sui diritti fondamentali e sul rispetto della Carta, in linea con la "check-list" diritti fondamentali stabilita nella strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹.

II. DOMANDE ALLE PARTI INTERESSATE

1. CAMPO DI APPLICAZIONE

1.1 La qualifica di 'soggiornante' ai fini della direttiva

La direttiva pone due condizioni al soggiornante che richiede il ricongiungimento familiare: un permesso di soggiorno con validità pari o superiore a un anno e una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile¹⁰ (articolo 3, paragrafo 1). Gli Stati membri godono di un margine interpretativo per quanto riguarda la seconda condizione, circostanza che rischia di incidere negativamente sulla certezza del diritto e portare all'esclusione dall'ambito della direttiva di quasi tutti i cittadini di paesi terzi.

⁷ Sono esclusi dalla consultazione gli aspetti di pertinenza della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁸ Cfr. considerando 4 della direttiva.

⁹ COM(2010) 573 definitivo del 19.10.2010. Cfr. anche *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, SEC(2011) 567 definitivo del 6.5.2011.

¹⁰ Nei lavori preparatori, l'idea era di non riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare ai soggiornanti a titolo unicamente temporaneo e senza possibilità di rinnovo.

Inoltre l'articolo 8, paragrafo 1, dà facoltà agli Stati membri di imporre un periodo minimo di soggiorno legale (non superiore a due anni) prima che possa avvenire 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 legislazione nazionale.

D1

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 la riunificazione possa avvenire (articolo 8)) ?

1.2. La qualifica di 'familiare'

1.2.1. Disposizioni obbligatorie: la famiglia nucleare

Attualmente in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri autorizzano (subordinatamente alle altre condizioni della direttiva) l'ingresso e il soggiorno della famiglia nucleare o del nucleo familiare, cioè il coniuge del soggiornante e i figli minorenni del soggiornante o del coniuge. La direttiva prevede però alcune restrizioni anche per questa categoria.

Per quanto riguarda il **coniuge**, secondo l'articolo 4, paragrafo 5, gli Stati membri possono imporre un limite d'età minimo (che può essere al massimo pari a 21 anni), corrispondente o meno alla maggiore età nello Stato membro interessato. L'idea della disposizione è evitare un uso abusivo delle norme sul ricongiungimento familiare che favorisca i matrimoni forzati; è però difficile stabilire la reale incidenza di questo problema.

D2

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)?

Nel caso dei **figli minorenni**, la direttiva consente due ulteriori restrizioni, entrambe sotto forma di clausole sospensive. La prima restrizione (articolo 4, paragrafo 1, ultimo comma), applicata finora in un unico caso, stabilisce che uno Stato membro può chiedere a un minore che ha superato i 12 anni e che arriva in quello Stato indipendentemente dal resto della famiglia di soddisfare le condizioni per la sua integrazione¹¹. La seconda restrizione (articolo 4, paragrafo 6), rimasta finora inapplicata, stabilisce che gli Stati membri possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei figli che hanno superato i 15 anni per motivi diversi dal ricongiungimento familiare.

D3

¹¹ Cfr. pag. 5 della relazione (COM(2008) 610).

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

1.2.2. Clausola facoltativa: altri familiari

Dal momento che la direttiva pone l'obbligo di garantire il ricongiungimento familiare solo alla famiglia nucleare, gli Stati membri possono decidere, per via legislativa, di estendere il diritto ad altri familiari (articolo 4, paragrafo 3). Per quanto si tratti di una clausola facoltativa, oltre la metà degli Stati membri ha deciso di estendere il diritto ai genitori del soggiornante e/o del coniuge del soggiornante. In base al considerando 5 della direttiva, se il matrimonio tra persone dello stesso sesso è riconosciuto dal diritto di famiglia nazionale, lo Stato membro deve riconoscerlo anche nell'applicare la direttiva¹². Seguendo la stessa logica, se il diritto di famiglia nazionale riconosce i partner registrati dello stesso sesso e lo Stato membro applica la clausola facoltativa della direttiva ai partner registrati, la clausola va allora applicata anche ai partner dello stesso sesso.

