

### **Direttiva del Consiglio relativa al ricongiungimento familiare.**

Questa Direttiva<sup>1</sup>, a differenza delle altre che disciplinano l'ambito del diritto di asilo già garantito dalla Convenzione di Ginevra, tocca il diverso ambito dell'immigrazione, settore politicamente molto delicato e privo di precedenti accordi normativi fra i partner dell'Unione.

L'iter di discussione e di approvazione della Direttiva ne ha pesantemente risentito. Dalla proposta della Commissione, che ha dovuto procedere ad una seconda riscrittura, alla sua approvazione sono passati ben tre anni e mezzo.

Eppure lo scopo della Direttiva è alquanto ridotto. Non si addentra nell'armonizzazione delle norme e procedure relative all'ingresso di lavoratori o all'armonizzazione della durata dei permessi di soggiorno. Essa si limita ad armonizzare le norme relative ad un istituto conosciuto in tutti i Paesi dell'Unione. Quando un cittadino di un Paese terzo è riuscito a risiedere legalmente in uno Stato membro e ad affrancarsi dalle condizioni di bisogno che l'hanno spinto ad emigrare, è naturale che egli cerchi di riunirsi alla famiglia per permettere anche a questa di godere della migliore condizione economica.

Lo schema della Direttiva proposta dalla Commissione nel 1999 è molto semplice: il cittadino di un Paese terzo che risiede legalmente in un Paese dell'Unione, se ha i mezzi economici per sostenerli e non ostano cause di ordine pubblico o di salute pubblica, può farsi raggiungere dai familiari. I familiari, una volta entrati nel Paese membro, ai fini di una migliore integrazione e per non rimanere isolati, accedono all'istruzione, al lavoro e a tutte quelle ovvie garanzie a cui i cittadini dell'Unione sono ormai abituati.

Nella discussione in seno ai diversi Gruppi del Consiglio, gli Stati membri si sono adoperati come non mai per circondare questo semplice schema di sempre più numerose e rigide condizioni, ritirando le numerose riserve solo quando, almeno con una clausola facoltativa ("may provision"), la normativa nazionale veniva rispettata. Oltre alla Danimarca, anche Irlanda e Regno Unito – profittando delle particolari clausole della loro adesione all'Unione – si sono chiamati fuori dall'applicazione della Direttiva.

Il risultato è abbastanza sconsolante. Più che una armonizzazione delle normative, la Direttiva è l'insieme delle normative nazionali in materia corredate da un numero veramente notevoli di clausole facoltative che, se adottate tutte da uno stesso Stato membro, renderebbero praticamente impossibile l'attuazione di quello che il titolo della Direttiva continua a chiamare "diritto" al ricongiungimento familiare.

Già nell'articolo 1 le richieste degli Stati membri si sono rivolte a contrastare l'istituzione di un diritto in capo ai cittadini dei Paesi terzi, tanto che lo scopo originario della Direttiva, ossia l'istituzione del diritto al ricongiungimento familiare, è diventato quello "di fissare le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare".

E le condizioni per l'esercizio di questo diritto iniziano ad essere pesanti, ed indeterminate, già dal successivo articolo 3 che aggiunge alla condizione di possedere un permesso di soggiorno di durata almeno annuale, quella della "fondata prospettiva di ottenere il diritto a soggiornare in modo stabile".

Oltre ai diritti, il testo definitivo riduce anche le categorie di familiari che possono ottenere il ricongiungimento. La proposta originaria estendeva il diritto al ricongiungimento al coniuge (o al partner non sposato se la legislazione interna dello Stato membro tutela la famiglia di fatto) ai figli della coppia, o di uno dei coniugi, purché minorenni e non sposati, nonché agli ascendenti e ai figli maggiorenni, purché a carico.

