

PAPER
Maggio 2022

di Sara Morlotti con la collaborazione di Tania De Franchi

Diritto all'unità familiare e migrazioni: ricongiungimento familiare e ritorno volontario



Diritto all'unità familiare e migrazioni: ricongiungimento familiare e ritorno volontario

Sara Morlotti, con la collaborazione di Tania De Franchi¹

Sommario

<i>Introduzione: raccontare per imparare</i>	2
1. Ricongiungimento familiare	6
1.1 <i>Unità familiare come diritto del migrante e dovere dello Stato</i>	6
1.2 <i>I numeri dei permessi per motivi familiari 2019/2020: trend in diminuzione</i>	7
1.3 <i>Servizi di assistenza: lo Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Verga</i>	8
1.4 <i>Panoramica sulla procedura per il ricongiungimento familiare in Italia</i>	10
a) <i>Tempistiche e ritardi: l'esperienza di Fond. Verga</i>	12
b) <i>Principali criticità della fase "visto d'ingresso"</i>	12
1.5 <i>Requisiti oggettivi: titolo di soggiorno, reddito, alloggio</i>	13
c) <i>Problematiche legate al coordinamento con i presidi UNHCR</i>	14
d) <i>Criticità rispetto alla documentazione lavorativa</i>	17
e) <i>Criticità legate alla certificazione alloggiativa</i>	20
1.6 <i>Requisiti soggettivi: dimostrazione del legame familiare tra verità biologica e verità legale</i>	21
f) <i>Criticità della dimostrazione del legame familiare</i>	23
1.7 <i>Coesione familiare</i>	24
g) <i>Criticità relative al soggiorno del familiare di cittadino UE</i>	26
1.8 <i>Fine della procedura e rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari</i>	26
h) <i>Criticità relative al rilascio del permesso per motivi familiari a minori e giovani</i>	28
2. Ritorno volontario assistito	29
2.1 <i>Unità familiare nel Paese d'origine: i progetti di "ritorno volontario assistito"</i>	29
2.2 <i>Una precisazione lessicale importante: "ritorno" e non "rimpatrio"</i>	30
2.3 <i>Inquadramento storico e normativo del RVA</i>	32
2.4 <i>Progetti e numeri: l'esperienza italiana</i>	34
2.5 <i>Il progetto di CIR con Fondazione Verga: Integrazione di ritorno 4</i>	35
2.6 <i>Come si svolge il percorso di ritorno nel concreto?</i>	37
i) <i>Principali difficoltà del progetto RVA</i>	38
l) <i>Criticità relative alle esclusioni dalla procedura</i>	41
m) <i>Criticità del meccanismo procedurale</i>	42
2.7 <i>Aspettative, speranze, equilibri familiari: la migrazione di ritorno</i>	45
3. Conclusioni: l'unione fa la forza	47

¹ Operatrice dello Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Verga.

Introduzione: raccontare per imparare

Il seguente *paper*, attraverso l'analisi della normativa vigente in merito all'unità delle famiglie migranti e mediante la raccolta di diversi casi pratici, ha lo scopo di mettere in risalto le **opportunità e le difficoltà del percorso di ricongiungimento familiare, da una parte, e le parallele opportunità e difficoltà del percorso di ritorno volontario assistito, dall'altra.**

Nonostante possa sembrare un accostamento originale, si è deciso di affiancare i due istituti giuridici per una affinità sostanziale che li unisce e li spinge a un naturale confronto. Difatti, anche se in tempi più recenti rispetto alla procedura di ricongiungimento, la modalità del ritorno volontario assistito molte volte si manifesta (e in questo è del tutto simile al ricongiungimento familiare) anche in conseguenza alla **volontà della persona straniera di ricostruire la rete sociale familiare che si è perduta durante il percorso migratorio**, spesso purtroppo in un percorso di profonda solitudine.

Unendo gli studi teorici e statistici di Fondazione ISMU con l'esperienza sul campo degli operatori e operatrici dello Sportello di Informazione e Orientamento di Fondazione Verga e delle famiglie, il presente testo si pone come obiettivo quello di analizzare la normativa confrontandola con le esperienze reali. Queste, **attraverso i racconti diretti delle persone migranti e degli operatori**, sono il miglior modo per dare vita ai diritti, rappresentarli nella loro forma più vera e tangibile, e per fare emergere le criticità delle procedure, troppo spesso in tema di migrazione molto complesse e lunghe. Le storie e i racconti in prima persona, che sono stati selezionati dallo Sportello di Fondazione Verga, hanno come focus proprio il riscatto personale e la **centralità della rete familiare e sociale come elemento imprescindibile di successo di integrazione sia in arrivo che nel ritorno.** Non solo famiglia di origine e famiglia di "accoglienza": nella vita reale delle persone migranti le strade si incrociano e si mischiano tra di loro, generando quello che ormai è il substrato moderno e multi-etnico delle nostre società.

Il racconto è una delle forme più antiche di trasmissione delle esperienze: esso è senza dubbio il primo modo di apprendimento e una delle prime forme di socialità delle comunità umane. Per questo, se affiancato a una puntuale disamina del diritto in materia di ricongiungimento familiare e di ritorno volontario assistito, si rivela un **metodo efficace per sottolineare gli ostacoli e le criticità.** Sono presenti piccoli cavilli burocratici, che però possono rivelarsi seri problemi per le persone migranti che si interfacciano con enti istituzionali di diversa natura. Gli operatori del diritto, e non solo, conoscono bene i meccanismi normativi che possono trasformarsi in veri e propri muri che impediscono la buona riuscita dei progetti migratori: tali ostacoli non vanno sottovalutati né ignorati, e l'unico modo per raggiungere lo scopo è conoscerli.

Vi è poi una parte del tutto singolare nello studio delle norme applicate attraverso i racconti di vita: un mondo a volte riservato solo agli stessi richiedenti, ad amici che si prodigano nell'aiutarli, ai numerosi operatori del settore legale della migrazione, ai mediatori culturali, agli avvocati immigrazionisti e ai ricercatori, che attraverso questo *paper* i lettori possono conoscere e comprendere da vicino. In questo contesto, **il raccontare e il sentire raccontare permette di cogliere, accanto ai fatti e alle statistiche, il contesto e le circostanze in cui sono sviluppate le esperienze di vita che, se analizzate, possono fornire indicazioni su come meglio operare in futuro su situazioni simili.**

L'obiettivo di questo *paper* è infatti essere **strumento utile agli attori della procedura** (famiglie, enti locali, enti esteri, servizi di supporto, esperti, operatori) con la speranza di migliorarla e renderla sempre più agile e tutelante.

Il documento si compone di diverse sezioni: per ciascuna è presente una descrizione della normativa e delle procedure, seguita dalle criticità relative e intervallata da alcune **"storie dallo sportello"**, che rappresentano il prezioso apporto pratico dato dagli operatori dello Sportello di Informazione e Orientamento di Fondazione Verga. Il periodo di riferimento considerato (sia per le normative sia per le statistiche citate) è quello che va dall'anno 2019 all'anno 2021, ma le storie raccontate sono aggiornate anche ai mesi successivi se significativo per la comprensione e la completezza.

Preliminarmente, per addentrarci subito nel vivo delle questioni, due storie...

#STORIE DALLO SPORTELLO: la Sig.ra C., una mamma a distanza

Sig.ra C., originaria dell'Ecuador, 53 anni, permesso lungo soggiornante, in Italia da una decina di anni. Lavora come badante da una signora, con regolare contratto a tempo indeterminato. È ospite in casa della datrice di lavoro con alloggio in comodato d'uso.

Ha presentato domanda di ricongiungimento per E., figlio minore, a gennaio 2019, ottenendo il nulla osta a settembre 2019. Nel frattempo il figlio è diventato maggiorenne.

Nonostante la documentazione fosse completa, in settembre le è stato richiesto di integrarla con la dichiarazione dei redditi aggiornata al 2019 (in domanda si era presentata la dichiarazione 2018) e il comodato d'uso che garantisce la permanenza in alloggio una volta arrivato il figlio in Italia (entrambi documenti allegati al momento della domanda della quale si era richiesto un aggiornamento).

La datrice di lavoro ha registrato in tempi record il comodato d'uso presso l'Agenzia delle Entrate per garantire alla Sig.ra C. l'ottenimento del nulla osta.

Il 9 settembre 2019, una volta prodotta la documentazione integrativa, è stato emesso il nulla osta.

Il ricongiunto è il figlio, ormai maggiorenne: è arrivato in Italia il 26 gennaio 2020. Ha già fatto richiesta di permesso di soggiorno, a maggio 2020 appuntamento per le impronte digitali. Ha frequentato il corso di italiano presso la Fondazione Verga fino a giugno 2020.

Sig.ra C. "Da quando ho inoltrato la richiesta di ricongiungimento ho iniziato a sentirmi diversa, sempre in ansia per la paura del rifiuto e sempre in attesa di una risposta positiva che mi avrebbe portato poi a ricostruire la mia famiglia.

Per due anni ho avuto modo di vedere mio figlio tramite le videochiamate, o di sentirlo al telefono e sapere che forse c'era la possibilità addirittura di viverci insieme non mi faceva stare nella pelle.

Ho avuto sentimenti contrastanti però, di gioia, ansia e preoccupazione.

Quando mi chiamavi (riferito all'operatrice) per aggiornarmi sulle mail che ricevevi dalla Prefettura ho iniziato a preoccuparmi perché ho dovuto fare l'integrazione del comodato d'uso e avevo paura di non essere in tempo o che qualcosa andasse storto.

Ho paura, spero di essere all'altezza delle aspettative di mio figlio.

Non finirò mai di ringraziare la signora dove lavoro che fino ad ora è stata la mia famiglia, insieme a sua figlia, che mi hanno sempre aiutato e si sono adoperate per reperire documenti necessari, decidendo di ospitare anche E. e facendo tutto il possibile per soddisfare ogni richiesta integrativa della Prefettura.

Poi il fatidico giorno in cui è arrivata la mail dove dicevano che il nulla osta era pronto e tu (operatrice) mi hai chiamato per comunicarmelo. Eri contenta per me e mi hai sempre tranquillizzato e aiutato a capire le richieste legali per me difficili da comprendere.

È strano fare parte di una famiglia che non è la tua e non fare più parte della tua famiglia di origine (riferito alla datrice di lavoro che l'ha accolta come una figlia a casa sua).

Poi ho prenotato il volo per mio figlio e da quel momento ho aspettato solo quel giorno. Non lo vedevo da due anni e mezzo! E per una madre è difficilissimo. Da quando è arrivato ho iniziato la mia seconda vita."

Figlio: *"Per me è ancora tutto nuovo e sono ancora frastornato. È strano tornare a vivere con mia madre, non vivevamo insieme da tantissimi anni, e vederla tutti i giorni. Anche l'Italia mi sembra "nuova" e tutto quello che sto vivendo in questo periodo.*

Oltre a mia madre ho iniziato a convivere anche con la signora che mia madre assiste. Un po' mi sento ospite, e di fatto lo sono. Ospite anche in Italia perché non conosco nulla e chiedo il permesso per tutto...

Mia madre mi lascia libero e dovendo lavorare tutto il giorno non può stare con me ed insegnarmi le cose (strade, mezzi di trasporto, cose quotidiane), ma da un lato meglio così perché ho modo di capire da solo le cose.

Ora frequento il corso di italiano al mattino e mi trovo bene. Ho capito che tante persone sono nella mia stessa situazione. Prima di arrivare pensavo che sarei stato il solo...

Dal marzo 2020 il ragazzo ha seguito il corso di italiano da remoto vista la pausa dovuta all'emergenza epidemiologica. La situazione ovviamente inibisce fortemente la sua integrazione sociale, ma è l'occasione per recuperare il rapporto con la madre e per studiare l'italiano. Ad agosto 2020 ha terminato il corso di italiano di livello A2 e vuole proseguire con lo studio dell'italiano per potersi iscrivere all'università e completare il corso di studi in biotecnologia. Si è iscritto al corso B1 pomeridiano e frequenta, con costanza, le lezioni a distanza.

Finalmente il 26 novembre 2020 è arrivato il permesso di soggiorno per motivi familiari.

"La vita in Italia mi piace, sono contento e sto facendo tante cose, nonostante il mio arrivo sia coinciso con la pandemia. Sembra strano ma mi sento molto contento in questa situazione, anche se ho dovuto rallentare i miei progetti. Volevo iscrivermi all'università, ma non sono riuscito.

Frequento il corso di italiano con lezioni a distanza e, nonostante avessi preferito farlo in presenza, mi dà modo di condividere la mia esperienza e di conoscere persone nuove che non ho avuto modo di incontrare se non attraverso il corso di italiano.

A casa i rapporti con mia mamma vanno bene e sono molto felice di stare con lei. Spero di poter trovare la mia indipendenza presto per contribuire sia economicamente sia per dare soddisfazione a lei che ha sempre fatto tanto per me."

#STORIE DALLO SPORTELLO: Sig. A, l'ambasciatore del ritorno volontario assistito.

Sig. A, cittadino bengalese, si rivolge a Fondazione Verga nel 2019. È un richiedente asilo denegato arrivato in Italia nel 2015 dopo aver lasciato il paese anni prima e aver lavorato a lungo in Libia. In Italia è ospite da amici, ha svolto qualche lavoro saltuario come lavapiatti ma fatica a trovare un impiego stabile e comincia a trovarsi in grave difficoltà economica.

Quando si rende conto che non riuscirà ad ottenere il permesso di soggiorno decide di tornare in Bangladesh per ricongiungersi con la moglie e la figlia e riaprire la farmacia che aveva gestito per 7 anni, ricostruendo la sua rete di clienti. Decide quindi di utilizzare il contributo messo a disposizione dal progetto per sistemare il locale, rinnovare la licenza, allacciare le utenze, acquistare la mobilia, il frigorifero, la cassa contabile e il primo stock di farmaci presso l'ingrosso locale. Una parte del contributo la utilizza invece per fare un corso di aggiornamento sulle caratteristiche dei farmaci e sulle modalità di impiego. Torna in Bangladesh portando con sé la conoscenza dei rudimenti della cucina italiana e la speranza di riuscire a costruirsi un futuro ed un'attività lavorativa che possa portare lui e la famiglia a condizioni di vita migliori, opportunità che non ha avuto in Italia. Dopo tanti anni di lontananza inoltre, potrà conoscere meglio sua figlia che ha lasciato piccola e ritroverà ragazza.

Il giorno dell'appuntamento per la partenza da Milano, prevista oltre che per A. per altri tre bengalesi, l'operatrice di sportello Verga trova una comunità di bengalesi ad attenderla, radunatasi per salutare i connazionali e per chiedere informazioni e contatti per il progetto di supporto al rientro. In aeroporto A. scatta foto su foto a sé e ai suoi compagni di viaggio per ricordare l'Italia (si porterà dietro una vecchia carta d'identità) e la sua esperienza.

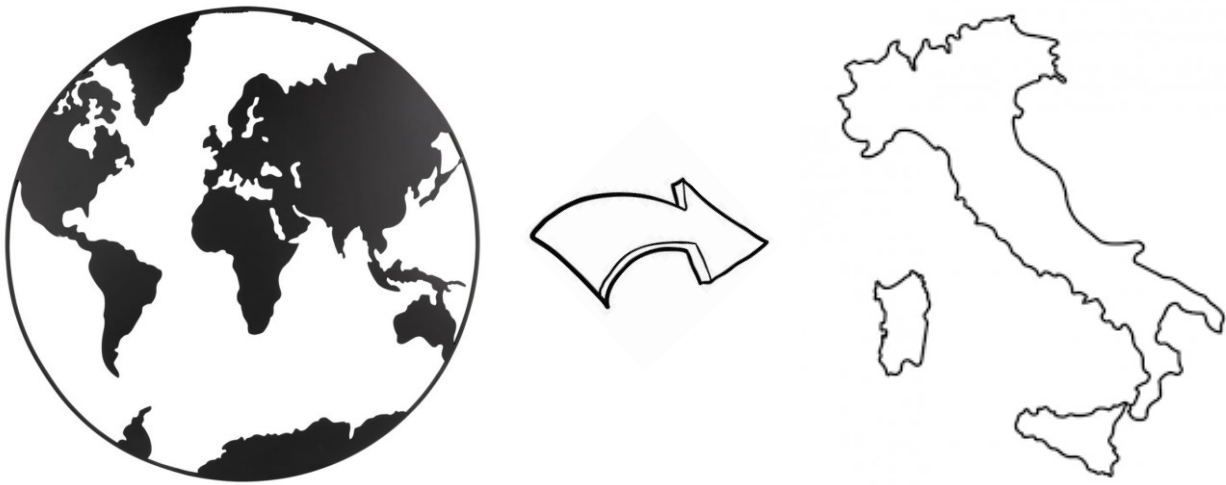
Qualche settimana dopo l'operatrice riceve finalmente la foto di A. nella sua farmacia riaperta e rifornita a Faridpur, Bangladesh.

A distanza di due anni lo sentiamo per farci raccontare come va.

Il ritorno in Bangladesh è stato faticoso perché la casa dove abitava prima, di proprietà dei genitori, è ora occupata dal fratello maggiore che vi abita con la famiglia dopo la morte dei genitori, avvenuta mentre A. era in Italia. A. si è trasferito quindi nella casa dei suoceri dove durante la sua permanenza in Italia sono rimasti la moglie e la figlia (all'epoca in cui A. ha lasciato il Bangladesh aveva due anni e mezzo, ora sedicenne).