D4

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?

2. CONDIZIONI RICHIESTE PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

La direttiva non impone agli Stati membri di introdurre condizioni al ricongiungimento familiare, ad esempio soddisfare diverse misure di integrazione, ma lo permette; a contrario non possono essere applicate altre condizioni al ricongiungimento familiare all'interno dell'Unione.

2.1 Misure di integrazione

La clausola facoltativa (articolo 7, paragrafo 2) stabilisce che gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare misure di integrazione. Questo requisito è stato il più controverso e dibattuto durante i negoziati. Nella sua attuale formulazione, la stessa direttiva non precisa né il contenuto né le modalità di applicazione di queste misure, che sono attualmente in uso solo in alcuni Stati membri: tre le pongono come prerequisito per l'ammissione nel loro territorio, richiedendo ai familiari di superare test linguistici o un test di conoscenza della società ospite o di sottoscrivere un contratto con il quale si impegnano a seguire al momento dell'ingresso corsi di educazione civica e, se necessario, corsi di lingua; altri Stati membri chiedono ai familiari di sottoscrivere alcuni obblighi solo al momento dell'ingresso, come la partecipazione a corsi di integrazione (essenzialmente linguistici).

Come già rilevato nella relazione di valutazione, le misure di integrazione sono accettabili in quanto rispondono all'obiettivo di facilitare l'integrazione degli immigrati e rispettano i

¹² "Gli Stati membri attuano le disposizioni della presente direttiva senza operare discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione e convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, disabilità, età o tendenze sessuali."

principi di proporzionalità¹³ e sussidiarietà. Se l'esito di una domanda di ricongiungimento familiare dipende dal superamento di un test, occorre allora sincerarsi che siano disponibili gli strumenti per prepararsi (materiale tradotto, corsi) e i test siano accessibili (sede d'esame, costi d'iscrizione), e bisogna tener presente anche di specifiche circostanze individuali (analfabetismo attestato, problemi di salute).

La nuova agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi¹⁴ rivolge agli Stati membri raccomandazioni specifiche anche per quanto riguarda l'organizzazione di corsi di lingua che rispondano alle esigenze evolutive degli immigrati nelle diverse fasi del processo di integrazione, e di programmi introduttivi per i nuovi arrivati.

D5

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?

2.2 Periodo di attesa e capacità di accoglienza

L'articolo 8, secondo comma, prevede una deroga specifica in virtù della quale, se la legislazione in vigore in uno Stato membro al momento dell'adozione della direttiva tiene conto della sua capacità di accoglienza, quello Stato membro può prevedere un periodo di attesa massimo di tre anni dalla presentazione della domanda. In relazione a questa clausola la Corte di giustizia ha precisato¹⁵ che, allo scadere dei tre anni dalla presentazione della domanda, lo Stato membro deve rilasciare il permesso di soggiorno se le condizioni risultano soddisfatte.

In altri termini la capacità di accoglienza può essere presa in considerazione nell'esaminare una domanda ma non deve essere interpretata come uno strumento che autorizzi un sistema di quote o l'introduzione di un periodo di attesa di tre anni indipendentemente dalle particolari circostanze dei singoli specifici casi. Si è avvalso di questa deroga soltanto uno Stato membro.

D6

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?

¹³ Per ulteriori approfondimenti cfr. punto 4.3.4 della relazione.

¹⁴ COM(2011) 455 definitivo adottata il 19.7.2011.

¹⁵ Causa C-540/03, punti 100 e 101.

3. INGRESSO E SOGGIORNO DEI FAMILIARI

Gli Stati membri rilasciano ai familiari un primo permesso di soggiorno con un periodo di validità di almeno un anno (articolo 13, paragrafo 2). La direttiva stabilisce inoltre che il periodo di validità dei permessi di soggiorno concessi ai familiari non può in linea di principio andare oltre la data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante (articolo 13, paragrafo 3).