---

<sup>1</sup> Direttiva presentata dalla Commissione il 1° dicembre 1999. COM(1999)63 su Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 116 E del 26 aprile 2000. Proposta modificata COM(2000) 624 su Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 62 E del 27 febbraio 2001. Approvata dal Consiglio dell'Unione Europea il 22 settembre 2003 su Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 251 del 3 ottobre 2003.

Il testo approvato (Art. 4) relega gli ascendenti e i figli maggiorenni nella categoria di familiari il cui ricongiungimento è lasciato alla potestà normativa del singolo Stato membro che può derogare, inoltre, alla pienezza del diritto al ricongiungimento dei figli minorenni.

Infatti, per i figli minorenni, ma che abbiano superato i dodici anni, può essere richiesto il superamento di non meglio determinate misure di integrazione se il suo ingresso avviene “indipendentemente dal resto della famiglia”. Inoltre gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare dei figli minorenni debbano esser presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età. In caso contrario ad essi verrà concesso un non meglio determinato permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare.

Queste due ultime disposizioni, a prima vista incomprensibili, sono state “sostenute” da Germania ed Austria per limitare il fenomeno dell’ingresso di figli minorenni, ma comunque non in tenera età, affidati fino ai dodici-quindici anni ai parenti nel Paese di origine, e presumibilmente, di più difficile integrazione.

L’obbligo della domanda presentata prima che il minore compia i quindici anni si spiega con la preoccupazione austriaca di preordinare le quote annuali di ingresso di cittadini di Paesi terzi che lì sono estese anche ai familiari.

Anche i tempi della burocrazia sono stati soddisfatti dal testo definitivo. L’obbligo della comunicazione della decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare è stato portato dall’art. 5 da sei a nove mesi, prorogabili – senza la fissazione di un limite – in caso di “complessità” della domanda.

Ai normali requisiti economici per poter richiedere il ricongiungimento (alloggio adeguato, assicurazione malattie, risorse sufficienti per il mantenimento), l’art. 7 aggiunge – su richiesta di Germania e Austria – la possibilità, per gli Stati membri, di “chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale”. La Direttiva non dispone alcunché sul contenuto di tali misure che vengono lasciate alla completa discrezione degli Stati membri. Nulla viene detto se il soddisfacimento di tali misure deve esser provato prima o dopo l’ingresso dei familiari sul territorio nazionale. Appare però alquanto strano che misure di integrazione vengano richieste quando una persona non è ancora (mai stata) sul territorio nazionale. Ma, nel caso che le misure di integrazione vengano chieste dopo l’ingresso sul territorio nazionale, resta da capire a che titolo essi soggiornino su di esso prima del soddisfacimento di tali misure e con quali garanzie (di assistenza, di accesso al lavoro etc). Forti preoccupazioni in tal senso suscita la seconda parte del secondo comma del medesimo articolo 7. Esso dispone che, in caso di ricongiungimento chiesto da rifugiati, le misure di integrazione possono essere applicate solo dopo che alle persone interessate sia stato accordato il ricongiungimento familiare. Ragionando a contrario, si può dedurre – in mancanza di altri elementi – che lo Stato membro, per i familiari il cui ricongiungimento è stato chiesto da un non rifugiato, possono accordare il ricongiungimento solo dopo il superamento delle misure di integrazione con la creazione di uno “spazio grigio” fra l’ingresso dei familiari e il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare che potrebbe vanificare molti termini e garanzie prescritte dalla Direttiva.

Aumentano, invece, le garanzie richieste al cittadino di un Paese terzo che chiede il ricongiungimento familiare e le facoltà di dilazionare tale ricongiungimento concesse agli Stati membri. L’articolo 8 si preoccupa, infatti, di raddoppiare, portandolo a due anni, il periodo di tempo minimo di soggiorno legale che gli Stati membri possono chiedere prima di consentire il ricongiungimento. Su richiesta austriaca, è stata aggiunta la facoltà, per gli Stati membri che contingevano anche tali tipi di ingresso, di posporre per non più di tre anni dalla domanda, l’ingresso sul territorio nazionale dei familiari ricongiunti.