“Mi occupo io di mantenere tutta la famiglia grazie al mio lavoro in farmacia, riaperta con il contributo del progetto, ma al mio ritorno tutti si aspettavano da me grandi ricchezze: una nuova casa, la macchina, regali! Nonostante le difficoltà, soprattutto economiche, perché malgrado il lavoro in farmacia, non riesco ad avere una casa mia né una macchina, sono molto felice di essere tornato e mi sento in pace perché ho potuto ritrovare una vita in famiglia che mi mancava e ho fatto subito un'altra bambina! Ora desidero che mia figlia continui a studiare per poter diventare una maestra. Non penso più ad un futuro in un altro paese perché si perdono troppi anni di vita per risultati incerti! Quello che sento è soprattutto gratitudine perché questo progetto mi ha dato una nuova opportunità con la mia famiglia. Sto informando sul progetto tanti amici bengalesi che si trovano in Italia in difficoltà e che grazie alla mia esperienza stanno trovando la fiducia e il coraggio di fare questo passo.”

1. Ricongiungimento familiare



1.1 Unità familiare come diritto del migrante e dovere dello Stato.

La famiglia è una formazione sociale che il diritto italiano tiene in primissimo piano, dandone anche una importante rilevanza costituzionale all'articolo 29 Cost. dove viene definita come “**società naturale**” fondata sul matrimonio. Riconoscendone, dunque, la centralità per lo sviluppo non solo dei cittadini italiani, ma di tutte le persone, il diritto all'unità familiare è riconosciuto anche ai cittadini stranieri o apolidi regolarmente soggiornanti, i quali tramite l'istituto del **ricongiungimento familiare** possono ottenere l'ingresso per alcuni familiari anch'essi stranieri, secondo le modalità e limiti indicati dalla legge.

Dal punto di vista del **diritto internazionale**, il principio dell'unità familiare è sancito nella Dichiarazione Universale Diritti Umani del 1948 (art. 16 comma 3) e trova ulteriore solenne conferma in due successivi strumenti adottati dall'Assemblea Generale nel 1966 – Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 23, comma 1) ed il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 10 comma 1).

La disciplina del ricongiungimento familiare è assoggettata a **vincoli di armonizzazione del diritto europeo**, in particolare la Direttiva 2003/86/CE. Da notare poi che, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il carattere fondamentale del diritto alla vita familiare impone, per quanto possibile, di interpretare ampiamente le disposizioni della direttiva che garantiscono il ricongiungimento e restrittivamente, invece, quelle che vi pongono limiti. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), infatti, dedica alla famiglia gli artt. 8 e 12, che rispettivamente sanciscono il diritto al rispetto della vita privata e familiare (oltre che del domicilio e della corrispondenza) e il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Diritto presente

e valorizzato anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea all'articolo 7 secondo cui ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.

Al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori **nell'ordinamento italiano** è dedicato il titolo IV del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, che all'articolo 28 (modificato nel 2007 proprio in relazione al recepimento della direttiva europea del 2003 sopra citata) riconosce il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari. Vengono qui in rilievo due **situazioni giuridiche contrapposte: da un lato, il diritto della persona migrante di potersi trasferire nello Stato di elezione con le persone con le quali ha instaurato legami etico sociali riconducibili allo schema della famiglia, dall'altro il potere dello Stato di immigrazione di ammettere gli stranieri e i loro familiari, riconducendo i legami tra le persone costituiti all'estero alle categorie conosciute nel proprio ordinamento**. L'eventuale mancata coincidenza tra le due situazioni giuridiche, le diverse difficoltà date dalla burocrazia per avanzare la domanda di ricongiungimento, possono essere fonte di sofferenza per la persona. Come si illustrerà in seguito, i requisiti per accedere alla procedura di ricongiungimento familiare sono molti e spesso non di immediata comprensione: rapporti di parentela, alloggio, reddito. Non da ultimo, le chiusure delle frontiere esterne causate dalla pandemia da Covid-19 in corso non hanno fatto altro che aggiungere ostacoli all'arrivo e alla integrazione dei migranti soggiornanti e ricongiunti.

1.2 I numeri dei permessi per motivi familiari 2019/2020: trend in diminuzione.

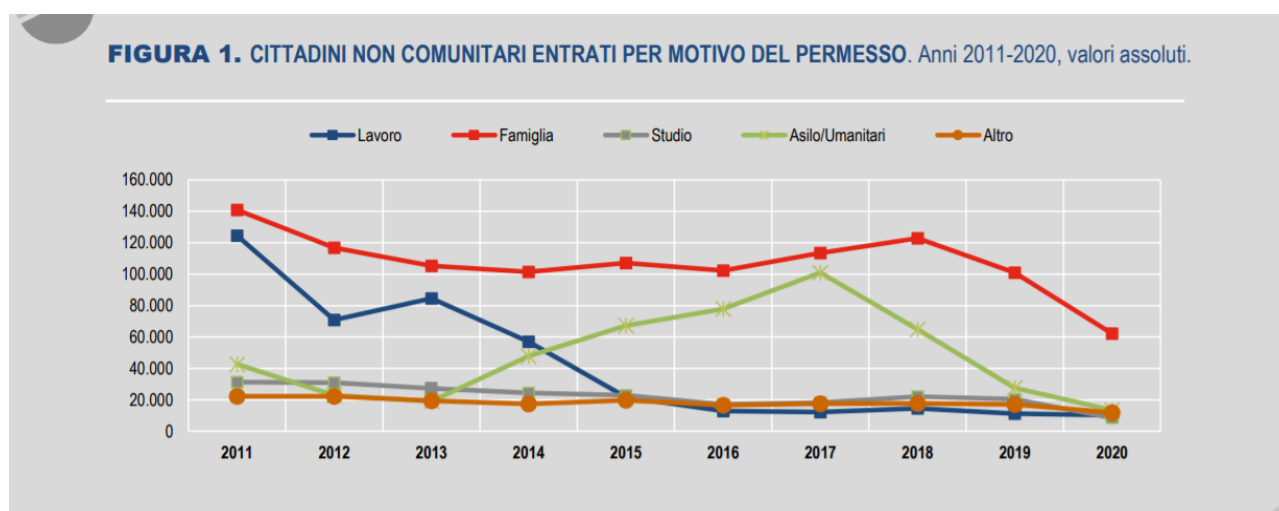


Figura 1 Cittadini non comunitari entrati per motivo del permesso - Istat

Nel 2019 sono entrati in Italia 177.254 stranieri provenienti da paesi non appartenenti all'Unione Europea. Nel corso del 2020 sono stati rilasciati in Italia 106.503 nuovi permessi di soggiorno, il numero più basso di nuovi ingressi degli ultimi 10 anni: quasi il 40% in meno rispetto a quelli emessi nel 2019. Questi dati includono i cittadini stranieri, con qualsiasi mezzo siano entrati e per qualsiasi motivo: turismo, lavoro, studio, ricongiungimento familiare, asilo.²

In particolare, **gli ingressi per motivi familiari sono considerati un indicatore di stabilizzazione del fenomeno migratorio, perché sono spesso il completamento di un processo migratorio che ha portato prima una persona straniera a migrare e poi la sua famiglia a raggiungerla per stabilirsi, più o meno definitivamente, in Italia.**

Negli ultimi anni il numero di ingressi per motivi familiari è rimasto relativamente stabile intorno alle **centomila unità all'anno**. Ma nel 2020 la motivazione di ingresso per ricongiungimento familiare ha visto una contrazione molto significativa: sono circa **60.000 i cittadini extra UE entrati in Italia per motivi di famiglia nel 2020**.

La contrazione in verità ha interessato in maniera generalizzata i permessi richiesti per tutte le diverse motivazioni all'ingresso. Una delle cause principali, come è facile immaginare, è stata **la diffusione dell'epidemia da Covid-19, la quale ha portato molti Paesi a chiudere le frontiere sia in entrata sia in uscita**. Tutte le diverse motivazioni all'ingresso hanno risentito della chiusura delle frontiere e del rallentamento dell'attività amministrativa nelle prime fasi del *lockdown*, anche se con intensità diverse (i più colpiti sono stati i permessi per studio e per asilo). Da non sottovalutare, infine, il calo dei cittadini non comunitari regolarmente presenti del 7%, da 3.615.826 a 3.373.876 (dal 1° gennaio 2020 al 1° gennaio 2021), anche in conseguenza del crescente numero di persone che acquisiscono la cittadinanza italiana, indice di una stabilizzazione migratoria ormai consolidata nel Paese.

1.3 Servizi di assistenza: lo Sportello di informazione e orientamento della Fondazione Verga

Date le numerose difficoltà della procedura di ricongiungimento, molti stranieri si rivolgono a servizi di assistenza convenzionati con lo Sportello Unico per l'Immigrazione. Uno di questi, a Milano, è lo **Sportello di Informazione e Orientamento dell'associazione di promozione sociale "Fondazione Franco Verga"** aperto ai cittadini stranieri e a servizi, enti, istituzioni, associazioni e gruppi che operano sul territorio nell'ambito dell'immigrazione. Lo sportello offre informazioni, consulenza e orientamento sulla situazione giuridica dello straniero e sui servizi territoriali. Viene garantita assistenza per servizi e pratiche online, gestione delle pratiche legate a ingresso nel territorio italiano, richiesta di rilascio, rinnovo, aggiornamento e conversione di permesso o carta di soggiorno, ricongiungimento familiare,

² Report Istat del 26 ottobre 2020 – *Cittadini non comunitari in Italia | Anni 2019-2020*, [In forte calo gli ingressi di cittadini non comunitari](#); Report Istat del 22 ottobre 2021 - *Cittadini non comunitari in Italia | Anni 2020-2021*, [Nell'anno della pandemia crollano gli ingressi di cittadini non comunitari](#).

concessione della cittadinanza italiana, ritorno volontario assistito e consulenza legale in casi specifici. Lo sportello è attivo anche per attività di orientamento formativo e lavorativo ed è un punto di riferimento per l'insegnamento della lingua italiana nel territorio milanese. Come è noto, il 10 marzo 2020 è iniziato il *lockdown* nazionale causato dalla pandemia da Covid-19: l'associazione ha allora deciso di portare avanti le attività di sportello a distanza, offrendo consulenza tramite colloquio telefonico o videochiamata, raggiungendo in questo modo utenti di diverse città d'Italia, oltre alla tradizionale utenza di Milano e provincia.

Nel corso degli anni 2019 e 2020, su un totale di 1350 colloqui lo sportello Verga ha aperto in tutto **78 pratiche di ricongiungimento familiare**, il **6% del totale delle pratiche** trattate dall'associazione. A queste si devono aggiungere, per affinità, 50 pratiche relative all'assistenza al permesso di soggiorno per motivi di famiglia, il 4% del totale. È stata notata una diminuzione rispetto al passato: ad esempio, nel 2017 la mole delle pratiche relative alla famiglia era il 24%, dato simile a quello del 2016. Tale diminuzione, oltre a essere la diretta conseguenza dei trend nazionali di cui sopra e della diversa

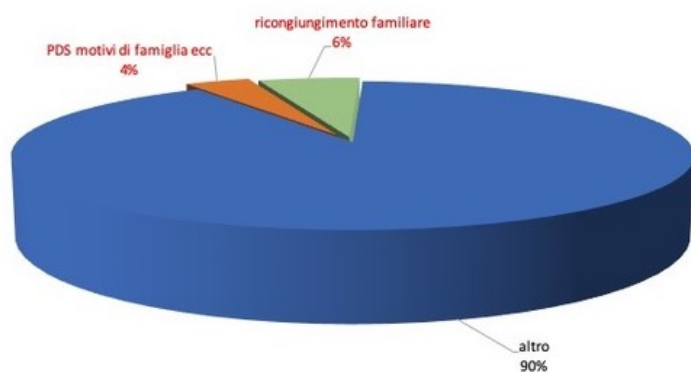


Figura 2 Percentuali pratiche Sportello Verga 2019 - 2020 per motivi

composizione dei flussi migratori, può anche essere stata causata dall'attivazione di sportello e servizi gestiti direttamente dal Comune di Milano.

Aree geografiche principali di provenienza degli utenti per quanto riguarda i ricongiungimenti familiari sono state **Africa** e **Asia**;

la maggioranza (38%) con una **età compresa tra i 31 e 40 anni**; in netta preminenza **femminile** (63%) e in maggioranza con un permesso di soggiorno per asilo, per soggiorno di lungo periodo o per lavoro subordinato.

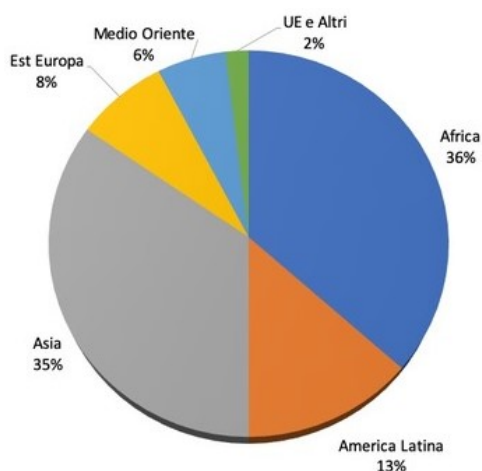
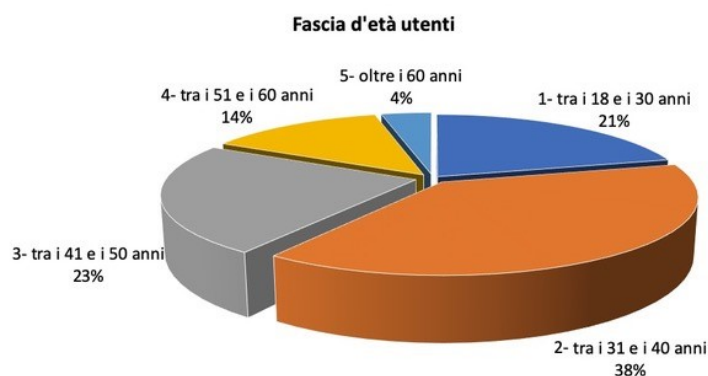


Figura 3 Area geografica utenti - Fond. Verga 2019-2020



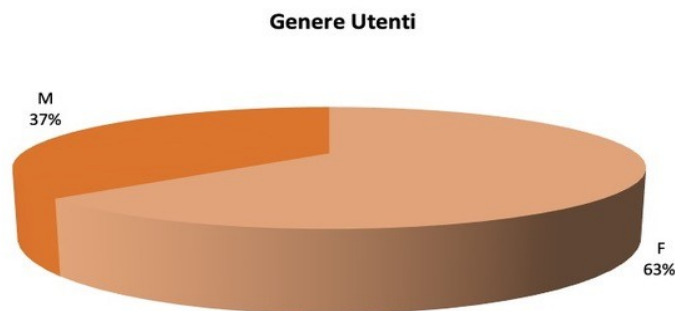


Figura 4 Genere utenti - Fond. Verga 2019 -2020

Come anticipato, l'aspirazione di questo *paper* è di **mettere in primo piano le storie e i racconti delle persone migranti, degli operatori e operatrici che li assistono**, allo scopo di far vivere su carta i diritti e le problematiche connesse. Al fine però di meglio comprendere il tema, si rende necessaria una breve panoramica sulla procedura da seguire in caso di volontà di ricongiungimento familiare da parte di un cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia.

1.4 Panoramica sulla procedura per il ricongiungimento familiare in Italia

L'ingresso per ricongiungimento di un familiare straniero è possibile previo rilascio del **visto per ricongiungimento familiare** che consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, ai familiari di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

1. NULLA OSTA IN PREFETTURA
2. VISTO D'INGRESSO IN AMBASCIATA
3. AVVIO DEL PDS IN PREFETTURA

Per maggiore chiarezza, la procedura per il ricongiungimento familiare si articola principalmente in **due fasi**, con una terza fase finale di rilascio fisico del permesso di soggiorno.

La prima, in capo allo Sportello Unico, riguarda la verifica dei *requisiti oggettivi per il rilascio del nulla osta* (titolo di soggiorno, reddito, alloggio); la seconda, in capo alla rappresentanza consolare, riguarda la *verifica dei requisiti soggettivi per il rilascio del visto d'ingresso* (legami di parentela e altri requisiti dei soggetti da ricongiungere).

Il rilascio del **nulla osta** per il ricongiungimento familiare, necessario per ottenere il relativo visto di ingresso, deve essere richiesto allo Sportello Unico per l'Immigrazione del luogo di dimora, compilando gli appositi **moduli telematici direttamente attraverso il sito internet del Ministero dell'Interno**. Dal 2017 la procedura di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare da parte di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti è diventata completamente digitale³.

³ Circolare 2805 del 31 luglio 2017 del dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, diramata a tutte le prefetture, con le istruzioni relative alla nuova procedura di inoltro della "domanda di nulla osta al

A partire da tale data, infatti, la documentazione allegata alla domanda inviata allo Sportello Unico per l'Immigrazione, presso la Prefettura competente per il luogo di dimora del richiedente, è inviata in modalità informatica, a cura dell'interessato (che per questo motivo spesso si rivolge a servizi di assistenza). Se in passato, dopo l'invio della domanda, vi era tempo per integrare con i documenti richiesti fino al momento della convocazione, ora è necessario allegare fin da subito la documentazione relativa ai requisiti richiesti circa il reddito e l'alloggio (requisiti oggettivi), scannerizzata dall'interessato e inviata allegata alla richiesta di ricongiungimento. L'innovazione aveva come scopo quello di consentire allo Sportello Unico la verifica dei requisiti relativi all'alloggio e al reddito e procedere al rilascio del nulla osta entro 90 giorni - nuovo limite temporale imposto dalla norma, prima era di 180 - dalla presentazione della domanda.

Nel momento della successiva convocazione presso lo Sportello Unico per la consegna degli originali dei documenti viene rilasciato il nulla osta: riducendo ad una le convocazioni allo Sportello Unico, il legislatore ha così cercato di velocizzare i tempi e il lavoro del personale addetto.

Questa nuova modalità, osserva Fondazione Verga, ha effettivamente avuto effetti positivi sull'efficienza della procedura, aumentando inoltre il grado di consapevolezza dei richiedenti e della sussistenza o meno dei requisiti per accedere al ricongiungimento familiare (dovendo essi avere tutti i documenti subito). D'altra parte però, gli inevitabili **ritardi burocratici delle Prefetture** nelle convocazioni (in media tra la presentazione dell'istanza alla Prefettura all'appuntamento per il rilascio del nulla osta, nell'ultimo anno, sono trascorsi circa 12 mesi) hanno però messo a rischio l'obiettivo iniziale. In pratica, a causa dei ritardi dovuti alle chiusure amministrative per il Covid-19, **si è ritornati alle tempistiche pre digitalizzazione della procedura**. La Prefettura infatti chiede che i requisiti siano attuali al tempo della domanda: passando diversi mesi però non è raro che sia necessario integrare o modificare quanto dichiarato (ad esempio per cambio di reddito, lavoro, età).

In ogni caso l'ufficio, dopo aver acquisito dalla Questura il parere sull'insussistenza di motivi ostativi all'ingresso del familiare per cui si chiede il ricongiungimento nel territorio nazionale e verificata l'esistenza dei requisiti, rilascia il nulla osta, oppure emette un provvedimento di diniego dello stesso. Contro il diniego del nulla osta è possibile fare ricorso presso il Tribunale Ordinario del luogo di residenza.

A questo punto inizia la seconda fase della procedura: sarà cura dello straniero informare il familiare che dovrà recarsi presso la rappresentanza consolare per **l'accertamento dell'identità e dei legami familiari** dello stesso. Il cittadino straniero deve presentare i documenti che provano il rapporto di parentela presso il **Consolato italiano del proprio Paese di residenza**. Al Consolato verranno effettuati gli accertamenti necessari alla verifica dei legami di parentela. Se la verifica ha esito positivo

ricongiungimento familiare", entrata in vigore il 17 agosto 2017, ai sensi della legge 46 del 13/04/2017, che ha modificato l'articolo 29 del decreto legislativo 286/98.

il Consolato o l'Ambasciata rilasciano entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta il visto per ricongiungimento nei confronti del familiare per cui è stato rilasciato il nulla osta. Il rilascio del visto nei confronti del familiare per il quale è stato rilasciato il predetto nulla osta è subordinato all'effettivo accertamento dell'autenticità, da parte dell'autorità consolare italiana, della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute.

Sono molteplici le **difficoltà che il richiedente può incontrare**: la creazione della propria identità digitale, l'accesso alla Prefettura per il nulla osta (che può richiedere una attesa di un anno), il possesso dei numerosi documenti, il rapporto con le Ambasciate estere, le quali spesso esternalizzano i servizi ad agenzie private con le quali la comunicazione è ancora più difficile e a volte dispendiosa. A questo si aggiunge poi la difficile convivenza con i familiari vissuti lontani per anni, la difficoltà di interazione con la cultura e la lingua del nuovo Paese. Una volta superati tutti gli ostacoli, però, la riunione dell'unità familiare può significare per le persone migranti una tappa fondamentale per la propria stabilità sul territorio, sia fisica sia emotiva.

a) Tempistiche e ritardi: l'esperienza di Fond. Verga

- ➔ fase *nulla osta* in Prefettura: circa 1 anno;
- ➔ fase *visto ingresso* con Ambasciata: il tempo di attesa cambia rispetto ai Paesi; spesso la procedura è gestita da **agenzie private** che non conoscono bene la normativa e richiedono documenti inutili e dei costi aggiuntivi, introducendo un elemento problematico di **alta discrezionalità**;
- ➔ fase rilascio *permesso di soggiorno italiano*: circa 2 settimane per iniziare la procedura con accordo di integrazione, poi 4/6 mesi per l'appuntamento in Questura con rilascio finale del permesso.

b) Principali criticità della fase "visto d'ingresso"

- ➔ discrezionalità troppo ampia delle Ambasciate estere che spesso non hanno contezza completa delle procedure;
- ➔ mancata comunicazione tra Prefetture e Ambasciate (spesso serve il sollecito di terze parti, come gli sportelli);
- ➔ uso indiscriminato della richiesta dei test di DNA per certificare rapporti di parentela già attestati da certificati ufficiali, legalizzati e tradotti;
- ➔ mancato controllo dell'esternalizzazione della procedura all'estero (gestione delle agenzie private);
- ➔ non in tutti i Paesi è presente l'Ambasciata italiana (es. Somalia, si deve passare da quella in Kenya).

1.5 Requisiti oggettivi: titolo di soggiorno, reddito, alloggio

Secondo la legge (art. 28 T.U.I.) è possibile fare richiesta di ricongiungimento familiare da parte dei titolari di:

- permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, di durata non inferiore a un anno;
- permesso per asilo politico (status di rifugiato);
- permesso per protezione sussidiaria;
- permesso per motivi di studio,
- permesso per motivi religiosi;
- permesso per motivi familiari;
- permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo
- permesso per attesa cittadinanza.

Da notare che il possesso della ricevuta di richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno abilita all'inoltro della domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare.

Negli anni si è assistito a un **ampliamento dei soggetti che possono chiedere il ricongiungimento familiare**: un passaggio fondamentale e storico è stata la parificazione della protezione sussidiaria⁴ allo status di rifugiato anche per l'accesso alla procedura di ricongiungimento (per quanto riguarda l'assenza dei requisiti di reddito e alloggio, di cui si dirà in seguito).

Esplicitamente **esclusi** dalla legge, all'ultimo comma dell'articolo 29 del T.U., sono i richiedenti asilo in attesa di una decisione definitiva e i beneficiari di protezione temporanea. Inoltre, sono esclusi i beneficiari di misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e i titolari di permesso di soggiorno per calamità naturali.

L'esclusione dei titolari di **permesso di protezione umanitaria** era esplicitata dalla legge, fino al 2018. Con l'abrogazione del permesso per motivi umanitari, la lettera che escludeva i permessi umanitari dall'accesso alla procedura di ricongiungimento familiare è stata abrogata dal D.lg. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132. Tale espunzione dal testo, come per altro il decreto 113 ha fatto con tutto il testo unico (cancellando tutti i commi che facevano riferimento a tale permesso), ha generato una peculiare situazione per cui, secondo alcuni autori, i titolari di permesso umanitario, non essendo più di fatto esclusi dalla legge, avrebbero ora accesso al ricongiungimento familiare, essendo il loro permesso precedentemente ottenuto della durata di due anni. Ad esempio, nella [Guida per il ricongiungimento familiare del Comune di Milano](#) del 2018 sono inclusi i "motivi umanitari" tra i tipi di permessi che possono accedere alla procedura.

⁴ Art. 1 D. Lgs 18/2014 equipara i rifugiati riconosciuti e i beneficiari della protezione sussidiaria.

In generale, i documenti necessari per la presentazione della domanda di ricongiungimento sono, oltre alla copia del permesso di soggiorno di cui si è titolari e a una marca da bollo di euro 16.00, il **passaporto del richiedente** e una **copia del passaporto dei familiari da ricongiungere**. Viene qui in rilievo la **peculiare situazione dei familiari da ricongiungere profughi all'estero**, i quali non hanno facile accesso alle autorità preposte al rilascio dei documenti di viaggio e dei passaporti. La legge italiana permette e agevola il ricongiungimento familiare dei rifugiati (art. 29bis TU Immigrazione), ma gli ostacoli che si possono presentare per queste persone sono a volte insormontabili, in primo luogo considerando che spesso i Paesi esteri non hanno la stessa concezione di protezione per i rifugiati che ha l'Italia.

c) Problematiche legate al coordinamento con i presidi UNHCR

- ➔ necessità del documento identificativo sostitutivo del passaporto per il familiare all'estero al fine di presentare l'istanza di ricongiungimento familiare: in alcuni casi viene utilizzato il tesserino con foto rilasciato dal presidio UNHCR, ma non è sempre semplice mettersi in contatto con gli operatori nelle zone di guerra, né UNHCR è sempre presente;
- ➔ questione della residenza/regolarità del familiare all'estero in Paese diverso dal quello di origine per potersi recare all'Ambasciata competente: se rifugiato/profugo in altro Paese occorre verificare che la sua richiesta d'asilo sia stata in qualche modo formalizzata;
- ➔ difficoltà nell'individuare le sedi locali UNHCR per "regolarizzare" la posizione del familiare all'estero prima di procedere con l'istanza di ricongiungimento familiare, oltre che per garantire assistenza: spesso non è chiaro lo status della persona a causa delle differenze nella legislazione nazionale;
- ➔ possibilità di rilascio del *Laissez Passer* da parte dell'UNHCR successivamente al nulla osta e alla formalizzazione della domanda in Ambasciata.

STORIE DALLO SPORTELLLO: la Sig.ra A.

Sig.ra A., cittadina somala, 28 anni, titolare di permesso di soggiorno per asilo politico. Accolta in appartamento nell'ambito di un progetto di seconda accoglienza, ha un lavoro part-time in albergo che però non le consente di guadagnare abbastanza e allo stesso tempo rende difficoltosa la ricerca di un secondo lavoro. Al momento della presentazione dell'istanza, è seguita dallo sportello lavoro ed in lista per un percorso di italiano per il lavoro per donne.

Ha ottenuto il nulla osta al ricongiungimento familiare con la madre cittadina somala rifugiata in Kenya, il 30/11/2018. Lo Sportello Unico per l'Immigrazione (S.U.I.) ha riconosciuto la delicatezza della situazione della madre profuga somala, ammettendo quale suo documento di identità il certificato di riconoscimento a lei rilasciato dall'UNHCR in Kenya e accelerando i tempi per il rilascio del nulla osta. Non appena ricevuto il nulla osta dalla figlia, la madre si è recata presso l'Agenzia coinvolta nell'iter procedurale per il rilascio dei visti dell'Ambasciata Italiana a Nairobi. L'agenzia ha rilasciato un "tagliando" riportante un codice alfanumerico, presumibilmente un numero di protocollo, recante la data del 06/06/2019 per un appuntamento.

Il suddetto numero è stato appuntato su un tagliando scritto a mano privo di data, che di per sé ha subito sollevato una certa incertezza sulla circostanza che tale tagliando potesse costituire documento ufficiale attestante un appuntamento con gli uffici preposti. Allo scopo dunque di verificare se la persona indicata risultasse già nel database dell'Ambasciata e, in ogni caso, se il numero assegnato identificasse un numero di protocollo idoneo ad interrompere il termine di sei mesi per la richiesta di visto, che decorre dal rilascio del nulla osta, Fondazione Verga ha inviato diverse comunicazioni via e-mail sia agli uffici dell'Ambasciata sia a quelli dell'Agenzia. A tali e-mail non è mai pervenuta alcuna risposta ma, basandosi sull'esperienza pregressa, per cui il tagliando scritto a mano privo di data pare essere prassi consolidata dell'Agenzia che gestisce le pratiche dei somali in Kenya, si è ritenuto che esso "certificasse" la "formalizzazione" dell'appuntamento.

In sede di appuntamento, tuttavia, posticipato di volta in volta perché l'interessata presentasse il passaporto - pratica non semplice per una profuga - e poi la vaccinazione anti-polio, è stato infine comunicato alla signora che il nulla osta era scaduto e che, pertanto, non era possibile proseguire l'iter burocratico. Come in passato, abbiamo dovuto coinvolgere alcuni contatti che sono riusciti ad ottenere un nuovo appuntamento, senza bloccare la pratica, pur con nulla osta scaduto (suo malgrado).

Nel frattempo iniziava la pandemia da Covid-19. La signora A., ricontattata nel 2021 per avere un aggiornamento sullo stato di avanzamento dell'istanza, comunica di aspettare da mesi una comunicazione dall'Ambasciata dopo aver già pagato ed effettuato il test del DNA. OIM, contattato, ha confermato la trasmissione dell'esito della prova del DNA agli uffici dell'Ambasciata nel novembre 2020. Su richiesta formale degli operatori di F. Verga agli Uffici dell'Ambasciata, viene comunicato che *"la procedura si è conclusa in data 29/10/2020 con provvedimento di diniego che l'interessata può ritirare presso l'Agenzia."* Si apprende quindi che la procedura si era conclusa precedentemente alla trasmissione dei risultati dei test del DNA.

La signora non ha né le energie né i mezzi per andare a ritirare il provvedimento di diniego e per ricostruirne le motivazioni. Probabilmente non è stata riconosciuta la condizione di "a carico" della madre. È opportuno ricordare che la madre - rifugiata, sola, in un campo profughi in Kenya - è senza ombra di dubbio a carico della figlia in Italia, la quale però non ha documentazione formale da presentare relativamente al denaro fatto arrivare alla madre attraverso i soli mezzi informali disponibili nella situazione descritta. Occorre inoltre sottolineare che né la richiedente il ricongiungimento familiare, né la madre, dopo l'ultimo complicatissimo appuntamento, non hanno più avuto notizia circa l'andamento dell'istanza, rispetto alla quale le comunicazioni si sono ulteriormente complicate a causa della pandemia in corso. Situazione, questa, che purtroppo ha reso di fatto impossibile alla familiare in Kenya (cittadina somala, rifugiata in un campo profughi) raggiungere la sede dell'Ambasciata Italiana a Nairobi.

Sulla vicenda dei cittadini somali che devono rivolgersi all'Ambasciata in Kenya, è stata raccolta la storia di un'altra famiglia, in questo caso un coniuge e tre figli che hanno dovuto affrontare lo stesso iter, con l'aggravante di dover ogni volta chiedere e rinnovare il visto, oltre a doversi procurare i mezzi economici per fermarsi in Kenya.

Per poter ricongiungere uno o più familiari bisogna che il richiedente abbia la disponibilità in Italia di un reddito minimo e di un alloggio: questi sono i due requisiti economici richiesti per accedere alla procedura. Lo Stato italiano, infatti, persegue la *ratio* secondo la quale da una parte il familiare ricongiunto deve trovarsi in una condizione di dignità alloggiativa ed economica che gli permetta di integrarsi correttamente all'interno della società civile.

Il **reddito minimo annuo** richiesto deve derivare da fonti lecite e non essere inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato della metà dell'importo dell'assegno per ogni familiare da ricongiungere. Se ci riferiamo ad esempio all'anno 2020, la circolare dell'INPS dell'11 dicembre 2019 ha stabilito gli importi di reddito necessario per ottenere il ricongiungimento familiare in base alla rivalutazione dell'assegno sociale 2020:

Tabella 1 Requisiti di reddito - Circolare Ministeriale

€ 8.966,69	per 1 familiare
€ 11.955,58	Per 2 familiari
€ 14.944,48	Per 3 familiari
€ 17.933,37	Per 4 familiari
€ 11.955,58	Per 2 o più figli di età inferiore a 14 anni
€ 14.944,48	Per 1 familiare e 2 o più figli di età inferiore a 14 anni
€ 17.933,37	Per 2 familiari e 2 o più figli di età inferiore a 14 anni

Al fine di dimostrare la disponibilità del reddito si tiene conto non solo del reddito specifico del richiedente, ma anche di quello prodotto dai familiari conviventi, opportunamente documentato. Tuttavia, i titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria non devono dimostrare la sussistenza di questo requisito. In ogni caso, la **valutazione sulle risorse economiche** sufficienti non può portare ad una applicazione automatica del limite minimo stabilito in base all'importo annuo dell'assegno sociale ma dovrà invece tener conto della natura e solidità dei vincoli familiari, della durata dell'unione matrimoniale, della durata del soggiorno nello Stato membro, dei legami familiari, culturali o sociali con il Paese d'origine (*Sentenza Corte di Giustizia Europea del 4 marzo 2010 - procedimento C-578/08*). Si tratta, per la precisione, di una interpretazione offerta dalla giurisprudenza comunitaria e non certo di una prassi seguita dall'amministrazione. In ogni caso tale argomentazione potrà certamente essere fatta valere in sede di giudizio contro un eventuale diniego basato sulla non perfetta corrispondenza del reddito prodotto all'importo dell'assegno sociale.

Riguardo al requisito del reddito e la sua dimostrazione, è necessario presentare una serie composta di documenti:

- ultima dichiarazione dei redditi per i **lavoratori dipendenti**, fotocopia del contratto di lavoro, ultima busta paga o fotocopia autenticata del libro paga, autocertificazione del datore di lavoro, da cui risulti l'attuale rapporto di lavoro. Se il rapporto di lavoro è iniziato da meno di un anno,

per cui il lavoratore non è in possesso della dichiarazione dei redditi, l'autocertificazione del datore di lavoro deve contenere anche l'indicazione del reddito presunto del lavoratore;

- per i **lavoratori autonomi**, i documenti si differenziano a seconda delle situazioni lavorative (ditta individuale, società, collaborazione a progetto, socio lavoratore, libera professione). Per coloro che lavorano presso una ditta individuale, è necessario esibire il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, la fotocopia attribuzione Partita IVA, fotocopia licenza comunale ove prevista, modello unico più ricevuta di presentazione (se l'attività è stata avviata da più di un anno) o una relazione contabile redatta dal commercialista relativa all'intero periodo lavorativo (se l'attività è stata avviata da meno di un anno). Per coloro che possiedono una *società*, la visura camerale della società di data recente, fotocopia attribuzione Partita IVA della società, modello unico e ricevuta (se l'attività è stata avviata da più di un anno) o una relazione contabile redatta dal commercialista relativa all'intero periodo lavorativo (se l'attività è stata avviata da meno di un anno). Per le *collaborazioni a progetto*, fotocopia contratto di lavoro a progetto nel quale siano indicati la durata della prestazione di lavoro ed il corrispettivo, dichiarazione del committente da cui risulti l'attualità del contratto di lavoro a progetto, dichiarazione di gestione separata all'INPS, modello unico. Per il *socio lavoratore*, necessaria la visura camerale della cooperativa, fotocopia attribuzione partita IVA della cooperativa, dichiarazione del presidente della cooperativa da cui risulta l'attualità del rapporto di lavoro, fotocopia del libro soci, modello unico. Per i *liberi professionisti* è sufficiente presentare l'iscrizione all'albo, il modello unico ricevuta.

d) Criticità rispetto alla documentazione lavorativa

- ➔ tematica dell'emersione del lavoro nero (es. lavoro domestico) e conseguente mancanza di documentazione reddituale;
- ➔ frequente difficoltà legata all'unione dei redditi dei familiari conviventi;
- ➔ difficile recupero di alcuni documenti particolari (es. documenti dei soci delle cooperative, situazione nella quale spesso le persone si trovano a loro insaputa, a causa del fatto che tale istituto viene largamente abusato per inquadrare normali rapporti di lavoro subordinato);
- ➔ ridondanza di alcuni documenti richiesti (es. alcune dichiarazioni del datore di lavoro: a questo si legano i temi sociali della subordinazione al datore di lavoro, soggetto terzo rispetto alla procedura, e della maggiore difficoltà per i lavoratori stranieri);
- ➔ attualità dei requisiti, spesso in veloce evoluzione a causa della precarietà del mondo del lavoro.

#STORIE DALLO SPORTELLO: la Sig.ra T.

Sig.ra T., cittadina dello Sri Lanka di 53 anni, titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Vive in Italia insieme al figlio maggiorenne anch'egli titolare di permesso per lavoro subordinato. Una prima istanza di ricongiungimento nel 2015 non ha avuto esito positivo.

Successivamente ha avanzato una istanza di ricongiungimento familiare con il coniuge nel novembre 2018, presentata unendo i suoi redditi a quelli del figlio.

Al preavviso di rigetto dell'istanza a causa della cessazione del lavoro, (avvenuta molti mesi dopo la presentazione dell'istanza) sono seguite le osservazioni dello sportello Verga (nel quale si dava conto dell'inizio di un nuovo lavoro domestico), in seguito alle quali lo Sportello Unico Immigrazione ha accettato di sospendere i termini in attesa di nuovo reddito. Importante rilevare che se la signora non fosse stata assistita la pratica sarebbe stata chiusa e avrebbe dovuto ricominciare l'iter da capo.

A dicembre 2019, la signora ha trovato un altro lavoro. Inviato il contratto al S.U.I., mancava solo l'invio del primo bollettino INPS per ottenere il nulla osta. Dagli inizi del 2020, complice anche la situazione di lavoro a distanza determinata dalla pandemia da Covid 19, aumentano le difficoltà di comunicazione con la signora che, confusa ed agitata, non riesce a capire le richieste di integrazione documentale: gli operatori dello Sportello non riescono più a capire quale sia il rapporto di lavoro in essere (sembra essere cessato anche il nuovo rapporto di lavoro, sostituito da uno successivo di cui serve nuova documentazione!). Contestualmente alle difficoltà emerse, la Sig.ra T. comunica agli operatori il fatto di aver trovato "un modo" tramite "contatti del figlio" per ritirare il visto (aggirando il ritiro del nulla osta) e quindi interrompe la comunicazione per la pratica. Ad oggi purtroppo gli operatori dello sportello non hanno contezza di come la Sig.ra T. abbia proseguito la pratica e - soprattutto - a chi si sia rivolta, probabilmente a pagamento, ad un passo dalla conclusione della stessa.

In questi anni di attesa il rapporto con il marito si è incrinato, quest'ultimo infatti non si rende conto delle difficoltà che ha vissuto la Sig.ra T. e pensa che siano scuse per ritardare il suo arrivo. Nel frattempo il figlio è rientrato in Sri Lanka, con la volontà di fermarsi per un breve periodo. Successivamente ha avuto un grave problema di salute, apparentemente di poco conto, ma che in realtà l'ha bloccato nel Paese. In Italia lavorava in un ristorante, è riuscito ad ottenere il "congelamento" del posto di lavoro e a questo punto sta aspettando il padre per partire verso l'Italia insieme.

"Sono contenta di riunire finalmente la famiglia, perché sono stati anni difficili. La lontananza da mio marito ha causato molti problemi familiari e di coppia, ma io non potevo fare nulla. Fino ad ora la mia vita in Italia è stata molto faticosa, fatta solo di lavoro e preoccupazioni. Mio figlio si è fatto una sua vita ma anche lui lavora molto e non si può godere niente. Io in questi anni non ho pensato a me ma solo a riunire la mia famiglia, a dare delle possibilità a mio marito e a mio figlio. Io vivo in Italia da molto tempo e come molte connazionali ho cercato di fare sempre di più per mandare i soldi a casa e costruire qualcosa qui." "Non penso di aver costruito niente, non so niente dell'Italia, non ho amici, ho avuto tanti problemi perché straniera, non ho avuto tempo per imparare italiano e devo sempre attaccare i pezzi. Non vedo l'ora che venga mio marito, ho pensato tante cose per lui. Voglio che studi l'italiano per avere opportunità di lavoro, mio figlio riuscirà a farlo entrare come lavapiatti nel ristorante."

"Finalmente, se tutto va bene, inizierò una nuova vita. Vorrei raggiungere mio marito e mio figlio in Sri Lanka ma non ho i soldi, infatti sono tre anni che non vado e non vedo mio marito e in più mi dispiace perché mio figlio era malato ed io ero qui a pregare."

"Mi limiterò ad andare in aeroporto a prenderli quando arriveranno. So già che piangerò molto, ma questa volta di gioia e non di preoccupazione."

Per ottenere il ricongiungimento familiare, come anticipato, è altresì necessaria la **disponibilità di un alloggio che risponda ai requisiti di idoneità abitativa e che sia conforme ai criteri igienico-sanitari**. La relativa certificazione è rilasciata dai competenti uffici comunali. Questo è il requisito che, assieme al reddito, rappresenta forse l'ostacolo più grande della procedura.

La documentazione richiesta è:

- copia del contratto di locazione, contratto di comodato gratuito o atto di proprietà dell'alloggio;
- idoneità abitativa e certificazione igienico-sanitaria, cioè il certificato comunale attestante che l'alloggio rientra nei parametri previsti dalla legge e che sia conforme alle norme sanitarie;
- certificato di stato di famiglia residente nell'alloggio oggetto della domanda;
- nel caso il richiedente sia ospitato: dichiarazione autenticata del titolare dell'alloggio, attestante il consenso al ricongiungimento dei familiari nominativamente indicati con riferimento alla parte di alloggio messa a disposizione del lavoratore dipendente;
- nel caso di ricongiungimento con un figlio di età inferiore agli anni 14, sia solo che al seguito di uno dei genitori, l'idoneità abitativa può essere sostituita dal consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà.

Qualora il richiedente indichi un alloggio diverso da quello in cui risiede, il requisito s'intende soddisfatto sia nel caso in cui si accerti l'intenzione dell'interessato di trasferirsi in quell'alloggio al momento dell'arrivo del familiare, sia nel caso in cui egli intenda assicurare al familiare un alloggio diverso dal proprio.

I titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria non devono dimostrare la sussistenza di questo requisito. I ricercatori stranieri presenti in Italia che chiedono il ricongiungimento familiare non dovranno dimostrare la sussistenza di questo requisito.

I criteri applicabili per l'idoneità abitativa, consigliati dalla *Circolare del Ministero dell'Interno del 18 novembre 2009, n. 7170*, sono i seguenti:

Tabella 2 Requisiti abitativi - Circolare Ministeriale

Superficie per abitante	1 abitante – 14 mq 2 abitanti – 28 mq 3 abitanti – 42 mq 4 abitanti – 56 mq per ogni abitante successivo +10 mq
Composizione dei locali	Stanza da letto per 1 persona – 9mq Stanza da letto per 2 persone – 14mq

	+ una stanza soggiorno di 14mq
Per gli alloggi mono-stanza	1 persona – 28 mq (comprensivi del bagno) 2 persone – 38 mq (comprensivi del bagno)
Altezze minime	gli alloggi devono avere un'altezza minima di 2,70 m derogabili a 2,55 m per i comuni montani e a 2,40 m per i corridoi, i bagni, i disimpegni ed i ripostigli
Aerazione	soggiorno e cucina devono essere muniti di finestra apribile mentre i bagni devono essere dotati (se non finestrati) di impianto di aspirazione meccanica
Impianto di riscaldamento	gli alloggi devono essere muniti di impianto di riscaldamento ove le condizioni climatiche lo rendano necessario

In passato il certificato di idoneità alloggiativa veniva rilasciato dall'ASL, che basava la sua certificazione sui documenti presentati dai richiedente. Poi la competenza è diventata comunale, con un maggiore controllo ispettivo da parte dell'ente locale, comunque uniforme sul territorio dal 2009 con la Circolare sopra riportata. Ciò ha rappresentato per la procedura sicuramente un maggior controllo e più uniformità, ma l'ha resa nel contempo più lunga e dispendiosa.

e) Criticità legate alla certificazione alloggiativa

- ➔ i certificati vengono rilasciati con una scadenza di sei mesi, per verificare l'attualità dei requisiti richiesti (in seguito all'emergenza Covid allungata la validità ad un anno);
- ➔ mancata chiarezza rispetto all'attualità del requisito di minore età dei 14 anni solo al tempo della presentazione della domanda, considerate le lungaggini della procedura;
- ➔ difficoltà nell'ottenere le certificazioni di conformità degli impianti in case vecchie, a volte ci sono discrepanze con il catasto che impediscono l'idoneità e possono essere sanate solo con l'attivazione del proprietario di casa (non sempre collaborativo e disposto a farsi carico delle spese per i lavori, sorge anche qui il tema della subordinazione alla volontà di un soggetto terzo rispetto alla procedura);
- ➔ è richiesto di fatto uno standard di correttezza e idoneità alloggiativa più alto per le famiglie straniere che per le famiglie italiane, alle quali non viene chiesto di dimostrare alcun requisito di idoneità per convivere con i familiari.

STORIE DALLO SPORTELLO: la Sig.ra K.

Sig.ra K., Camerun, 34 anni, lavora come operatrice socio-sanitaria. Ha iniziato la pratica di ricongiungimento familiare con un permesso di soggiorno per motivi familiari ex art. 19 TU, in quanto sorella convivente di cittadina italiana, poi convertito in permesso per motivi di lavoro. Vuole ricongiungersi con il marito e i suoi tre figli, ma poiché nella casa dove risiedeva risultavano già troppi familiari (che non potevano spostare la residenza, pur vivendo altrove perché il permesso di soggiorno della signora era legato alla convivenza), decide di fare prima istanza di ricongiungimento con il solo figlio minore di 14 anni per non dover presentare l'idoneità alloggiativa.

L'istanza è stata presentata a maggio 2019, circa due mesi prima del compimento dei 14 anni del figlio. A novembre 2019 il S.U.I. chiede alcuni aggiornamenti relativi alla situazione reddituale e l'idoneità alloggiativa, perché il figlio ha compiuto nel frattempo 14 anni, rendendo, con questa richiesta inappellabile, inutile la scelta di procedere con una prima richiesta di ricongiungimento per il solo figlio minore di 14 anni al solo scopo di evitare il problema idoneità alloggiativa. Lo sportello riesce ad ottenere la sospensione dei termini per consentire alla signora di risolvere il problema relativo all'idoneità alloggiativa (da valutare se facendo spostare l'intero nucleo familiare con il quale convive, titolare dell'alloggio, o cercando un'altra casa da sola).

Nel marzo 2020 la Sig.ra K. ha trovato casa a Rozzano da sola, con contratto di locazione a lei intestato. Deve fare l'idoneità alloggiativa, ma in piena pandemia gli uffici sono chiusi.

Si decide a questo punto di presentare nuova istanza anche per l'altro figlio e per il marito chiedendo poi al S.U.I. di emettere i nulla osta della precedente istanza più quelli della seconda istanza contemporaneamente. La seconda domanda è stata inviata il 22 luglio 2020, contestualmente a integrazione documenti vecchia istanza.

Nel novembre 2020 vengono finalmente emessi i tre nulla osta, tutto via e-mail a causa della pandemia da Covid-19.

1.6 Requisiti soggettivi: dimostrazione del legame familiare tra verità biologica e verità legale

Dal punto di vista dello Stato di immigrazione, è necessario identificare quali legami familiari possono essere presi in considerazione per concedere un'autorizzazione al soggiorno. Essi sono:

- **coniuge (o unito civilmente⁵)**, non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni e non coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante;
- **figli minori**, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli;
- **figli maggiorenni** a carico qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale (100%);

⁵ Ai sensi del comma 20 della Legge 20 maggio 2016, n.76, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole "coniuge" o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. Sul punto si veda anche la Circolare n. 3511 del 5 agosto 2016 del Ministero dell'Interno sulle modalità di verifica della documentazione relativa ai matrimoni *same sex* celebrati all'estero.

- **genitori** a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, e non coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante;
- **genitori ultrasessantacinquenni**, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi problemi di salute, e non coniugati con altro coniuge regolarmente soggiornante;
- è consentito l'ingresso, per ricongiungimento al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, del **genitore naturale** che dimostri il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito previsti dalla procedura per il ricongiungimento. Ai fini della sussistenza di tali requisiti si tiene conto del possesso degli stessi da parte dell'altro genitore.
- degli **ascendenti diretti di primo grado** di minore non accompagnato titolare dello status di rifugiato.

Nel caso di richiesta di ricongiungimento di un genitore ultrasessantacinquenne è richiesta un'**assicurazione sanitaria**, in attesa di un decreto che stabilisca l'importo del contributo per l'iscrizione volontaria al SSN. Al momento della presentazione dell'istanza sarà sufficiente redigere una dichiarazione di impegno a sottoscrivere una polizza assicurativa. La polizza sarà sottoscritta poi entro otto giorni dall'ingresso nel territorio dello Stato e prima della presentazione allo Sportello Unico, non dovrà avere una data di scadenza e dovrà coprire i rischi di malattia, infortunio e maternità.

La **certificazione attestante il rapporto familiare**, da presentare nella seconda fase della procedura, può essere presentata direttamente in patria dal familiare con il quale ci si vuole ricongiungere. Tale certificazione va tradotta, legalizzata e validata dall'autorità consolare italiana del Paese di appartenenza e/o di provenienza dello straniero. Accertamenti sono disposti in teoria solo nel caso di dubbi rispetto al reale rapporto di parentela: è predisposto l'**esame del DNA** a carico dell'interessato. Per i titolari dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria è possibile richiedere la gratuità contattando l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Condivisibile al riguardo copiosa giurisprudenza nazionale e sovranazionale che ha affermato la legittimità del ricorso alla analisi di laboratorio solo in mancanza di documentazione autentica ⁶.

Quando il richiedente sia titolare dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria la sola mancanza di documentazione non può comportare il rigetto della domanda. Ai fini della certificazione del vincolo familiare potranno essere tenuti in considerazione elementi attendibili rilevati dalla rappresentanza consolare italiana.

La documentazione attestante il rapporto familiare è principalmente rappresentata da:

- certificato di matrimonio nel caso di coniuge;
- certificato di nascita per figli o genitori;

⁶ (Cass. Civ., 18 giugno 2013, n. 15234; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, sent. 10 luglio 2014, Senigo Longue et autres c. France).

- certificato di stato famiglia in caso di ricongiungimento in favore del coniuge, al fine di dimostrare che non esiste altro coniuge sul territorio nazionale;
- certificato di matrimonio del genitore in caso di ricongiungimento con quest'ultimo, al fine di verificare l'eventuale presenza del congiunto sul territorio nazionale e l'assenza di un ulteriore vincolo matrimoniale dello stesso.

f) Criticità della dimostrazione del legame familiare

- ➔ eccessiva discrezionalità da parte delle Ambasciate del rifiuto dei certificati legalizzati e conseguente richiesta frequente del test del DNA (con relativo aumentare dei costi a carico dei richiedenti);
- ➔ disparità di trattamento tra i diversi uffici esteri in relazione alla verifica dei legami familiari;
- ➔ alta invasività personale del test del DNA usato come prassi e non come ultima ratio.

STORIE DALLO SPORTELLO: la Sig.ra K. (segue).

Nel febbraio 2021, dopo le solite difficoltà di relazione con l'Ambasciata in Camerun, la Sig.ra K. riesce ad avviare la pratica per emissione del visto di ingresso, ma è molto allarmata perché nonostante abbia già presentato certificati di nascita dei figli e certificato di matrimonio, le hanno proposto di fare il test del DNA. Si tratta di procedura purtroppo standard in molti paesi africani, dove i certificati non vengono spesso presi in considerazione. Il problema è che hanno chiesto che anche i padri (uno il padre del primo figlio, l'altro il marito) facciano il test e la Sig.ra non vuole che vengano fuori ricordi dolorosi legati alla paternità del figlio, riconosciuto dal marito.

Con l'aiuto dello sportello, è stato compilato il consenso ad effettuare il test del DNA per i soli figli, inviato all'Ambasciata e all'OIM con e-mail di F. Verga. Contattato per telefono, l'OIM ha confermato che, almeno in teoria, non c'è motivo di fare il test del DNA anche ai padri, anche se non ha escluso che l'Ambasciata possa richiederlo.

Al 4 marzo 2021, l'Ambasciata non aveva ancora trasmesso il dossier all'OIM, in attesa del consenso dei padri. Lo sportello intrattiene numerose comunicazioni con l'Ambasciata. L'intenzione è di ribadire che la norma in materia di ricongiungimento familiare stabilisce la necessità di accertare il legame familiare fra il richiedente ed i familiari da ricongiungere, accertamento reso possibile dal test del DNA effettuato dalla madre e dai minori. Il test del DNA, per sua natura strumento invasivo, andrebbe limitato alla necessità di stabilire quanto richiesto dalla legge. Il test effettuato dai padri dei figli, infatti, nulla aggiunge rispetto alla dimostrazione del legame di parentela fra la richiedente ed i minori.

A nulla vale tale argomentazione con l'Ambasciata che si limita a bloccare l'istanza. La signora decide allora di procedere con tutti i test del DNA. Passano ancora diversi mesi durante i quali le comunicazioni con l'Ambasciata sono sempre estremamente difficoltose finché finalmente i visti vengono rilasciati.

A novembre 2021 arrivano in Italia il marito ed il figlio più piccolo. Il figlio grande arriverà in un secondo momento appena preso il diploma. Ora la signora K. è alle prese con l'iscrizione a scuola del figlio e con la vaccinazione del marito che senza green pass non può frequentare il corso di italiano.

La procedura non è ancora finita: al momento la Sig.ra conta sulla sola e-mail inviata al S.U.I. per la richiesta del modello 209 e dell'accordo di integrazione, procedura attualmente in vigore a Milano per la richiesta dei primi permessi di soggiorno per motivi di famiglia.

1.7 Coesione familiare

Merita una trattazione a parte l'istituto della **coesione familiare**, una specie di ricongiungimento familiare in deroga, che il cittadino straniero può fare direttamente in Italia, senza richiedere il nulla osta allo Sportello Unico Competente e relativo visto d'ingresso.

Tale ipotesi è disciplinata dall'art. 30, comma 1, lett. c) del TUI, in cui viene stabilito che il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato al **familiare straniero regolarmente soggiornante**, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea residente in Italia, o con straniero regolarmente soggiornante in Italia.

In particolare, i familiari di cittadini UE hanno un trattamento più favorevole. Infatti, il D.lgs. 30/2007, art. 2, dispone che gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge del cittadino UE rientrano fra i familiari ai quali è consentito l'ingresso e il soggiorno in Italia. L'art. 3 dello stesso decreto ammette poi **l'ingresso e il soggiorno del familiare a carico o convivente del cittadino dell'UE**, non specificando il grado di parentela richiesto.

In tutti questi casi gli uffici consolari dovrebbero rilasciare un visto Schengen di breve durata per turismo con ingressi multipli, limitandosi ad accertare il rapporto di parentela o di coniugio; starà poi al familiare dimostrare gli ulteriori requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi familiari.

STORIE DALLO SPORTELLLO: La Sig.ra B.

La sig.ra B., di origine colombiana, quando si rivolge allo sportello, nel 2019, ha un permesso di soggiorno per motivi di famiglia in quanto moglie di cittadino italiano (da maggio 2020 è cittadina italiana). Vive in casa col marito, che è proprietario dell'alloggio. Lavora a tempo pieno e indeterminato nella ristorazione.

La Sig.ra si è rivolta allo sportello per ricongiungersi con la madre ed il fratello minore. La madre della Sig.ra B., dimostrata la condizione di "vivenza a carico" della figlia, avrebbe diritto, una volta arrivata in Italia, a richiedere la carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno stato membro dell'UE. La Sig.ra B. si è rivolta allo sportello per capire se era possibile far venire il fratello minore, a carico della madre.

Il fratello minore è a carico della madre, a sua volta a carico della Sig.ra B, che è a carico del marito, cittadino italiano. Il fratello è pertanto a carico del cittadino dell'Unione e deve richiedere il titolo di soggiorno allegando una dichiarazione di vivenza a carico.

I familiari della Sig.ra B. sono arrivati in Italia a febbraio 2019 con visto turistico.

Sig.ra B: "Sono molto contenta che arrivino mia madre e mio fratello e quando li sento percepisco la loro emozione. Sono un po' preoccupata perché sarà uno stravolgimento sia per me che per loro. Ho paura che vengano deluse le loro aspettative, soprattutto per mio fratello che è ancora un ragazzino e si troverà in una situazione del tutto nuova e soprattutto non scelta.

Mia madre invece è più consapevole, è stata una scelta meditata e guidata dall'affetto per me, e quindi dal desiderio di riavvicinarsi e per cercare condizioni di vita migliori. Mia mamma ha sofferto molto nella sua vita e vorrei che questa fosse la seconda occasione."

L'appuntamento prenotato con la Questura di Milano tramite apposita piattaforma Cupa Project era fissato a diversi mesi dopo il loro ingresso in Italia (luglio 2019). Si è provveduto a compilare anche il kit postale (per la consueta mancanza di chiarezza sull'iter per la richiesta di primo permesso di soggiorno per familiari di cittadini comunitari, lo sportello Verga procede sia con kit postale sia tramite prenotazione online). Nel frattempo, i due familiari si sono iscritti a corsi di italiano, con l'intento di cercare un lavoro per la madre e fare l'inserimento a scuola per il fratello minore a settembre.

“Siamo molto felici di essere in Italia, anche se siamo ancora frastornati e dobbiamo capire il cambiamento che vivrà la nostra famiglia, la nostra situazione. Siamo in attesa di stabilità per i documenti e nel frattempo faremo del nostro meglio per ambientarci e pesare il meno possibile su B.”

Inizialmente, durante l'estate del 2019, madre e figlio hanno seguito con regolarità il corso di italiano per cercare di ambientarsi al meglio in Italia. La madre, dopo aver migliorato un po' la lingua italiana, ha fatto un colloquio anche con lo sportello lavoro per preparare il curriculum e avere un orientamento. Il fratello di B., invece, ha iniziato a mostrare i primi segnali di insofferenza.

Dopo il corso da febbraio a giugno si è iscritto anche ad un corso estivo (visto che sarebbe dovuto andare a scuola a settembre) senza mai frequentarlo. Più volte è stato sollecitato dalla madre, dalla sorella e dagli insegnanti ma senza successo. Avendo raggiunto l'età di 16 anni ha preferito non iscriversi a scuola e cercare un lavoro, ma il suo livello di italiano ancora troppo basso non lo ha aiutato di certo.

Novembre 2019. Sig.ra B.: *“Purtroppo mio fratello non si sta impegnando e non fa nulla per trovarsi bene e questo preoccupa molto mia madre. Le cose non stanno andando come ci aspettavamo anche se mia madre mi sembra contenta ma di certo soffre nel sapere che mio fratello non vuole stare qui. Io sono molto felice che loro stiano qui con me e sogno che anche mia sorella possa venire un domani. Io sono andata via di casa molto presto, per cercare fortuna in Italia, e ritrovare mia madre e mio fratello (che ho lasciato bambino) mi ha portato molta gioia, ma ora li vedo preoccupati, spenti e ho paura che possano stare male. I progetti che avevo per loro non si stanno realizzando, anche se non pensavo che sarebbe stato facile ma immaginavo che almeno sarebbero stati felici.”*

Date le difficoltà di integrazione, nel dicembre 2019 madre e figlio decidono di rientrare in Colombia. Il ragazzo non vuole più stare in Italia. Nel gennaio 2020 la Sig.ra B. vorrebbe far venire la sorella con la nipotina. Le due hanno il volo per marzo 2020 ed arriveranno con un visto per turismo. L'intento è quello di procedere anche in questo caso con la coesione familiare. Purtroppo, l'arrivo della sorella e della figlia è stato annullato a causa dell'emergenza epidemiologica. Per il momento l'arrivo è rimandato a data da destinarsi.

“Il ricongiungimento con mia mamma e mio fratello non è andato bene, forse mio fratello non è riuscito a capire e ad adattarsi alla nuova opportunità. Mi dispiace per mia madre che non se l'è sentita di lasciarlo solo a rientrare in Colombia, forse per timore che si mettesse in qualche guaio. Magari quando avrà trovato la sua strada si sentirà più libera di scegliere per lei stessa e decidere come e quando fare una vita migliore. Non so se per lei sarebbe stato così, io ho questa idea e ho insistito per farli venire, anche con mia sorella, perché per me è stato migliorativo vivere qui. Ho trovato una stabilità economica ed emotiva, mi sono data da fare e ho incontrato persone splendide che mi hanno sempre sostenuto nel mio percorso. Non è stato facile ma rifarei tutto, con la stessa energia e con il desiderio di cercare il meglio anche per me che ho sofferto molto. Avrei voluto dare questa speranza anche a mia madre ma forse non era il momento giusto. Spero che tra qualche anno ci riuscirò, o ci riuscirà lei, se lo vorrà.”

g) Criticità relative al soggiorno del familiare di cittadino UE

- ➔ poca chiarezza nella prassi sulla procedura di ottenimento del visto per coesione familiare per stranieri non già sul territorio italiano familiari di cittadino UE (se visto turistico o visto apposito);
- ➔ mancata uniformità di trattamento in relazione al permesso di soggiorno rilasciato ai familiari di cittadini italiani o UE (se di lungo periodo oppure temporaneo di due anni, si sono registrate prassi diverse sui territori).

1.8 Fine della procedura e rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari

Se tutto procede come deve, cioè alla emissione del nulla osta da parte della Prefettura viene emesso il visto di ingresso dall'Ambasciata del Paese d'origine, il familiare può entrare nel territorio italiano. Entro 48 ore dall'ingresso in Italia del familiare autorizzato al ricongiungimento, il familiare ospitante deve presentare la dichiarazione di Cessione fabbricato all'Ufficio competente e tenerne copia. Entro otto giorni dall'ingresso deve poi comunicare allo Sportello Unico per l'immigrazione, presso la Prefettura competente, l'arrivo del familiare ed attendere la convocazione per ritirare la documentazione necessaria alla richiesta del **permesso di soggiorno per motivi di famiglia**, con cui si recherà presso un ufficio postale per inoltrare la documentazione, formalizzando la richiesta di permesso di soggiorno per motivi di famiglia. In alcune città e a Milano, secondo gli operatori di Fondazione Verga, l'attesa per l'appuntamento in Prefettura è di circa 4-6 mesi, durante i quali l'interessato rischia di avere delle difficoltà nell'accesso ad alcuni servizi poiché è in possesso della sola ricevuta di appuntamento per il rilascio del permesso (es. tessera sanitaria, contratto, residenza).

Successivamente alla convocazione il permesso di soggiorno per motivi di famiglia viene rilasciato per una **durata pari a quella del permesso del familiare che ha richiesto il ricongiungimento familiare**. Una importante eccezione sulla durata è rappresentata dal permesso di soggiorno rilasciato ai familiari di soggiornanti di lungo periodo: sebbene essi abbiano un permesso di durata indeterminata, ai loro familiari viene rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari della durata di due anni, rinnovabile e convertibile. Trascorsi cinque anni di residenza individuali, anche essi potranno accedere al permesso di soggiorno UE di lungo periodo, ma autonomo in relazione ai requisiti (salvo il calcolo del reddito familiare se sono a carico).

Il permesso di soggiorno per motivi di famiglia **consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, consente di svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma** e, qualora l'interessato lo richieda, può essere convertito in permesso per motivi di lavoro, se sussistono i requisiti per il rilascio dello stesso.

Per quanto riguarda il costo (D.L. 131/2017), la procedura è gratuita per legge, ma sono presenti **costi amministrativi per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari**, che variano a seconda della durata del permesso che viene rilasciato: euro 50 di contributo per il permesso di due anni (familiari di soggiornanti di lungo periodo) ed euro 100 per quello superiore a due anni (ad esempio per i familiari di beneficiari di protezione internazionale). Al contributo si aggiungono i costi fissi di euro 30 (servizi di inoltro) + 16 (bollo) + 30,46 (documento elettronico). Dal contributo sono esonerati i minori di anni 18 ai sensi dell'art 3 del D.M. 6 ottobre 2011.

Il requisito linguistico non è necessario, e nemmeno sono indicati requisiti di integrazione per l'accesso al ricongiungimento familiare. Al rilascio del permesso di soggiorno viene però sottoscritto dallo straniero ricongiunto maggiore di sedici anni un **"accordo di integrazione"**. Con tale istituto si è voluta perseguire la strada del patto con il cittadino non appartenente all'Unione europea regolarmente soggiornante, fondato su reciproci impegni. Da parte dello Stato, quello di assicurare il godimento dei diritti fondamentali e di fornire gli strumenti che consentano di acquisire la lingua, la cultura ed i principi della Costituzione italiana; da parte del cittadino straniero, l'impegno al rispetto delle regole della società civile, al fine di perseguire, nel reciproco interesse, un ordinato percorso di integrazione. L'accordo è articolato per crediti, ha la durata di due anni ed è prorogabile di uno. Lo straniero si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata (equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento), una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, della cultura civica e della vita civile in Italia (con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali) e, laddove presenti, a garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori. Per considerare adempiuto l'accordo, all'atto della verifica, lo straniero dovrà conseguire almeno trenta crediti che ricomprendano obbligatoriamente i suddetti livelli minimi di conoscenza della lingua italiana e della vita civile e sociale in Italia. Da notare però che **alla perdita dei crediti per coloro che hanno esercitato il ricongiungimento familiare non consegue la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato** (art. 4bis comma 2 TUI).

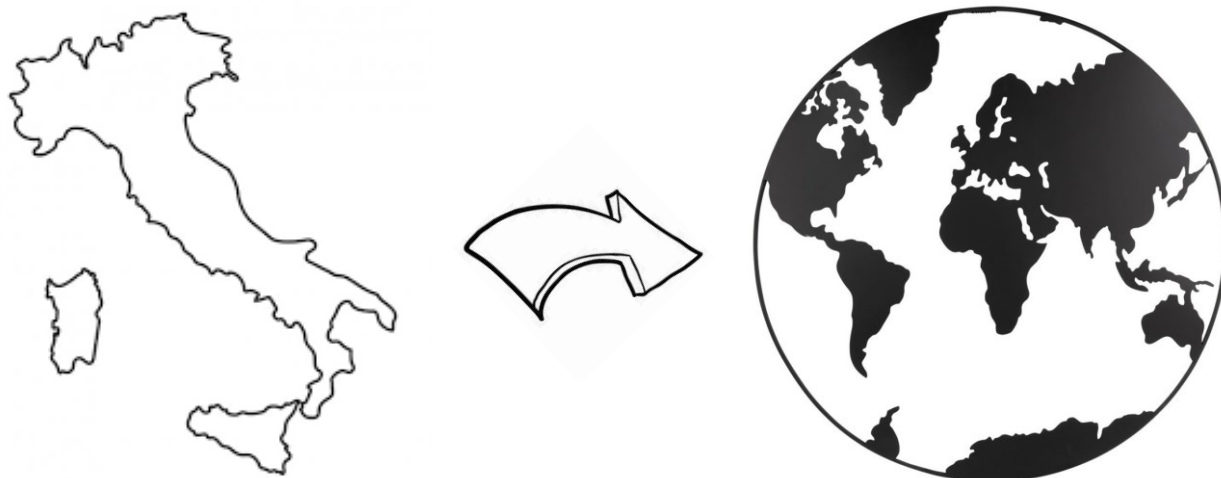
I figli minori di quattordici anni con l'entrata in vigore della Legge 122/2016 non sono più iscritti nel permesso di soggiorno del genitore. È previsto dunque il rilascio di un **permesso di soggiorno autonomo ai minori**, anche prima del quattordicesimo anno di età.

Inoltre, poiché sussiste un obbligo di mantenimento del figlio fin quando il giovane non abbia raggiunto una propria indipendenza economica ed una appropriata collocazione nel contesto sociale, al compimento della maggiore età, **al figlio che ancora risulti a carico dei genitori, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di famiglia della durata del permesso del genitore di cui è a carico.**

h) Criticità relative al rilascio del permesso per motivi familiari a minori e giovani

- ➔ difficoltà rispetto al recepimento della novità del rilascio del permesso di soggiorno autonomo ai minori infra-quattordicenni;
- ➔ non è ancora stata recepita appieno la possibilità del rilascio del permesso per motivi familiari al diciottenne straniero ancora a carico; molti cercano di convertire subito in permesso di lavoro o studio sebbene sia più precario. Alcune Questure non incentivano il rilascio del permesso per famiglia ai 18enni, creando una differenza di trattamento non indifferente con i componenti dello stesso nucleo familiare.

2. Ritorno volontario assistito



2.1 Unità familiare nel Paese d'origine: i progetti di "ritorno volontario assistito"

Il "Rimpatrio Volontario Assistito", conosciuto anche con l'acronimo RVA, è uno strumento che permette alle persone migranti, intenzionate di tornare nel proprio Paese d'Origine, di farlo con un'assistenza adeguata e in condizioni di sicurezza. Anche questa, se vogliamo, è **una forma di "ricongiungimento familiare al contrario"**: un flusso di ritorno che permette alle persone di ritornare alle loro comunità d'origine, spesso ritrovando i familiari lasciati diversi anni prima.

DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO (1948)

*Art. 13.2 "Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio,
e di ritornare nel proprio Paese"*

Obiettivo della normativa, di cui di seguito si farà una breve ricostruzione, è quello di **facilitare il ritorno delle persone che per diversi motivi desiderano tornare, in piena consapevolezza, nel Paese di origine, offrendo loro un'adeguata assistenza. Il rientro in questo ambito è promosso in condizioni dignitose, fornendo un'assistenza alla preparazione dei documenti, al viaggio e soprattutto formulando un Piano di reintegrazione realistico e fattibile per ricominciare un nuovo futuro nel Paese di origine.**

Come anticipato nell'introduzione a questo scritto, si è deciso di affiancare l'istituto del RVA al ricongiungimento familiare per una affinità sostanziale: anche se molto più recente, la modalità del ritorno volontario assistito spesso si manifesta in conseguenza alla volontà della persona straniera di ricostruire la rete sociale e familiare che si è persa durante il percorso migratorio, molte volte un percorso di solitudine.

Le storie e i racconti in prima persona che sono stati selezionati dallo Sportello di Fondazione Verga, coinvolta in uno dei progetti di RVA meglio riusciti sul territorio italiano⁷, hanno come focus proprio il riscatto personale e la **centralità della rete familiare e sociale come elemento imprescindibile di successo di integrazione nel ritorno**. Non solo famiglia di origine e famiglia di "accoglienza": nella vita reale delle persone migranti le strade si incrociano e si mischiano tra di loro, generando quello che ormai è il substrato moderno e multietnico delle nostre società.

#STORIE DALLO SPORTELLO: Sig. L.- la migrazione per diventare uomo

L. è un giovane richiedente asilo gambiano determinato ad investire energie e risorse in un piano di reintegrazione in Gambia che gli assicuri un buon futuro. Decide di aprire un ristorante sfruttando le esperienze formative e lavorative acquisite in Italia.

Tornato in Gambia a gennaio 2020, a ottobre 2021 ci dice di essersi sposato.

L. ha sposato la ragazza italiana che frequentava durante la sua permanenza in Italia e con cui ha continuato la relazione anche una volta partito. La ragazza ha deciso di raggiungerlo in Gambia e i due hanno iniziato una nuova vita insieme.

"All'inizio è stato molto difficile perché la mia famiglia non riusciva ad accettare di non aver avuto parte nelle mie decisioni e che mi stavo costruendo una vita senza seguire le loro indicazioni. Ora stanno imparando a conoscere mia moglie e le cose vanno meglio."

"Fin dal mio ritorno in Gambia ho voluto prendere una casa per conto mio, non troppo vicina ai miei familiari e per molto tempo non ho comunicato ai miei parenti di essere tornato per sfuggire alle enormi aspettative economiche che avrebbero avuto su di me come su tutti quelli che tornano dall'Europa. Ho preferito avviare la mia attività economica senza tutte queste pressioni e riprendere i contatti solo una volta sistemato. Del resto la mia esperienza migratoria verso l'Europa è stata proprio questo: il tentativo di sottrarmi alle richieste familiari e ad uno stile di vita imposto. Avevo bisogno di trovare il mio spazio e il mio modo di fare le cose. Ora sono in grado di pormi con i miei familiari come un uomo adulto che ha fatto le sue scelte ed è in grado di stabilire dei confini. La mia famiglia sta imparando a vedermi così e mi rispetta per quello che sono anche se il modo di "diventare responsabile, di diventare un uomo" non è quello che avevano indicato loro! Ora sto recuperando i rapporti familiari a cui tengo grazie a questa giusta distanza."

2.2 Una precisione lessicale importante: "ritorno" e non "rimpatrio"

A livello di fonti e di storia dell'istituto di RVA, come si illustrerà in seguito, effettivamente frequente è il riferimento alla procedura di rimpatrio come risoluzione del problema dell'irregolarità sul territorio; ciò è evidente ad esempio in tutte quelle norme europee e italiane che connettono il rimpatrio volontario alla procedura di espulsione, ponendolo come chance da concedere prima del rimpatrio coattivo.

Nella realtà, come osservato dagli operatori giuridici, si tratta di una chance concessa raramente prima del rimpatrio forzato: essa è sicuramente proposta formalmente, ma in pochi casi presentata come una possibilità concreta e attivabile dal destinatario di un provvedimento di espulsione. Ormai da tempo i progetti di RVA (e quindi i bandi ministeriali) sono rivolti a tutti i cittadini stranieri, irregolari e regolari,

⁷ Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR): "Integrazione di Ritorno".

anche soggiornanti di lungo periodo, ad esclusione dei soli cittadini comunitari. Paradossalmente, come si evince dai casi raccontati, è più facile accedere alla misura per i cittadini regolari piuttosto che per gli irregolari.

Di seguito si riporta una importante riflessione degli operatori della Fondazione Verga riguardo all'atteggiamento da tenere nei confronti del progetto RVA in cui lo Sportello è stato coinvolto.

Il ritorno volontario assistito è un **tema di estrema delicatezza**, sia per quanto riguarda la percezione che di esso ne hanno i migranti coinvolti, sia per quanto concerne l'approccio degli operatori che a vario titolo si confrontano con la misura. Questi ultimi, che soprattutto con i primi progetti hanno spesso manifestato disagio, diffidenza e ambivalenza nell'affrontare l'argomento, si trovano invece altre volte a fare appello alla stessa misura come soluzione di tutte le problematiche portate dai destinatari dei loro interventi. È evidente come la percezione di tale misura non possa che essere influenzata dal discorso pubblico sui migranti e dalle scelte comunicative che ne derivano.

La decisione di tornare nel Paese d'origine non è mai un processo lineare e libero da implicazioni emotive anche molto gravose e va pertanto sostenuta con una campagna d'informazione chiara, con un orientamento non giudicante e soprattutto con una comunicazione attenta e sensibile.

Occorre qui ribadire dunque che **la misura del ritorno volontario non può prescindere dagli elementi della volontarietà e della consapevolezza** e andrebbe quindi inquadrata nell'alveo delle possibili opzioni fra quelle disponibili nell'ambito del percorso personale di un migrante, e non l'unica soluzione "finale" del fallimento di un percorso migratorio.

È con questa chiara cornice in mente **che gli operatori esperti scelgono di chiamare la misura RITORNO volontario assistito, in luogo della fin troppo abusata ed ambivalente parola RIMPATRIO**. Il ritorno nel Paese d'origine, infatti, per un migrante che ha tanto investito, economicamente ed in termini di proprie aspettative e della comunità di riferimento nel Paese d'arrivo, può effettivamente celare l'ombra del fallimento. È dunque decisivo accompagnarlo con rispetto ed ascolto, supportando la costruzione di un nuovo progetto capace di regalare senso ad una nuova fase di vita.

L'RVA, nell'esperienza di Fondazione Franco Verga, si inserisce nelle attività di **Sportello di informazione ed orientamento** che da sempre l'associazione promuove. Gli operatori accolgono fornendo informazioni e orientamento e valutando il percorso migliore insieme alla persona, che si sente così protagonista della sua scelta e non spinta "a tornarsene a casa". L'approccio di ampio respiro degli operatori di Fondazione Verga è in effetti in contrasto con la logica del finanziamento su progetto a cui la misura è legata: un progetto infatti prevede sempre risultati da raggiungere, i quali in questo caso si concretizzano nel numero di persone tornate nel loro Paese. Un buon orientamento e, in definitiva, un buon lavoro, tuttavia, è rappresentato dalla proposta di percorsi personalizzati per il beneficiario, il cui miglior interesse non necessariamente coincide con l'RVA.

L'RVA, precisano ancora gli operatori esperti di Fondazione Verga, non è misura che si presti ad una promozione con campagne indiscriminate, rivolte ad intere categorie di persone, se non nell'ambito di una più ampia informazione su temi di interesse per i migranti. Sarebbe **opportuno piuttosto incoraggiare la formazione degli operatori delle Istituzioni e di tutte le realtà che operano con i migranti, in una logica di superamento del finanziamento su bandi e inquadramento in un sistema strutturale di politiche migratorie**. Il gruppo di operatori di Fondazione Verga, costituito anche da mediatori culturali - figure cruciali in questo progetto - hanno la responsabilità di soppesare i benefici o le insidie legate ad un progetto di ritorno ed informarne correttamente i beneficiari, ai quali sono legati da un rapporto di fiducia costruito su chiarezza e onestà. Questo rapporto di fiducia, è uno degli elementi chiave del lavoro sull'RVA, che si alimenta con il passaparola dei beneficiari e con le costanti conferme sulla veridicità di quanto affermato. Per questa ragione **la mancata collaborazione che si verifica a volte con le Istituzioni coinvolte nel processo, così come una campagna di comunicazione contraddittoria, imprecisa, o dai toni decisamente impropri, può risultare deleteria e compromettere gli stessi risultati attesi**.

Lo stesso Consiglio Italiano per i Rifugiati, da anni impegnato nei progetti di RVA, ha sempre preferito utilizzare il termine "ritorno" (invece di "rimpatrio", il nome ufficiale attribuito alla misura e quindi presente nelle norme di legge).

Il termine non è casuale e corrisponde ad una visione in cui il ripensare alla propria vita nella patria di origine rappresenta una possibile fase del progetto migratorio del cittadino straniero: **il ritorno non deve essere considerato segno di fallimento di un progetto migratorio, ma può essere - in una situazione personale e di contesto differente da quella che aveva spinto alla migrazione - una opzione possibile, da considerare per la sua valenza potenzialmente positiva e sostenibile, grazie al supporto fornito a progetti individuali di reintegrazione, nell'ambito di un approccio volontario e consapevole, improntato al pieno rispetto dei diritti umani, sicurezza e dignità della persona**. Un'efficace politica delle migrazioni dovrebbe proporre il RVA non in contrapposizione all'accoglienza e all'integrazione, ma come un ampliamento delle risposte alle necessità individuali.

2.3 Inquadramento storico e normativo del RVA

Prima di entrare nel cuore dell'istituto, è necessario, come nel caso del ricongiungimento familiare, un preliminare inquadramento della normativa e della procedura adottata, per meglio comprendere la portata e le principali criticità della stessa.

Sebbene in Italia i primi esperimenti di rimpatrio volontario assistito siano stati sviluppati già a partire dagli anni '90 (a seguito della situazione di crisi venutasi a creare nella Regione Balcanica e il conseguente inizio dei grandi flussi migratori in entrata), la normativa e le procedure di RVA sono principalmente derivate dal diritto comunitario e dal suo recepimento.

L'Unione Europea si è occupata della materia già nel 2007 nell'ambito del Programma europeo *"Solidarity and Management of Migration Flows"* (SOLID), con l'istituzione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio del **Fondo Europeo per i Rimpatri**, con Decisione 575/2007/CE. L'obiettivo generale del Fondo era quello di supportare le azioni condotte dagli Stati membri per migliorare la gestione dei rimpatri sia volontari sia forzati, sulla base dei principi di solidarietà e rispetto dei diritti fondamentali.

Nel 2008 è stata adottata la **Direttiva 115/2008/CE** (nota come "direttiva rimpatri") con lo scopo di **stabilire norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati Membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari**.

La direttiva è volta ad armonizzare i sistemi nazionali nella gestione dei flussi migratori irregolari, assicurando l'effettività delle decisioni di rimpatrio, garantendo in modo adeguato i diritti di libertà dei cittadini di Paesi terzi e privilegiando **il rimpatrio volontario rispetto a quello forzato**.

Ai sensi della direttiva infatti, *"se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato. Al fine di promuovere il rimpatrio volontario gli Stati membri dovrebbero prevedere maggiore assistenza e consulenza al rimpatrio e sfruttare al meglio le relative possibilità di finanziamento offerte dal Fondo europeo per i rimpatri"*.

Inoltre, con **Regolamento UE n. 516/14** è stato istituito il **Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione**, allo scopo di contribuire allo sviluppo di una politica comune dell'Unione in materia di asilo e immigrazione e al rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla luce della applicazione dei principi di solidarietà e ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri e della cooperazione con i Paesi terzi. Tale fondo finanzia attualmente i progetti di RVA, tramite la gestione del Ministero dell'Interno e nello specifico del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, in base al Programma Nazionale. Il Regolamento incoraggia gli Stati membri a dare la preferenza al rimpatrio volontario assistito: il Fondo sostiene misure specifiche a beneficio dei migranti al fine di assicurare il rimpatrio effettivo e favorire il reinserimento nella comunità di origine. L'Italia ha recepito la Direttiva Europea sui Rimpatri con **Decreto legge n. 89/2011**, convertito con modificazioni dalla Legge n. 129/2011. Tale normativa ha introdotto nel Testo unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), gli articoli 14-bis e 14-ter.

Il primo istituisce il Fondo rimpatri, finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.

L'art. 14-ter, invece, prevede l'attuazione a cura del Ministero dell'Interno, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati, di programmi di rimpatrio volontario assistito verso il Paese di origine o di provenienza di cittadini di Paesi terzi.

Tale dispositivo normativo ha trovato attuazione nel Decreto del Ministro dell'Interno del 27 ottobre 2011, che ha stabilito le **Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario assistito e le modalità di ammissione degli stranieri a tali programmi**. Questo decreto ha fissato inoltre i criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni che collaborano nell'attuazione dei programmi stessi, nonché le specifiche attività di verifica che la Questura competente deve espletare in ordine a ciascuno straniero, comunicando gli esiti alla Prefettura.

2.4 Progetti e numeri: l'esperienza italiana

In Italia, con il programma pluriennale 2008-2013, è stato posto fra i principali obiettivi del Fondo Europeo per i Rimpatri quello di fornire un'attuazione il più possibile concreta ai programmi di Rimpatrio Volontario Assistito, in particolare quelli miranti ad un vero e proprio ri-accompagnamento dei soggetti interessati in ogni fase relativa al rimpatrio, dalla preparazione pre-partenza, al viaggio vero e proprio ed al successivo ritorno nel Paese di origine⁸.

Con il Fondo Europeo per i Rimpatri 2008-2013 sono stati finanziati, in Italia, circa 60 progetti relativi a interventi di rimpatrio volontario assistito, iniziative di comunicazione e sensibilizzazione sul rimpatrio volontario assistito ed anche operazioni di rimpatrio forzato e corsi di formazione per il personale di scorta.

Il supporto alla reintegrazione del cittadino straniero rimpatriato ha compreso l'erogazione di sussidi di prima sistemazione da un minimo di euro 200 a un massimo di euro 400 e di contributi alla reintegrazione, per singolo capofamiglia, compresi tra i 1.000 euro e i 3.000 euro in acquisizione di beni e servizi per la realizzazione di piani di reintegrazione individuali mirati all'inserimento economico e sociale nel Paese di origine.

Il **numero complessivo dei rimpatri effettuati dall'Italia** nell'intero periodo di vigenza del programma SOLID, i cui progetti si sono conclusi nel giugno del 2015, ammonta a **3.947**. Le principali nazionalità di rimpatrio sono state Ecuador, Perù, Tunisia, Marocco, Brasile, Bangladesh, Nigeria e Ghana.

Il Programma Nazionale FAMI 2014/2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C (2015) 5343 del 03/08/2015. Tale Programma individua i fabbisogni di medio termine più avvertiti nel settore dell'asilo, dell'integrazione e dei rimpatri, declinando per ciascuna area gli obiettivi di carattere prioritario ed i risultati funzionali al loro conseguimento. La programmazione a carattere pluriennale consente di adattarsi alle nuove sfide rilevate nel corso dell'attuazione.

A seguito della approvazione del Programma Nazionale, l'Autorità Responsabile ha avviato la pianificazione strategica e operativa degli interventi relativi al rimpatrio volontario assistito previsti

⁸ Maria Vittoria Pontieri, *Il rimpatrio volontario assistito nel sistema italiano* - ISSN 2038-5161 - Foroeuropa.it

nell'ambito del Programma Nazionale e le attività propedeutiche alla selezione delle relative proposte progettuali. La strategia nazionale italiana è orientata alla prosecuzione delle misure di **rimpatrio volontario assistito con reintegrazione**. Per rendere più agevoli, efficaci ed uniformi le procedure su tutto il territorio nazionale si è considerato necessario potenziare la *governance* nazionale e realizzare attività di informazione e sensibilizzazione. Tra le azioni previste, al riguardo, vi è l'istituzione di un Tavolo istituzionale sul rimpatrio volontario assistito, la creazione di una rete istituzionale sul rimpatrio volontario assistito con la realizzazione di sessioni informative e formative, la realizzazione di una campagna istituzionale di informazione.

Dal 2017 si è avuto un significativo innalzamento delle procedure di RVA: sono stati effettuati in totale circa **80.000 ritorni volontari assistiti**⁹, principalmente grazie all'attivazione di sei progetti retti da sei enti attuatori. I numeri più alti sono stati garantiti dall'OIM.

1. Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR): **"Integrazione di Ritorno"**, è quello a cui ha partecipato la Fondazione Verga. Nel paragrafo di seguito si illustrano maggiori dettagli.
2. Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (CIES);
3. Consorzio CO & SO
4. CEFA Onlus
5. ONG Gruppo Umana Solidarietà (GUS)
6. Arci Mediterranea

2.5 Il progetto di CIR con Fondazione Verga: *Integrazione di ritorno 4*

"*Integrazione di Ritorno 4*" è un progetto di Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione (RVR&R) che ha l'obiettivo di fornire assistenza al Ritorno nei Paesi di origine dei migranti che ne facciano richiesta. Ha la finalità di promuovere un rientro in condizioni dignitose, fornendo un'assistenza alla preparazione

Durata: 1° marzo 2019 –30 settembre 2022
Capofila: CIR
Partners: Fondazione Verga, AVSI, CISP, Progetto Mondo MLAL
Ente finanziatore: Ministero dell'Interno Fondo FAMI
Budget totale del progetto: € 2.646.283,84
Budget totale CIR: € 1.297.048,24

⁹ Dichiarazione del Ministro dell'Interno Lamorgese del 26 novembre 2021, in occasione della Conferenza di Fondazione ISMU "Trent'anni di migrazioni in Italia".

dei documenti, al viaggio e soprattutto formulando un Piano di reintegrazione realistico e fattibile per un ricominciare un nuovo futuro nel Paese di origine.

Il progetto è rivolto a **450 cittadini di Paesi terzi presenti in Italia**, regolari e irregolari, richiedenti protezione internazionale (denegati, appellanti, in attesa di provvedimento) provenienti da: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Costa D'avorio, Ecuador, Etiopia, Gambia, Ghana, Giordania, Iraq, Kazakistan, Kenya, Kosovo, Libano, Malawi, Mali, Marocco, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Niger, Nigeria, Pakistan, Palestina, Repubblica Democratica Del Congo, Repubblica Del Congo, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Siria, Somalia, Sud Sudan, Tunisia e Uganda.

La maggioranza dei beneficiari è di sesso maschile, con una età media di 30 anni, maggiormente irregolari sul territorio o con permesso per richiesta di asilo, disoccupati, partiti dal Paese d'Origine per motivi di sicurezza o motivi economici.

Principali Paesi di provenienza: Pakistan 20%, Nigeria 18%, Bangladesh 13%, Senegal 8,5%, Gambia 7,6%, Marocco 5,7%, Ghana 3,3%.

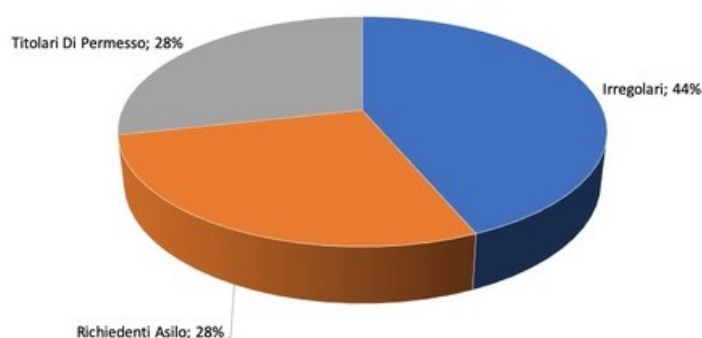


Figura 5 Condizioni di soggiorno utenti – Progetto CIR

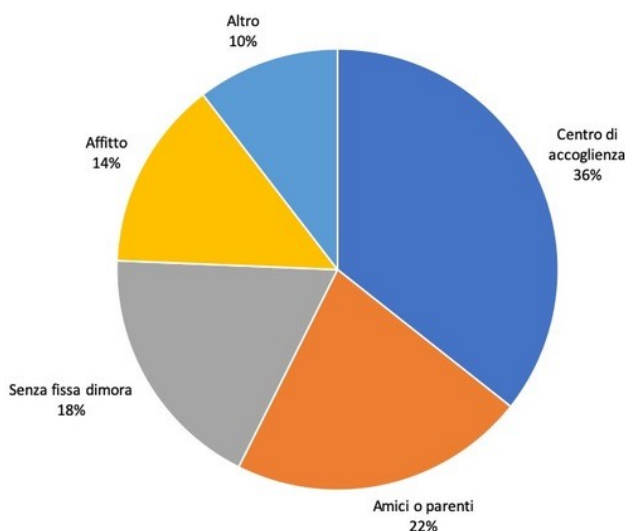


Figura 6 Condizione abitativa utenti – Progetto CIR

I principali motivi del rientro dichiarati sono: la mancanza dei mezzi di sussistenza necessari per continuare il percorso migratorio, problemi familiari, rischi connessi alla condizione di irregolarità, problemi di salute.

Servizi garantiti dal progetto:

- attività di informazione e diffusione finalizzate ad intercettare la domanda potenziale di assistenza al ritorno, anche attraverso animazione territoriale in collaborazione con mediatori culturali, associazioni di migranti, enti privati e pubblici;
- counselling individuale pre-partenza;
- stesura di un'ipotesi concordata di Piano di Reintegrazione Individuale (PIR), che includa l'identificazione e il dettaglio di opportunità per creazione di attività economiche autonome;
- assistenza al rilascio dei documenti di viaggio presso le autorità consolari dei Paesi d'origine in Italia;
- organizzazione del viaggio, acquisto dei biglietti aerei, supporto per la preparazione della documentazione necessaria;
- assistenza aeroportuale nel Paese di partenza e nel Paese di arrivo;
- erogazione di un contributo pre-partenza di prima sistemazione di 400 euro a persona alla partenza (in caso di nucleo familiare il contributo verrà erogato per ogni componente);
- erogazione di un sussidio di reintegrazione in beni e servizi pari a 2.000 euro per la realizzazione del PIR, per ogni singolo capofamiglia; 1.000 euro per ogni familiare maggiorenne a carico, 600 euro per ogni minore a carico;
- supporto alla realizzazione dei PIR e monitoraggio in loco sugli interventi di reintegrazione per almeno 6 mesi successivi alla data di arrivo.

2.6 Come si svolge il percorso di ritorno nel concreto?

Premessa imprescindibile dello strumento del rimpatrio assistito è **la scelta della persona migrante di ritornare nel proprio Paese d'origine come possibile opzione del processo migratorio**. Necessari corollari di tale scelta sono: l'informazione preliminare, il sostegno e l'assistenza. Quest'ultima va dalla preparazione al viaggio nel Paese di accoglienza sino all'avvio di un processo di reintegrazione socio-lavorativa nel Paese di origine.

Affinché il suo processo di reintegrazione sia sostenibile, la scelta della persona deve essere consapevole, e sostenuta dal desiderio di ricominciare lì una nuova fase della vita. L'assistenza al rimpatrio si concretizza nella fase della scelta attraverso un'attività di counselling, nella fase di pianificazione e realizzazione del viaggio attraverso un supporto logistico e finanziario, e si conclude all'arrivo nel Paese d'origine con l'accoglienza e il supporto per la realizzazione di percorsi di reintegrazione.

sicurezza

volontarietà

assistenza

reintegrazione

I programmi di RVA sono rivolti ai migranti che non vogliono o non possono restare nei Paesi di destinazione e di transito e decidono di tornare nel loro Paese di origine. I frammenti delle loro biografie e dei loro racconti svelano la fatica di chi si ritrova a vivere, almeno inizialmente, senza potersi riconoscere nella propria storia, “fuori luogo”. I cambiamenti sono stati improvvisi, le separazioni laceranti e gli ostacoli faticosi da superare. La sensazione di impotenza e incertezza vissuta in Italia non ha però precluso loro la possibilità di riprogettare la propria vita nel tentativo di ristabilire ancoraggi affettivi, connessioni e identità con la propria terra d'origine.

i) Principali difficoltà del progetto RVA

- ➔ difficoltà di coordinamento e gestione tra i vari enti coinvolti, con la rete e le Istituzioni;
- ➔ tempi dedicati alla promozione dei progetti non sempre allineati con i tempi di realizzazione degli stessi;
- ➔ confusione per mancata continuità della misura fra un progetto e l'altro.

#STORIE DALLO SPORTELLO: il Sig. M.

Il sig. M., dopo diversi anni in Italia, dal 2016 è inserito in un progetto accoglienza SAI.

M. è una persona semplice con limitate risorse cognitive e in grave difficoltà nel sostenere un percorso di inclusione nel nostro Paese. Non riesce ad apprendere la lingua italiana, i tentativi di inserimento lavorativo sono fallimentari. La sua richiesta di ritorno viene raccolta dal servizio e si snoda nell'arco temporale di un anno durante il quale alterna momenti di condivisione del progetto ad altri nei quali le sue resistenze si traducono in richieste di supporto economico più elevato.

Inizialmente M. non voleva parlare con la moglie, e quando lo ha fatto la moglie lo ha scoraggiato a ritornare... Con la migrazione di M. il legame di coppia si era molto affievolito e lo stesso M. non voleva imporre la sua presenza alla moglie.

Successivamente M. ha iniziato a fidarsi degli operatori e li ha messi in contatto con un cugino residente in Italia che ha fatto “da ponte” con la famiglia e la moglie spiegando loro le difficoltà che M. stava incontrando e l'aiuto che avrebbe avuto con il progetto di RVA.

Nel programmare il suo ritorno si decide, per una prima ospitalità, di appoggiarsi a conoscenti trovati dal cugino residente in Italia da anni. Ora che è tornato in Gambia, il sig. M. ha ripreso contatti con la moglie e avrà modo di ri-conoscerla e valutare se e come tornare a vivere insieme, recuperando il legame che si era affievolito durante il lungo percorso migratorio del Sig. M.

Le **categorie di migranti che attualmente possono accedere alla misura/opzione del RVA**, nel rispetto di quanto previsto dall'art 11 del Regolamento Istitutivo del FAMI, così come nel rispetto della normativa europea e italiana sono:

- cittadini di Paesi terzi che non hanno ancora ricevuto una risposta negativa definitiva alla domanda di soggiorno o di soggiorno di lungo periodo e/o protezione internazionale riconosciuta loro in uno Stato membro;
- cittadini di Paesi terzi che godono del diritto di soggiorno, di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE o di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/557/CE in uno Stato membro;
- cittadini di Paesi terzi che sono presenti in uno Stato membro e non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno (gli irregolari: i migranti con provvedimento di espulsione quando non ricorrono le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera, i migranti irregolari trattenuti nei Centri di permanenza per i Rimpatri, i migranti irregolari che non hanno mai avuto un decreto di espulsione cd. *overstayers*).

Per tutti questi cittadini è importante sapere che al momento della partenza devono rinunciare al permesso di soggiorno, alla richiesta di soggiorno o al titolo di protezione internazionale.

Sono esclusi **dalla misura di RVA** i cittadini comunitari o con doppia cittadinanza (UE e PT), i cittadini che hanno già beneficiato dei programmi di RVA, i cittadini di Paesi terzi con esenzione visto, i cittadini di Paesi terzi con carichi penali pendenti destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, i destinatari di un provvedimento di espulsione che non abbiano fatto richiesta di RVA entro i termini stabiliti per allontanarsi autonomamente dal Paese.

#STORIE DALLO SPORTELLO: il Sig. O

Sig. O., cittadino nigeriano, ha presentato istanza di nulla osta al programma di rimpatrio assistito con Fondazione Verga, compilando richiesta di nulla osta alla Prefettura sul portale, in data 30/05/2019. A seguito di tale richiesta, perveniva, in data 10/07/2019 comunicazione di parere sfavorevole perché il suddetto era risultato destinatario di un provvedimento di espulsione emesso dal Questore il 17.01.2019. L'iter della pratica si è dunque bloccato per il mancato parere positivo della Questura a causa del precedente decreto di espulsione, in assenza del quale la Prefettura non può rilasciare il nulla osta al RVA.

Il Sig. O. si è trovato perciò nella situazione paradossale di voler accedere alla procedura di RVA, non potendo però finalizzarla a causa della pendenza del procedimento di espulsione. Il Sig. O. dorme quasi sempre per strada e vorrebbe riprovare a costruirsi un futuro nel proprio Paese. Effetto paradossale è che il decreto di espulsione (difficile da attuare e molto costoso) rende impossibile l'adesione del Sig. O. a un progetto di ritorno.

Con l'**esclusione dei Paesi esenti visto** (tipicamente Sud America: Perù, Salvador) si è verificato un drastico cambio del profilo personale del beneficiario della misura di RVA. Questi ultimi progetti RVA

hanno, infatti, incontrato la volontà di ritorno di molti richiedenti asilo denegati in condizioni di estrema vulnerabilità e disagio sociale. I nuovi progetti RVA, d'altra parte, hanno inteso in parte rispondere proprio alla situazione di "disordine sociale" generata dall'alto numero di persone in questa condizione, con un'attenzione particolare per alcuni Paesi come Nigeria, Gambia, Pakistan e Bangladesh.

Da notare che **la partenza volontaria non è necessariamente corredata da un divieto di ingresso**, come invece è il decreto di espulsione. L'art. 11 della Direttiva prescrive che le decisioni di rimpatrio siano corredate obbligatoriamente di un divieto di reingresso successivo solo in due casi, quando non sia stato concesso il periodo di partenza volontaria, oppure quando non sia stato ottemperato all'obbligo di rimpatrio. Questo significa che, con una corretta informazione, sarebbe molto più facile che i possibili destinatari di provvedimenti di espulsione scelgano volontariamente la misura di RVA, più efficace e sicuramente più rispondente alle necessità sia dello Stato (che, come noto, fatica a far eseguire i rimpatri forzati) sia della persona migrante.

Non è purtroppo prevista una procedura separata per i casi vulnerabili: la misura di RVA è rivolta infatti a persone intraprendenti, con risorse e competenze. Questo però a volte non corrisponde a realtà di fragilità, frequenti - come noto - nel mondo della migrazione.

#STORIE DALLO SPORTELLO: Sig.ra F.

La signora F., cittadina nigeriana, ha un primo colloquio con gli operatori del progetto mentre è ricoverata per disturbi psichiatrici all'ospedale, per prendere in considerazione una sua eventuale adesione al RVA. Non ha documenti identificativi ed il suo disagio psichico è più legato ad esperienze particolarmente difficili vissute in Europa che ad una reale malattia. Pare che in passato avesse un permesso di soggiorno, ma è tutto da verificare. Per valutare la sostenibilità del suo ritorno occorre prendere contatti con la sua famiglia d'origine, con il supporto dei mediatori. Il padre, che si dice preoccupato per le sue condizioni, si dice disponibile ad accoglierla.

Mesi dopo, ad istanza RVA presentata, gli operatori ri-incontrano la Sig.ra F.: sta meglio, è stata dimessa dall'ospedale e ha trovato un posto in un dormitorio. Dice di aver cambiato idea e di non voler tornare in Nigeria perché il progetto non mette a disposizione abbastanza soldi. Vuole invece trovare un lavoro in Italia o in Germania per poter mandare soldi a casa. Occorre fermarsi per fare un esame di realtà e sottolineare che il contributo messo a disposizione dal progetto è più che sufficiente per farle iniziare un'attività economica che le garantisca un futuro, ma non per occuparsi della sua famiglia, che invece nutre grandi aspettative su di lei.

Il tema della vulnerabilità apre una interessante finestra **sulle situazioni di persone migranti detenute nelle strutture carcerarie**: spesso senza documenti (perché del tutto assenti o scaduti nel frattempo) e senza rete sociale, si ritrovano a fine pena nel totale abbandono e con un gravissimo rischio di ritorno alla criminalità. Queste persone potrebbero in alcuni casi accedere con successo alla misura di ritorno assistito, che li potrebbe aiutare per un reinserimento nella società d'origine. Si segnala sul

punto il tentativo di sperimentazione del progetto nel carcere San Vittore a Milano, tramite una cooperativa interna alla struttura, che finora purtroppo non ha portato ad alcun risultato concreto.

1) Criticità relative alle esclusioni dalla procedura

- ➔ esclusione dei migranti provenienti da Paesi esenti visto: storicamente usufruivano di più del RVA ed erano in condizioni socio economiche adeguate a costruire un buon progetto individuale per le migliori condizioni dei Paesi di ritorno;
- ➔ mancata formazione delle Questure sulla misura di RVA alternativa e preferibile al rimpatrio forzato con provvedimento di espulsione;
- ➔ conseguente difficoltà dei destinatari di un provvedimento di espulsione di fare efficace richiesta di RVA entro i termini stabiliti per allontanarsi autonomamente dal paese;
- ➔ mancanza nel bando attuale di una procedura dedicata per le situazioni di vulnerabilità (persone malate, fragili, detenute, di fatto escluse dalla procedura).

La procedura, in concreto, si realizza in diverse fasi. Tutto il percorso è accompagnato da servizi di consulenza, assistenza logistica e burocratica, all'organizzazione del viaggio e accompagnamento finalizzato al reinserimento sociale ed economico.

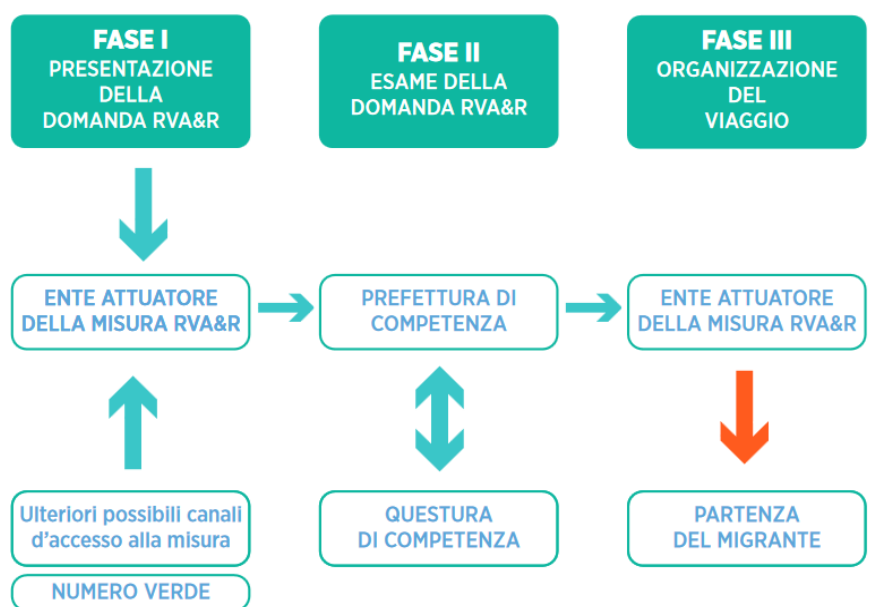


Figura 7 - Fasi procedura Manuale OIM

1. **Fase di pre-partenza:** informazione, counselling, accertamento della volontarietà, valutazione del caso, fattibilità del ritorno e della reintegrazione;
2. **Partenza:** aspetti logistici e documentali legati al viaggio, assistenza al rilascio dei documenti di viaggio, organizzazione del viaggio, assistenza aeroportuale, erogazione di un'indennità di prima sistemazione in denaro a persona alla partenza (intesa per ciascun componente del nucleo familiare);

3. **Arrivo e reintegrazione nel Paese d'origine:** colloquio con il migrante all'arrivo e accompagnamento nel processo di implementazione del Piano Individuale di Reintegrazione (PIR), acquisto beni e servizi, monitoraggio a tre/sei mesi, rapporto di monitoraggio e valutazione.

In concreto, la persona migrante interessata a richiedere informazioni può rivolgersi direttamente agli enti attuatori dei progetti, oppure può anche recarsi presso enti pubblici o privati attivi nel settore dell'immigrazione presenti sul suo territorio e in contatto con gli enti attuatori dei progetti.

Per accedere all'assistenza nell'ambito di un progetto, lo straniero dovrà, in ogni caso, formalizzare la sua richiesta di rimpatrio ad uno degli enti attuatori attraverso la sottoscrizione della Dichiarazione di RVA, con la quale si ratifica la presa in carico del migrante.

Per perfezionare la richiesta del migrante, l'ente attuatore dovrà predisporre e trasmettere al Paese competente, attraverso la piattaforma informatica RVA del Ministero, i seguenti documenti:

- il modulo di richiesta di assistenza o scheda anagrafica di presa in carico/candidatura;
- la dichiarazione di ritorno volontario assistito e autorizzazione al trattamento dei dati personali;
- il Piano Individuale di Reintegrazione (PIR);
- la copia di un documento di identità del migrante.

Una volta che il cittadino straniero formalizza la richiesta di assistenza attraverso uno degli enti attuatori dei progetti, questa viene inviata alla Prefettura territorialmente competente (secondo il domicilio della persona) affinché valuti l'istanza, insieme alla Questura. L'invio dell'istanza, la valutazione e l'eventuale ammissione ai progetti avvengono attraverso un portale informatico dedicato ai rimpatri, la *cd. piattaforma RVA*, gestito dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, che consente l'operabilità con modalità di accesso diversificate in base alle attività di pertinenza, di tutte le Prefetture e Questure italiane e degli enti attuatori dei progetti di RVA. La Questura verifica poi l'assenza di casi di esclusione dal RVA (art. 14-ter, comma 5, del D. Lgs. n. 286/98).

m) Criticità del meccanismo procedurale

- ➔ nella fase pre-partenza, la rete di informazione non risponde ai criteri generali dello scopo della misura;
- ➔ nella fase della partenza, la difficoltà maggiore è riscontrata nel rapporto con i Consolati esteri (alcuni ostili alla procedura) e nel reperimento dei documenti necessari;
- ➔ non è una procedura strutturale, il continuo turnover che affligge Questure e Prefetture non garantisce personale dedicato alla valutazione delle istanze (problema di organizzazione interna);

➔ nella fase di arrivo, sorgono spesso problemi di reintegrazione nel nucleo familiare di origine.

Completata l'istruttoria della pratica, la Prefettura potrà emettere il **provvedimento di ammissione al progetto di RVA**. In tal caso, l'ente attuatore del progetto informa il cittadino straniero dell'esito positivo, avvia l'organizzazione del viaggio di ritorno e perfeziona tutte le attività pre-partenza. Qualora le verifiche sullo status del richiedente rilevino motivi ostativi o necessità di chiarimenti, la Prefettura emetterà un provvedimento di preavviso di diniego. Il richiedente potrà integrare, attraverso il supporto dell'ente attuatore, la documentazione presentata e chiedere una nuova valutazione a fronte delle integrazioni fornite. Trascorsi dieci giorni e in assenza di ulteriore documentazione presentata, la Prefettura emette il provvedimento di diniego.

Le **tempistiche** dipendono da una serie di variabili:

- rilascio del nulla osta da parte delle autorità competenti (Questura e Prefettura);
- situazione del Paese in cui si sceglie di tornare;
- situazione e/o decisione del singolo;
- dal PIR (Piano Individuale di Reintegrazione) che si intende realizzare.

Un passaggio fondamentale della procedura è la consulenza per la predisposizione della documentazione di richiesta di accesso alla misura, con ricostruzione della storia migratoria, situazione attuale, bilancio delle competenze e potenzialità e reti in Italia e nel Paese di origine, da valorizzare per una migliore reintegrazione e sostenibilità del ritorno; nonché per la stesura della prima ipotesi del progetto di re-integrazione.

In particolare, il **Piano Individuale di Reintegrazione (PIR)** viene redatto per ciascun migrante/famiglia e mira a tre obiettivi principali nel Paese di ritorno: inserimento abitativo, istruzione e formazione professionale, inserimento lavorativo.

Per favorire la reintegrazione e il reinserimento nel Paese di origine, al fine di rendere sostenibile il progetto di ritorno, viene erogato nel Paese di ritorno un **sussidio di reintegrazione** (funzionale alla realizzazione del PIR) sotto forma di beni e servizi per un importo massimo di circa €2.000,00 per singola persona, con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione sociale del migrante e/o della famiglia. A tali fini, il PIR deve essere elaborato congiuntamente all'utente per valutare in che modo impegnare la somma prevista.

Nel concreto, **gli operatori recuperano insieme al migrante e alla sua rete di sostegno nel Paese informazioni riguardo alla sua conoscenza del contesto di origine**, dell'area di provenienza (capitale/grande città, area urbana o rurale) e della situazione socio-economica e politica.

Vi è poi una **valutazione del grado di vulnerabilità**, che può condizionare l'allocazione delle risorse economiche a favore di interventi specifici (vittime di tratta, rifugiati, casi sanitari e/o problemi psicologici, famiglia mono-parentale ecc.).

Non meno importante poi è la valutazione dei **problemi esposti dal migrante**: problemi legali, di inserimento lavorativo, problematiche sociali, di salute, psicologiche.

Fondamentali le **valutazioni delle potenzialità e capacità del migrante**, da farsi prendendo in considerazione le competenze del migrante, suoi eventuali titoli di studio, esperienze lavorative nel Paese di origine e nel Paese di destinazione, competenze acquisite da eventuali corsi di formazione.

Infine, viene fatta un'analisi pratica delle condizioni base del migrante: alloggio, reddito del nucleo familiare, composizione familiare, eventuali proprietà, vulnerabilità specifiche ed individuali.

Vi è poi una **parte finale del progetto che si svolge nel Paese d'origine**, tramite lo staff locale del progetto:

- colloquio con il migrante e accompagnamento nel processo di implementazione;
- acquisto beni e servizi relativi;
- monitoraggio a 1, 3, 6 mesi;
- rapporto e rendicontazione a 6 mesi.

#STORIE DALLO SPORTELLLO: La Sig.ra T.

La Sig.ra T. è giunta in Italia con due figli minori da un Paese del Nord Africa nel 2017. Il nucleo familiare è seguito dai Servizi sociali del Comune di Milano, che a fronte della grave situazione di precarietà e possibile pregiudizio per i minori, li ha collocati presso una Comunità. Sono gli operatori della Comunità a raccogliere la richiesta della Sig.ra di ritorno, i suoi primi dubbi sull'opportunità di proseguire un suo percorso in Italia.

T. riferisce di aver subito violenze fisiche e psicologiche da parte di un familiare, di essere stata obbligata a sposarsi nel suo Paese di origine. Da questo matrimonio è nata una figlia. La donna aveva successivamente avuto due figli da un nuovo compagno ed era stata minacciata di morte dal familiare. Per mettere in salvo se stessa e i suoi due bambini aveva deciso di migrare insieme al compagno.

In Italia la coppia ha presentato richiesta di asilo, ma per timore di essere intercettati dai familiari si sono spostati in altro Paese dell'UE, dove nasce il loro figlio terzogenito.

Dopo la nascita del bambino, il nucleo riceve un decreto di espulsione e l'indicazione di ritornare in Italia, primo Paese dove hanno presentato richiesta di protezione internazionale.

Giunta in Italia, la Sig.ra T. viene accolta presso una struttura che successivamente abbandona e si ritrova a vivere in strada con i suoi bambini. La mamma e i bambini vengono inseriti in una nuova comunità educativa ed i minori vengono quindi affidati al Comune di Milano. A fronte di un decreto di espulsione del compagno la Sig.ra inizia a mettere in discussione la scelta migratoria.

Gli operatori della Comunità contattano i servizi per poter avviare una rielaborazione del proprio percorso migratorio e per avere delle prime informazioni sui progetti di ritorno. T., dopo che il compagno è stato portato in CPR in attesa di espulsione, conferma la sua volontà di rientrare.

L'istanza di RVA appare complessa sia da un punto di vista documentale - per cui si renderà necessario interfacciarsi con le autorità consolari per poter ottenere i lasciapassare - sia perché occorre verificare

che in Tunisia vi siano condizioni di sicurezza reali per la famiglia.

Con la Sig.ra viene costruito un piano di integrazione di ritorno sostenibile perché T. possa avviare un'attività come parrucchiera, in modo da essere autonoma, e dei piani di integrazione per i minori per l'inserimento nelle scuole dell'infanzia. Viene organizzata una call con gli operatori che la seguiranno nel Paese d'origine per il progetto di reintegrazione. Questo passaggio si rivela fondamentale perché dà concretezza al progetto e rende protagonista la Sig.ra entrando nel merito del progetto (costi, ubicazione dell'attività, sua reale sostenibilità). L'obiettivo di T. è garantire ai figli stabilità ed un futuro, ricomponendo il nucleo familiare e riabbracciando la figlia lasciata nel Paese d'origine.

T. torna accolta dalla sorella e dalla madre, con le quali i contatti si sono fatti più frequenti, vivendo lontana dai familiari che l'avevano minacciata. Durante la migrazione di T. anche la sorella ha preso una nuova consapevolezza di quanto subito da T. ed è disposta ad accompagnarla e sostenerla nel riprendere la sua vita nel Paese d'origine.

A distanza di sei mesi i piani di reintegrazione dei minori sono completati con le iscrizioni a scuola e con l'acquisto di beni, mentre T. sta valutando se modificare in parte l'attività economica perché il negozio di parrucchiera fatica a partire a causa dell'epidemia da Covid-19.

La Sig.ra T., che aveva lasciato il suo Paese minacciata da un familiare, è tornata ritrovando e rivendicando un posto per sé e i suoi bambini nella famiglia d'origine.

2.7 Aspettative, speranze, equilibri familiari: la migrazione di ritorno

Le **ragioni per cui una persona può decidere di tornare nel proprio Paese** di origine possono essere molteplici:

- **fattori soggettivi:** nostalgia e il bisogno di riunificarsi con i propri familiari, il deteriorarsi delle proprie condizioni di salute o di quelle di persone vicine, fattori emotivi (sfiducia);
- **fattori legati al contesto del Paese di accoglienza:** difficoltà economiche e di integrazione, il venir meno di uno status legale, l'esito negativo della richiesta di protezione internazionale, una congiuntura economica negativa, il venire meno delle ragioni che avevano spinto alla migrazione, come nel caso dei migranti forzati la fine di un conflitto o dei motivi di persecuzione che hanno obbligato alla fuga;
- **fattori legati alla realtà del Paese di origine,** come le prospettive di una nuova crescita economica e l'aprirsi di opportunità lavorative.

#STORIE DALLO SPORTELLLO: Sig. A.

“Mi chiamo A. e ho 37 anni. Ho lasciato il Pakistan nel 2009, mio Paese d'origine, nella speranza di una vita migliore che mi avrebbe permesso di contribuire al mantenimento della mia famiglia. Purtroppo, non c'è stato modo di migrare legalmente, ma ho deciso di provare ugualmente a raggiungere l'Europa pensando poi di ricongiungermi con la mia famiglia una volta ottenuta la residenza. Sono arrivato in Italia attraverso il confine settentrionale.

La precarietà giuridica, la nostalgia per il mio Paese, la lontananza dalla mia famiglia, la difficoltà di imparare una lingua che mi permettesse di rendermi autonomo e sostenere la famiglia nel Paese d'origine, la precarietà lavorativa che mi ha costretto ad accettare anche i lavori più umili e sottopagati sono stati tutti fattori che mi hanno costretto a ripensare il mio viaggio e cercare la strada del ritorno verso casa. Ho vissuto la “scelta” del ritorno inizialmente come una sconfitta ma il pensiero di tornare con un progetto che

mi restituisse la dignità di un lavoro e la prospettiva di un futuro per me e la mia famiglia mi hanno convinto. “

A. torna dalla moglie e dai due figli di 12 e 14 anni aderendo al progetto “Integrazione di Ritorno 4” del Consiglio Italiano per i Rifugiati. Grazie al sussidio di reintegrazione previsto dal progetto, ha acquistato un trattore con il quale svolgerà la sua attività di agricoltore e potrà finalmente supportare dignitosamente la sua famiglia e veder crescere i suoi figli.

D'altro canto sono diversi gli **ostacoli segnalati dagli operatori nell'avvio e nella buona riuscita di questi progetti**: la parziale irreversibilità della scelta (anche se non è presente un esplicito divieto di rientro, alla partenza avviene la restituzione del permesso di soggiorno italiano), la difficoltà del migrante nel modificare il proprio progetto migratorio (frustrazione nel non trovare alternative al rientro), la non accettazione della famiglia della scelta del ritorno. Vi è poi la frequente difficoltà di identificazione presso il Consolato/Ambasciata di riferimento, la mancanza totale dei documenti del Paese di origine e/o l'impossibilità/non volontà a contattare casa.

A questo si aggiunge il grande tema della dispersione sul territorio delle persone migranti senza fissa dimora a causa della perdita dell'accoglienza: essi spesso non sono propensi ad aderire alla misura, a volte a causa di una valutazione negativa della situazione economica nel Paese d'origine, oppure della persistenza di situazioni di conflitto, instabilità politica o di violazioni dei diritti umani che non permettono il ritorno (seppur astrattamente desiderato).

Sul fronte del lavoro, vi sono i problemi del mancato riconoscimento dei titoli e delle esperienze acquisite all'estero e la difficoltà del godimento dei diritti previdenziali maturati ai fini pensionistici (in alcuni casi l'INPS permette il riscatto dei contributi pagati ma non è una procedura semplice da attivare). Da non sottovalutare infine le frequenti e legittime preoccupazioni per il sistema sanitario nel Paese d'origine.

Il tema delle **aspettative e degli equilibri familiari mutati** è sempre da tener presente nell'organizzare i progetti di ritorno; spesso le persone ritornano in patria trovando equilibri radicalmente mutati e devono affrontare di conseguenza difficili riassetamenti sociali. Su questo tema gli operatori dello Sportello Verga hanno in mente una serie di situazioni emblematiche. Ad esempio è capitato che un migrante al suo ritorno scoprisse che la moglie si era risposata e la “nuova famiglia” non gli avesse riservato una buona accoglienza... In altri casi la situazione di quello che era solito essere il “capofamiglia”, è radicalmente mutata: è questo il caso di molte persone con problemi psichiatrici e/o senza fissa dimora, per i quali occorre verificare che il nucleo familiare sia disponibile ad accoglierli seppur non in veste di persone bisognose di cure.

3. Conclusioni: l'unione fa la forza

Le conclusioni che si possono trarre alla fine di questa composita e forse inusuale disamina delle normative di ricongiungimento familiare e ritorno volontario sono molteplici e di diversa natura.

Quello che viene più spesso rilevato come problema procedurale è il **mancato coordinamento tra gli enti coinvolti nella procedura**: una difficoltà che si ripercuote immediatamente sulle persone beneficiarie, che si trovano troppo spesso in una posizione di subordinazione eccessiva, non potendo fare nel concreto nulla per superare ostacoli e stalli della procedura. Auspicabile, in questo senso, una maggiore collaborazione e coordinamento da parte degli enti che invece sono centrali, ai quali è preposto appunto il controllo e il buon andamento della Pubblica Amministrazione. Una attenzione più dedicata alla persona, alle sue esigenze di tempo e di *background* culturali, è indispensabile in questo contesto, e per raggiungere tale obiettivo è necessario che l'interlocutore sia unico o, comunque, integrato.

Dall'altra parte, in termini sociologici, possiamo notare la **centralità del nucleo familiare e dei rapporti sociali per la buona riuscita di progetti migratori e di integrazione all'interno delle comunità, che siano quelle di partenza, di arrivo o di ritorno**. La famiglia (che sia naturale o intesa come l'insieme di rapporti umani e sociali contingenti) in molti casi, emerge come il nucleo primo e fondamentale per lo sviluppo della personalità e per la concreta realizzazione di progetti di vita, sia personali sia professionali. Questo accade indipendentemente dal contesto normativo in cui si trova l'individuo, dal Paese in cui è nato o in cui decide di vivere stabilmente: la migrazione, come fenomeno storicamente naturale, non è una esperienza solitaria dell'essere umano, ma sempre è condivisa con le comunità di accoglienza e di origine. Senza un buon raccordo tra le due, infatti, è frequente che i progetti migratori falliscano, o comunque non raggiungano livelli soddisfacenti per chi, con coraggio e determinazione, li intraprende per sognare e costruire un futuro migliore per sé e per i propri cari.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.