L'applicazione di queste disposizioni può creare un problema se, al momento del rilascio del permesso di soggiorno del familiare, il permesso del soggiornante scade entro meno di un anno. In tal caso le due norme potrebbero entrare in conflitto, specie se è già stata avviata la pratica per il rinnovo del permesso del soggiornante.

D7

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?

4. QUESTIONI RIGUARDANTI L'ASILO

4.1 Esclusione della protezione sussidiaria

La direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi che beneficiano della protezione sussidiaria (articolo 3, paragrafo 2, lettera b)). Tuttavia, partendo dal presupposto che le esigenze di protezione dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria coincidono, il programma di Stoccolma sollecita l'istituzione di uno status di protezione uniforme come obiettivo principale per il completamento di un sistema europeo comune di asilo. Lo scopo è quindi ravvicinare quanto più possibile i diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria e quelli dei rifugiati, come sottolinea la proposta di rifusione della direttiva qualifiche¹⁶. Si pone quindi il problema se il ravvicinamento non vada cercato anche per il ricongiungimento familiare, il che porterebbe a modificare l'ambito di applicazione personale della direttiva.

D8

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)?

4.2 Altre questioni riguardanti l'asilo

La direttiva prevede norme più favorevoli per i rifugiati (capitolo V). Gli Stati membri possono però limitarne l'applicazione a determinati casi, ad esempio ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori all'ingresso nello Stato membro interessato (articolo 9, paragrafo 2), o alle domande di ricongiungimento familiare che non sono presentate entro tre mesi dalla

¹⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), COM(2009) 551.

concessione dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafo 1). Si tratta di limitazioni possibili che non prendono però debitamente in considerazione la situazione specifica degli interessati; le difficoltà pratiche dei rifugiati, dettate dalla loro particolare condizione, sono sostanzialmente diverse da quelle che possono incontrare altri cittadini di paesi terzi (si pensi alla difficoltà di mantenere i contatti con la famiglia nel paese d'origine). I rifugiati possono aver trascorso lunghi periodi in esilio o sul territorio di uno Stato membro in attesa di conoscere l'esito della procedura di asilo e aver fondato una famiglia nel frattempo; possono non essere a conoscenza di familiari ancora vivi o non essere in condizione di fornire informazioni su dove si trovino o produrre i documenti necessari per presentare domanda di ricongiungimento in tempi brevi dopo aver ricevuto lo status di protezione; i loro familiari possono essersi trovati anch'essi in situazioni di conflitto, aver subito traumi o gravi disagi. In questo contesto bisogna quindi tener conto di una serie di aspetti, soprattutto per poter valutare se queste limitazioni vanno eliminate o meno dalla direttiva.

D9

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?

5. FRODI, ABUSI E QUESTIONI PROCEDURALI

5.1 Colloqui e indagini

L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva offre la possibilità agli Stati membri di condurre colloqui e altre indagini che ritengano necessarie. Una serie di Stati membri ha introdotto il test del DNA per dimostrare il vincolo familiare. La direttiva tace su questo mezzo di prova. La Commissione ha stabilito che per essere accettabili ai sensi del diritto dell'Unione, i colloqui e le altre indagini devono essere proporzionati, ossia non svuotare di significato il diritto al ricongiungimento familiare, e rispettare i diritti fondamentali, specialmente il diritto alla privacy e alla vita familiare.

D10

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, sono davvero determinanti per porvi rimedio? Sarebbe utile regolamentare ulteriormente a livello dell'Unione i colloqui e le indagini? Se sì, quali sarebbero le norme più adeguate?