E’ sembrato opportuno inserire nella Direttiva un Capo V ove è regolata, in modo più semplice, la possibilità del ricongiungimento familiare per i rifugiati. Ma, alla fine, le facilitazioni ai rifugiati si risolvono solo in una minore fiscalità della documentazione attestante il vincolo familiare (art.11) e nella possibilità di presentare la domanda senza attendere un periodo minimo di

permanenza legale (art. 12), in quanto le norme che autorizzano il ricongiungimento di altri familiari non previsti dalla Direttiva (art.10) sono facoltative. Anche la possibilità di esonero dalle condizioni economiche è soggetta a diverse limitazioni. Gli Stati membri possono chiedere al rifugiato il soddisfacimento delle condizioni economiche e di integrazione se il ricongiungimento familiare è possibile in un Paese terzo con il quale il richiedente o il familiare abbiano legami particolari (art.12). Parimenti possono essere chieste le garanzie di reddito se la domanda di ricongiungimento familiare non viene presentata entro tre mesi dal riconoscimento dello status di rifugiato.

L'accordo sulle modalità di accesso al lavoro per i familiari è stato lungo e laborioso ed è stato raggiunto imponendo il termine massimo di un anno (art.14) prima di autorizzare il detto accesso, ma lasciando alle singole legislazioni nazionali stabilire sia "le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa", sia la possibilità di accesso al lavoro degli eventuali ascendenti o figli maggiorenni.

Non sono poste, invece, condizioni all'accesso all'istruzione e alla formazione professionale.

La Direttiva fissa anche alcune clausole "umanitarie". L'art. 15 prevede che dopo un periodo massimo di cinque anni di soggiorno (erano quattro anni nel testo originario) al familiare venga rilasciato un permesso di soggiorno indipendente da quello del richiedente, ma il secondo comma dispone la possibilità che tale rilascio possa essere limitato al solo coniuge in caso di rottura del vincolo matrimoniale. Gli Stati membri sono, infine, invitati ad adottare misure idonee a garantire il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo al familiare "quando situazioni particolarmente difficili lo richiedano".

Gli Stati membri possono rigettare la domanda di ricongiungimento familiare o rifiutare il rinnovo del conseguente permesso se le condizioni per l'ottenimento non sono più soddisfatte o si scopre che il ricongiungimento era stato ottenuto con l'inganno. Parimenti (art. 16) il permesso di soggiorno può essere revocato se il richiedente ed il familiare non abbiano più un vincolo coniugale o familiare effettivo o se il matrimonio ha avuto luogo al solo scopo di permettere all'interessato di entrare o soggiornare in uno Stato membro. Singolare, a tal proposito, la disposizione che permette agli Stati membri, nella valutazione della pretestuosità di un matrimonio, di prendere in considerazione (e quindi di inserire nella motivazione della revoca) il fatto che il matrimonio sia stato contratto successivamente al rilascio del permesso di soggiorno al richiedente il ricongiungimento familiare.

Da quanto esposto si nota con chiarezza il disfavore degli Stati membri verso la costituzione, o la ricostituzione, nel proprio territorio del nucleo familiare dell'immigrato. Probabilmente l'interesse a mantenere il fattore di attrazione costituito dal nucleo familiare fuori dai confini europei è superiore al fattore di stabilità e di dimostrata minor propensione alla delinquenza costituiti dalla riunione del nucleo familiare.

L'eccessiva differenziazione delle condizioni per l'ottenimento del ricongiungimento familiare derivante dalle numerose clausole facoltative porterà senz'altro ad una scelta cosciente dello Stato membro da parte dell'immigrato in base alla maggiore o minore possibilità di poter portare con sé, in tempi brevi, i propri familiari.

Infatti, la trasposizione nel diritto nazionale della Direttiva potrà permettere situazioni "facili" in cui è possibile portare con sé, anche appena ottenuto il primo permesso di soggiorno, anche ascendenti o figli maggiorenni che potranno anche essi lavorare fin da subito alle sole condizioni di poter dimostrare l'iniziale loro mantenimento. Al contrario potranno essere possibili situazioni "difficili" per le quali l'immigrato, prima di chiedere il ricongiungimento del solo coniuge e figli minori deve aver soggiornato per almeno due anni nello Stato membro, il

ricongiungimento potrà essere differito di altri tre anni, i figli minorenni ma ultradodicenni potranno essere sottoposti a misure di integrazione; i figli per i quali ha (potuto) presentare una domanda quando essi hanno superato i 15 anni, potranno avere un permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo; quando, infine, il ricongiungimento è effettuato, per l'accesso al mercato del lavoro potrà essere richiesta l'attesa di un ulteriore anno.

La eccessiva frammentazione delle disposizioni, la scarsa aderenza al Trattato, la discriminazione operata verso i minori ha indotto numerose Organizzazioni non governative a chiedere al Parlamento Europeo, i cui emendamenti sono stati tutti rigettati dal Consiglio, di adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea di annullare la Direttiva in argomento per violazione del Trattato.

### **Problematiche sul recepimento nel diritto nazionale.**

La Direttiva, approvata nel Consiglio dell'Unione europea del 22 settembre 2003 dovrà essere recepita nell'ordinamento interno dei singoli stati membri entro 24 mesi.

Per quanto riguarda l'Italia, la Direttiva sarà contemplata dalla legge comunitaria 2004 che sarà approvata presumibilmente entro il settembre 2004 e che delegherà il Governo ad emanare un Decreto legislativo di adeguamento.

Per la struttura stessa della Direttiva, piena di "may provisions" e di clausole di "stand still" ben pochi Stati membri dovranno rivoluzionare la propria normativa in materia. Fra questi l'Italia.

Fra le tante disposizioni facoltative potrebbe rivelarsi opportuno scegliere quelle che meglio si conformano alla nostra tradizione di privilegio del nucleo familiare, ma questo è compito della politica.

Appare comunque utile soffermarci su alcuni punti se non di contrasto evidente, ma almeno di frizione con il nostro ordinamento.

L'art. 3 della direttiva prescrive che il richiedente il ricongiungimento deve essere in possesso di un titolo di soggiorno di validità almeno annuale ed una fondata prospettiva di soggiornare in modo stabile. Tale previsione non è contenuta nel nostro T.U. immigrazione che, anzi, all'art. 28, dà la possibilità del ricongiungimento anche agli studenti e ai soggiornanti per motivi religiosi. La questione sarà risolta, come altre, ricorrendo all'art. 3, comma 5, della Direttiva che lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di conservare norme più favorevoli allo straniero.

Diverso è il caso previsto dall'art. 4 della Direttiva che prevede la possibilità di ricongiungimento con il "coniuge"; il T.U. immigrazione prevede invece questa possibilità solo per il "coniuge non legalmente separato" (art.29).

Ma, forse, il maggior contrasto con l'ordinamento interno si verifica con le norme relative all'ingresso dei familiari in relazione a pericoli per l'ordine pubblico.

L'art. 6 della Direttiva consente agli Stati membri di respingere una domanda di ingresso e soggiorno dei familiari per ragioni di pericolo (attuale) per l'ordine pubblico o la sanità pubblica.

Nell'ordinamento italiano, la questione è regolata in via generale dall'art. 4 del T.U. immigrazione che regola l'ingresso dello straniero. Il terzo comma di tale articolo, così come modificato dalla legge 189/2002, impedisce l'ingresso sul territorio nazionale, oltre che alle persone considerate una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato, anche a chi sia stato condannato (si presume in via definitiva), anche a seguito di patteggiamento, per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2 del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati inerenti la prostituzione o lo sfruttamento dei minori.

A seguito di tale modifica esiste ora nel nostro ordinamento una sorta di automatismo fra la commissione di tali reati e il diniego di ingresso nel territorio italiano.

Anche se nel Preambolo della Direttiva (paragrafo 14) viene esplicitamente previsto che "nella nozione di ordine pubblico può rientrare una condanna per aver commesso un reato particolarmente grave", il recepimento delle disposizioni dell'art. 4 della Direttiva imporrà

senz'altro una riformulazione della normativa interna esplicitando la necessità di un giudizio (attuale) di pericolosità per giustificare il diniego dell'ingresso di uno straniero.

Fra i requisiti (facoltativi) per poter chiedere il ricongiungimento familiare, l'art. 17 comma 1, lett. b) della Direttiva pone il possesso di una assicurazione contro le malattie. Tale assicurazione non è richiesta dal nostro ordinamento in quanto l'art. 30, comma 2 del T.U. immigrazione fornisce automaticamente (derivandola da quella del richiedente) la copertura assicurativa del familiare ricongiunto.

Potrebbe sollevare qualche problema la formulazione dell'art. 4, comma 3, del T.U. immigrazione che prevede che lo straniero "fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, debba dimostrare l'esistenza di mezzi finanziari per il ritorno nel Paese di provenienza".

La possibilità del soddisfacimento di tale richiesta non è previsto dalla Direttiva e deve, pertanto, ritenersi preclusa.

Un problema sorgerà, sicuramente, con la richiesta di ricongiungimento familiare presentata da un rifugiato.

L'art. 29, comma 7, del T.U. immigrazione prevede che la documentazione attestante i rapporti di parentela sia autenticata dalla competente autorità consolare italiana, "dimenticando" le eccezioni previste per i rifugiati per il soddisfacimento degli ulteriori requisiti previste dai commi precedenti.

Partendo dall'assunto che chi è fuggito dalle persecuzioni nel suo Paese non può certo presentare, o far presentare documenti ufficiali, l'art. 11 della Direttiva impone agli stati membri di tener conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di vincoli familiari quando il rifugiato non può presentare documenti ufficiali.

Un ulteriore caso di (relativa) incompatibilità è posto dall'art. 15 della Direttiva che prescrive, trascorso un periodo massimo di cinque anni da ricongiungimento, la concessione di un autonomo titolo di soggiorno per il familiare quando questi sia ancora in possesso del solo titolo di soggiorno per ricongiungimento familiare. Gli Stati membri possono, però, limitare tale beneficio al solo caso del coniuge in caso di rottura del vincolo familiare.

Questo caso non è specificamente contemplato nel T.U. immigrazione. Esso permette che il familiare ricongiunto abbia un permesso di soggiorno esteso al lavoro e, quindi, che, nel caso di svolgimento di attività lavorativa, al primo rinnovo abbia un autonomo permesso di lavoro. Se il richiedente il ricongiungimento, dopo sei anni, ottiene la carta di soggiorno, questo titolo viene esteso ai familiari che, anche in questo caso avrebbero un autonomo titolo di soggiorno.

Ma se il familiare non esercita attività lavorativa e il richiedente il ricongiungimento non può o non vuole ottenere la carta di soggiorno, non è previsto, come norma generale, la concessione di un autonomo permesso di soggiorno per i familiari ricongiunti.

E' prevista, invece dall'art. 30, comma 5, l'ipotesi minimale del permesso di soggiorno autonomo in caso di separazione legale, divorzio o morte del coniuge o genitore.

Dovrà, infine, essere inserita nel T.U. una disposizione che rispetti l'art. 17 della Direttiva che prescrive che, in caso di diniego, rifiuto di rinnovo o revoca del permesso di soggiorno, gli Stati membri terranno in dovuta considerazione "la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona, la durata del soggiorno e l'esistenza di legami familiari o sociali con il Paese di origine."