5.2 Matrimoni di convenienza

Il matrimonio di convenienza è un tipo specifico di frode che va contrastato dagli Stati membri. L'articolo 16, paragrafo 4, della direttiva, che definisce norme procedurali generali, offre agli Stati membri anche la possibilità di procedere a controlli e ispezioni specifici

qualora esista una fondata presunzione di frode o di matrimonio di convenienza. Ogni sistema nazionale contempla norme di questo tipo; un progetto finanziato dall'Unione ha individuato le pratiche nei singoli Stati membri¹⁷. È comunque difficile valutare l'entità del problema per gli Stati membri e individuare i nessi con la direttiva.

D11

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?

5.3 Spese

Attualmente le spese da sostenere per il ricongiungimento familiare non sono uniformi a livello dell'Unione (diritti per il trattamento della domanda, per il visto e per il permesso di soggiorno, altre spese collegate alle condizioni da rispettare prima della partenza, come i test di lingua ecc.). Costi eccessivi possono vanificare l'effetto della direttiva impedendo di fatto il diritto al ricongiungimento familiare. In assenza di disposizioni dell'Unione in tal senso, il livello delle spese negli Stati membri differisce notevolmente.

D12

Le spese amministrative di procedura vanno regolamentate? Se sì, sotto forma di garanzie o dando indicazioni più precise?

5.4 Durata della procedura – termine per la decisione amministrativa

La procedura per richiedere il ricongiungimento familiare può essere molto lunga. La direttiva stabilisce un termine perentorio entro il quale le autorità comunicano per iscritto la decisione al richiedente: entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda (articolo 5, paragrafo 4). Gli Stati membri possono però prorogare questo termine in circostanze eccezionali dovute alla complessità della domanda da esaminare. Nella pratica il termine è fissato in media a tre mesi con relative proroghe.

D13

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

5.5 Clausole orizzontali

La direttiva contiene due clausole orizzontali obbligatorie. La prima è contemplata all'articolo 5, paragrafo 5: nell'esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l'interesse superiore dei minori. La disposizione ribadisce l'obbligo posto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 24, paragrafo 2) e dalla

¹⁷ Progetto ARGO "Cooperation in the combat against abuse or misuse of EU administrative statutes"; il programma d'azione, che si è interessato anche dei matrimoni di convenienza, ha evidenziato tra le altre cose la necessità di una banca dati comune e di un approccio unico per lottare contro i matrimoni fittizi.

convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (articolo 3, paragrafo 1), secondo cui l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente in tutti gli atti relativi ai minori, e riprende il disposto dall'articolo 24, paragrafo 3, della Carta in forza del quale il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori. La Corte di giustizia ha ulteriormente sottolineato nella sua giurisprudenza¹⁸ il disposto della Carta e dell'articolo 5, paragrafo 5. Come già rileva la relazione sull'applicazione della direttiva, molti Stati membri hanno però recepito questa clausola limitandosi ad un riferimento generico a altri strumenti internazionali (convenzione europea dei diritti dell'uomo e convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo)¹⁹.

L'altra clausola orizzontale, prevista all'articolo 17, pone l'obbligo di tenere 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. In altri termini gli Stati membri sono tenuti ad esaminare le domande caso per caso, come specificamente rammentato dalla Corte di giustizia²⁰.

D14

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

6. CONCLUSIONI E FOLLOW-UP

Nell'intento di avviare un ampio dibattito fra tutte le parti interessate, la Commissione invita tutte le istituzioni dell'Unione, le autorità nazionali, regionali e locali, i paesi candidati, i paesi terzi partner, le organizzazioni intergovernative e non governative, tutti gli attori statali e i fornitori di servizi privati che lavorano a contatto con i familiari, il mondo accademico, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e i singoli cittadini a contribuire rispondendo alle domande formulate in questo documento.

La Commissione intende organizzare un'audizione pubblica in vista della quale invita tutte le parti interessate a rispondere alla presente consultazione per iscritto entro il 1° marzo 2012, al seguente indirizzo:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
Directorate General Home Affairs
European Commission
B-1049 Brussels

e-mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Tutti i contributi pertinenti saranno pubblicati sul portale "La vostra voce in Europa":
http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm.

¹⁸ Causa C-540/03.

¹⁹ COM(2008) 610, pag. 12.

²⁰ Causa C-540/03 e causa C-578/08.

Allegato: il ricongiungimento familiare in cifre

Numero totale di permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'ambito del ricongiungimento familiare con cittadini di paesi terzi (motivi di famiglia) rapportato al numero totale di permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (altri motivi)

PAESE/ANNO	Primi permessi rilasciati a CPT nell'ambito del ricongiungimento familiare con CPT – motivi di famiglia			Totale primi permessi di soggiorno rilasciati a CPT – altri motivi			Percentuale dei permessi rilasciati a CPT per motivi di famiglia sul totale dei primi permessi rilasciati per altri motivi		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgio	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgaria	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Repubblica ceca	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Danimarca	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Germania	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estonia	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irlanda	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grecia	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spagna	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Francia	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italia	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Cipro	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Lettonia	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Lituania	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Lussemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ungheria	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Paesi Bassi	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Austria	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polonia	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portogallo	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Romania	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenia	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovacchia	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finlandia	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Svezia	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Regno Unito	106 538	96 341	103 187	633	671	732	16,8	14,4	14,1

				170	324	208			
UE²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Fonte: Eurostat

I dati anteriori al 2008 non sono disponibili perché il rilevamento sui permessi di soggiorno è stato introdotto con il regolamento (CE) n. 862/2007 che prende il 2008 come primo anno di riferimento. L'Estonia e i Paesi Bassi non hanno comunicato i dati sui "primi permessi rilasciati a CPT nell'ambito del ricongiungimento familiare con CPT – motivi di famiglia" perché non viene fatta una distinzione tra questi dati e quelli sui permessi rilasciati per altri motivi di famiglia. La Danimarca non ha trasmesso i dati del 2008 e il Lussemburgo quelli per il periodo 2008-2010.

Le statistiche presentate riguardano unicamente situazioni di ricongiungimento familiare tra cittadini di paesi terzi e non comprendono il ricongiungimento familiare tra cittadini di paesi terzi e cittadini dell'Unione, il che spiega la percentuale relativamente bassa di permessi rilasciati per motivi di famiglia rispetto agli altri permessi.

²¹ Totale UE ad esclusione degli Stati membri che non hanno trasmesso i dati.

Numero di primi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'ambito del ricongiungimento familiare con cittadini di paesi terzi per motivi di famiglia suddivisi per vincolo di parentela

MOTIVO	Motivi di famiglia: persona che si ricongiunge al cittadino di un paese terzo				
	PAESE/ANNO	Totale	Coniuge/partner che si ricongiunge al cittadino di paese terzo	Figli che si ricongiungono al cittadino di paese terzo	Altri familiari che si ricongiungono al cittadino di paese terzo
Belgio		9 997	4 157	5 831	9
Bulgaria		1 725	:	:	:
Repubblica ceca		13 398	4 547	7 626	1 225
Danimarca		1 490	600	890	0
Germania		28 200	11 912	15 895	393
Estonia	:	:	:	:	:
Irlanda		300	112	117	71
Grecia		13 398	4 044	9 354	0
Spagna		89 905	19 140	69 099	1 666
Francia		29 400	:	:	:
Italia		160 200	67 509	70 336	22 355
Cipro		741	:	:	:
Lettonia		413	254	78	81
Lituania		691	:	:	:
Lussemburgo	:	:	:	:	:
Ungheria		1 349	0	794	555
Malta		30	2	21	7
Paesi Bassi	:	:	:	:	:
Austria		7 838	:	:	:
Polonia		598	291	286	21
Portogallo		11 967	916	1 013	10 038
Romania		910	424	429	57
Slovenia		2 231	:	:	:
Slovacchia		697	401	75	0
Finlandia		4 302	1 576	2 497	229
Svezia		25 358	18 223	6 938	197
Regno Unito		103 187	:	:	: