

Progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi



**GUIDA alle politiche, pratiche e iniziative a
favore dell'integrazione a seguito di
Ricongiungimento familiare
a cura di ISGI (Simona La Rocca)**

**PARTECIPARE PER INTEGRARSI. BUONE PRATICHE TRANSNAZIONALI PER AZIONI LOCALI
PROGETTO FEI - 2013 - AZIONE 10**



PREMESSA

I migranti nel mondo, secondo le stime delle Nazioni Unite¹, sono 232 milioni pari al 3,2% dell'intera popolazione con un aumento di 57 milioni di persone rispetto al 2000. Negli ultimi venti anni, il ricongiungimento familiare ha rappresentato il canale principale, a volte l'unico, di migrazione regolare nell'Unione europea; nel 2013, sul totale dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini/e di Paesi terzi, 2.357.583, quelli per ricongiungimento familiare sono stati 672.914 costituendo il 28% del totale dei permessi² e la quota più rilevante di permessi concessi in 18 Paesi su 28 con percentuali molte elevate in Italia (108.358, 44,4% del tot.)³, Spagna (107mila, 54,8% del tot.), Croazia (64,9% del tot.), Grecia (59,9% del tot), Belgio (52,4% del tot.) e Lussemburgo (51,6% del tot.).

Concetto di unità familiare e di famiglia

Con il termine ricongiungimento familiare si intende l'istituto giuridico mediante il quale il diritto all'unità familiare può essere conseguito. Ai fini della sua tutela è importante considerare il concetto di famiglia che viene accolto;

¹ Cfr. United Nations, *Trends in International Migrant Stock: the 2013 Revision*, New York, 2013; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2013*, p.1. <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migration-report-2013.shtml>

² Eurostat, *Resident permits statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

³ In Italia, secondo gli ultimi dati, riferiti al 2013, questa tipologia di flussi è diminuita del 10% rispetto al 2012. Il decennio 2000/2012 è stato quello di maggior sviluppo del ricongiungimento familiare; dal 2012 i dati rilevano una diminuzione anche di questi flussi dovuta essenzialmente alla crisi economica ovvero alla perdita o precarietà del lavoro dei/le migranti e quindi all'impossibilità per gli stessi di soddisfare i requisiti richiesti dalla normativa sui ricongiungimenti. ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti (2013-2014)*, ISTAT Report, 5 agosto 2014, p. 1 online www.istat.it

esigenza rafforzata dal confronto sempre maggiore con modelli familiari di altre culture si pensi, ad es., all'istituto della *Kafalah*⁴, alla famiglia poligamica e alla famiglia tra persone LGBTI⁵. Sono due le tipologie di famiglia che possono essere considerate: famiglia nucleare e famiglia estesa; con la prima, ci si limita a riconoscere il diritto al ricongiungimento del marito/moglie e dei figli; nella seconda tipologia, la famiglia estesa, viene considerata e promossa, ad es., dall'UNHCR che sollecita gli Stati ad applicare un'ampia definizione di "famiglia" nei confronti dei/lle rifugiati e dei componenti delle loro famiglie tale da consentire il mantenimento dell'unità secondo le tradizioni e la cultura dei Paesi di provenienza.

Normativa internazionale ed europea

In linea di principio, il diritto internazionale non prevede il diritto del/la migrante di essere accolto/a in un Paese diverso dal proprio, bensì afferma il diritto sovrano degli Stati di permettere o vietare l'ingresso e il soggiorno secondo quanto stabilito dal proprio ordinamento nazionale.

L'unità familiare costituisce, tuttavia, un diritto primario della persona e il ricongiungimento familiare rappresenta una delle garanzie giuridiche poste a tutela della famiglia, intesa quale nucleo naturale e fondamentale della società; tale diritto gode di una tutela nei diversi strumenti giuridici internazionali, dell'Unione europea e nella normativa nazionale.

Il diritto all'unità familiare è contemplato nei principali strumenti internazionali ed europei⁶

⁴ Istituto di diritto islamico che prevede l'affido del minore che si trova in caso di necessità o di abbandono; l'istituto non comporta l'instaurazione di un legame di filiazione e cessa con la maggiore età.

⁵ Persone omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali secondo le definizioni statuite nei Principi di Yogyakarta discussi ed elaborati, nel novembre 2006, in Indonesia; i principi sono tesi a promuovere l'applicazione della legislazione a salvaguardia dei diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere; testo disponibile online <http://www.yogyakartaprinciples.org/>

⁶ Nella Guida sono riportati soltanto i riferimenti riguardanti la normativa, per l'esame della stessa si rimanda al *Report* sul ricongiungimento familiare.



- Art. 16 (3) della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) del 1948;
- Art. 23 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) del 1966;
- Art. 10 (1) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) del 1966;
- Artt. 8, 9, 10 della Convenzione sui diritti dell'Infanzia (CRC) del 1989;
- Art. 13 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti;
- Art. 44 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW) del 1990;
- Raccomandazione (B) dell'Atto finale della Conferenza che ha adottato la Convenzione di Ginevra sulla tutela dei rifugiati del 1951;
- Artt. 16 e 19 (6) della Carta Sociale europea (STCE n. 163, rivista) del 1996;
- Art. 12 della Convenzione europea relativa allo *status* giuridico del lavoratore migrante del 1977;
- Artt. 8 e 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, CETS n.5) del 1950;

L'Unione europea e i/le cittadini/e di Paesi terzi

- Artt. 79 e 80 TFUE del Trattato di Lisbona costituiscono la base giuridica della politica migratoria dell'Unione europea stabilita nel Titolo V, rubricato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, capo 2 riguardanti le *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*;
- Artt. 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare) e 24 (diritti dei minori) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- Direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare⁷ che realizza un'armonizzazione minima della materia tra gli Stati membri dell'Ue;

⁷ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. L 251 p. 12, 3 ottobre 2003; di-

Normativa interna

Nell'ordinamento giuridico italiano il diritto all'unità familiare è norma di rango costituzionale; tale diritto è oggetto di specifici articoli della Costituzione (artt. 29 e 30) e la giurisprudenza della Corte Costituzionale ne ha precisato e consolidato la tutela.

Il diritto all'unità familiare e l'istituto del ricongiungimento sono disciplinati nel Titolo IV del Testo Unico sull'immigrazione rubricato "*Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*"⁸, in particolare nell'art. 28 (diritto all'unità familiare) e negli artt. 29 (ricongiungimento familiare), 29bis (ricongiungimento familiare dei rifugiati) e 30 (permesso di soggiorno per motivi familiari); rilevano anche gli artt. 4 *bis* (accordo di integrazione), 5, c. 5 (tutela rafforzata contro l'allontanamento dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o del familiare ricongiunto), 7 (obblighi dell'ospitante), artt. 31, 32 e 33 (disposizioni riguardanti i minori).

Chi può chiedere il ricongiungimento

L'art. 28 T.U. immigrazione⁹ riconosce il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare con i propri familiari ai/le migranti titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno¹⁰, di durata non inferiore a un anno, rila-

sponibile online sul sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2003:251:TOC>
Rileva anche la Direttiva 2003/109/CE sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, pubblicata in GU L 16 del 23 gennaio 2004, recepita in Italia con D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* n. 24 del 30 gennaio 2007; la direttiva in oggetto è stata modificata dalla Direttiva 2011/51/UE, pubblicata in GU L 132 del 19 maggio 2011 che estende il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

⁸ Cfr D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998.

⁹ Cfr D. Lgs. n. 286/1998.

¹⁰ D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 40, recante *attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune*

sciato per: motivi di lavoro subordinato o autonomo; asilo, studio, motivi religiosi o per motivi familiari. Il/la cittadino/a di Paese terzo che intende presentare domanda di ricongiungimento deve possedere determinati requisiti.

Requisiti necessari per ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento familiare (art. 29, c. 3, T.U. immigrazione):

- **Reddito** minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ogni persona da ricongiungere¹¹; si deve tener conto non solo del reddito specifico del richiedente, ma di quello complessivamente prodotto anche dai familiari conviventi¹²; inoltre, è prevista la presentazione della dichiarazione dei redditi e di altra documentazione specifica a seconda della tipologia di lavoro svolto (lavoro dipendente, domestico, autonomo);
- **Assicurazione sanitaria** nel caso in cui la richiesta di ricongiungimento riguardi un genitore ultrasessantacinquenne; la polizza dovrà essere sottoscritta entro 8 giorni dall'ingresso nel territorio dello Stato, prima della presentazione allo Sportello Unico per l'immigrazione (SUI), non avere una data di scadenza e coprire rischi di infortunio e malattia.
- **Disponibilità di un alloggio**, attestata da un contratto di locazione/comodato o di proprietà, corrispondente ai requisiti di idoneità abitativa e conforme ai criteri igienico-sanitari certificata dai competenti uffici comunali¹³;

di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2014.

¹¹ L'importo dell'assegno sociale per il 2015, calcolato sulla base di tredici mensilità, è di 5.830,76 € annui per il/la richiedente, 448,52 € mensili, 1 familiare (8.746,14 annui €, 672,78 € mensili), 2 familiari (11.661,52 € annuali, 897,04 € mensili), 3 familiari (14.576,90 € annuali, 1.121,30 € mensili), 4 familiari (17.492,28 € annuali, 1.345,56 € mensili), 2 o più minori di 14 anni (11.661,52 € annuali, 897,04 € mensili), 2 o più minori di 14 anni e un familiare (14.576,90 € annuali, 1.121,30 € mensili).

¹² Rispetto alla valutazione delle risorse economiche ritenute sufficienti per richiedere il ricongiungimento non può essere attuato nessun automatismo, ma si dovranno considerare una serie di fattori quali: natura e solidità dei vincoli familiari, durata dell'unione matrimoniale, durata del soggiorno nello Stato membro, legami familiari socio culturali con il Paese d'origine (CGUE, sentenza 4 marzo 2010, procedimento C-578/08).

¹³ L'alloggio deve essere conforme ai parametri minimi stabiliti dalla Legge Regionale per

il requisito è soddisfatto anche nel caso in cui il/la richiedente indichi un alloggio diverso da quello in cui risiede qualora abbia intenzione di trasferirsi in quell'alloggio al momento dell'arrivo del familiare ovvero desideri per il familiare un alloggio diverso dal proprio.

I suddetti requisiti non sono richiesti né ai titolari dello *status* di rifugiato (art. 29 *bis* T.U. immigrazione) né alle persone che beneficiano della protezione sussidiaria, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 18/2014.

Familiari di cittadini/e di Paesi terzi per i quali può essere richiesto il ricongiungimento:

- coniuge non legalmente separato, di età non inferiore ai diciotto anni, non coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante nel Paese;
- figli minorenni anche del coniuge o nati al di fuori del matrimonio, non coniugati (necessario il consenso dell'altro genitore), minori adottati, affidati o sottoposti a tutela equiparati ai figli;
- figli maggiorenni a carico ammessi solo se non possano provvedere al proprio mantenimento a causa di gravi problemi di salute (invalidità totale);
- genitori a carico
 - fino a 65 anni, nel caso non abbiamo altri figli nel Paese di origine o di provenienza e siano completamente a carico del richiedente, non coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante;
 - oltre i 65 anni, nel caso gli altri figli non possano mantenerli per documentati gravi problemi di salute (attestati dall'Ambasciata italiana presso il Paese di provenienza), non essere coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante. Arrivato in Italia, il genitore è tenuto alla stipula di

gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e conforme ai requisiti igienico-sanitari che verranno accertati dai competenti uffici comunali (art. 29, c.3 lett. a). Qualora il/la richiedente sia ospite è richiesta una dichiarazione autenticata del titolare dell'alloggio, attestante il consenso al ricongiungimento dei familiari indicati, nonché la specifica di quale parte dell'alloggio viene messa a disposizione (modello S2); in presenza di un/a figlio/a di età inferiore ai 14 anni (solo o al seguito di un genitore), è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio presso il quale il minore vivrà (modello S1).



un'assicurazione sanitaria ovvero iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN)¹⁴;

- genitore naturale è previsto l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore, regolarmente soggiornante in Italia, qualora il genitore dimostri il possesso dei requisiti previsti dalla procedura per il ricongiungimento (disponibilità di alloggio, reddito, assicurazione);
- ascendenti diretti di primo grado per ricongiungimento con minore non accompagnato titolare dello *status* di rifugiato.

La procedura del ricongiungimento

Prima fase

Ai sensi dell'art. 29 c. 7, il/la migrante che vuole ricongiungersi con i propri familiari, cittadini/e di Paesi terzi, deve presentare domanda di nulla osta (N.O) al ricongiungimento familiare allo Sportello Unico per l'immigrazione (SUI) presso la Prefettura competente per territorio secondo la sua residenza.

Dal 2008, la domanda viene inoltrata al SUI con procedura telematica, spesso con la collaborazione di associazioni e patronati, registrandosi sul sito del Ministero dell'Interno per la compilazione del modulo di domanda¹⁵.

In genere, sono richiesti i seguenti documenti: copia del permesso di soggiorno di cui si è titolari; la richiesta può essere presentata anche se in fase di rinnovo o rilascio del permesso; passaporto del richiedente e copia del passaporto del/dei familiari da ricongiungere; marca da bollo di 16,00 euro il cui numero dovrà essere inserito nell'apposito campo previsto nel modulo informatico, mentre l'originale dovrà essere esibito all'atto della convocazione presso il SUI.

¹⁴ Il decreto che prevede la possibilità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è in via di definizione.

¹⁵ Sito del Ministero dell'Interno <https://nullaostalavoro.interno.it> Modello S per il ricongiungimento familiare, modello T per l'ingresso al seguito e Modello GN per il ricongiungimento con i genitori.

Il SUI, verificata la completezza e la regolarità della documentazione, convocherà l'interessato e rilascerà una copia timbrata attestante i documenti presentati; per le richieste avviate dopo il 27 gennaio 2014 non viene più consegnato il N.O. cartaceo, ma una comunicazione del SUI alle autorità consolari italiane attestante l'avvenuto rilascio telematico del N.O.¹⁶.

Questa prima fase è tesa ad accertare i cosiddetti "requisiti oggettivi" (titolo di soggiorno, alloggio, reddito, assicurazione), richiesti ex art. 29 c.3 T.U. immigrazione e si conclude con il rilascio del nulla osta - che dovrà essere utilizzato entro sei mesi dalla data di rilascio -, ovvero di un provvedimento di diniego dello stesso¹⁷.

Seconda fase

Una volta ottenuto il nulla osta, il/la richiedente dovrà inviarlo al familiare da ricongiungere nel Paese di provenienza che dovrà recarsi presso l'autorità diplomatica o consolare italiana per chiedere il visto di ingresso per ricongiungimento, nonché presentare documentazione attestante il legame di parentela¹⁸; ovvero¹⁹, il familiare da ricongiungere potrà chiedere direttamente il visto d'ingresso presso la suddetta autorità, entro sei mesi dalla data della comunicazione del N.O., presentando la documentazione attestante i vincoli di parentela e di coniugio.

La seconda fase della procedura spetta, dunque, alle autorità diplomatiche o consolari italiane che dovranno verificare l'autenticità della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute, cosiddetti "requisiti soggettivi"; la certificazione attestante il rapporto familiare deve essere tradotta e validata dall'autorità consolare italiana presso il Paese di origine e/o provenienza del migrante; in caso di dubbi rispetto al rapporto di parentela possono essere disposti accertamenti quale, ad es., l'esame del DNA il cui costo sarà a carico del richiedente; inoltre, dovrà essere esibito il

¹⁶ Il N.O. è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta, art. 29, c. 8 T.U. immigrazione.

¹⁷ Art. 29, c. 7 T.U. immigrazione.

¹⁸ Procedura prevista per le domande inviate prima del 27 gennaio 2014.

¹⁹ Per le domande inviate dopo il 27 gennaio 2014 è previsto l'invio telematico del N.O. direttamente all'autorità diplomatica italiana.



certificato di stato di famiglia per ricongiungere il coniuge o il certificato di matrimonio del genitore per ricongiungere quest'ultimo al fine di attestare, in entrambi i casi, l'assenza di ulteriori vincoli matrimoniali.

Tale fase si conclude, in caso positivo, con il rilascio del visto di ingresso per ricongiungimento familiare²⁰ per i familiari per i quali è stato rilasciato il nulla osta ovvero con il rigetto della domanda che deve essere notificato con provvedimento scritto e motivato.

Ottenuto il visto e giunti in Italia, i familiari dovranno presentarsi, entro otto giorni, al SUI previo appuntamento telefonico per ritirare il modulo di richiesta del permesso di soggiorno per motivi familiari e spedirla con raccomandata alla Questura territoriale competente; altresì, è prevista la sua iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza, l'attribuzione del codice fiscale e la firma da parte del ricongiunto dell'Accordo di integrazione. Il/la richiedente, a sua volta, entro quarantotto ore dall'ingresso in Italia del familiare ricongiunto, dovrà presentare la dichiarazione di cessione fabbricato presso l'Ufficio competente del Comune di residenza e conservarne la copia.

La coesione familiare

La coesione con cittadino/a di Paese terzo si realizza allorché il familiare si trovi già in Italia; i requisiti richiesti sono gli stessi del ricongiungimento (reddito, alloggio, parentela), tuttavia, la documentazione attestante i legami di parentela dovranno essere tradotti e legalizzati presso l'autorità consolare italiana nel Paese di provenienza del/la migrante spediti in Italia e presentati all'atto di richiesta della coesione familiare.

Per la presentazione della domanda di coesione con cittadini/e di Paesi terzi la procedura prevista non è telematica, come per il ricongiungimento, ma è richiesto l'invio mediante posta ordinaria specificando la dicitura "conversione"; il/la richiedente la coesione dovrà essere titolare di un permesso di soggiorno valido da più di un anno; in caso di convivenza con un parente italiano entro il II grado, è possibile chiedere la coesione familiare con cittadino/a italiano/a

²⁰ Entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta di visto.

documentando il legame di parentela (certificato tradotto e legalizzato presso il consolato italiano del Paese di provenienza) e l'autocertificazione di convivenza del/lla cittadino/a italiano/a.

L'integrazione con cittadini/e di Paesi terzi nell'Unione europea e in Italia

Evoluzione storico-giuridica

- Cooperazione tra i Paesi membri dell' Ue in materia a partire dal programma di Tampere del 1999;
- Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica²¹ nel quale si asserisce che le misure per agevolare l'ammissione non possano prescindere da politiche attive per l'integrazione;
- Agenda comune per l'integrazione del 2005²², tesa ad attuare i principi di integrazione individuati dagli Stati membri; l'Agenda considera l'integrazione come “un processo *dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri*”;
- Strategia Europea 2020;
- Programma di Stoccolma e Patto europeo sull'asilo e l'immigrazione che considerano il ricongiungimento familiare una questione strategica anche per l'integrazione;
- Art. 79 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) del Trattato di Lisbona pone la base giuridica per lo sviluppo del principio di integrazione;
- Nuova Agenda europea per l'integrazione nel 2011 che prevede un'ampia partecipazione dei/lle migranti; importante ruolo riconosciuto ai Paesi d'origine.

²¹ COM(2004) 811.

²² COM(2005) 389 definitivo, Bruxelles, 1.9.2005.



Strumenti per favorire l'integrazione e contrastare le discriminazioni:

- “Direttive gemelle”²³ approvate nel 2000 statuiscono un complesso di principi contro le discriminazioni;
- Direttiva relativa allo *status* di cittadini/e di Paesi terzi residenti di lunga durata²⁴;
- *Rete europea dell’immigrazione (REM)*²⁵ di esperti, istituita nel 2003, con l’obiettivo di migliorare la raccolta e lo scambio di informazioni riguardanti le tematiche dell’immigrazione e l’asilo;
- Rapporti annuali su Immigrazione e Integrazione sulla base dei *Common Basic Principles (CBPs)* ovvero di principi condivisi dagli Stati membri considerati necessari per l’approccio europeo all’integrazione;
- Indicatori di integrazione dei/lle migranti definiti da Eurostat, sulla base dello studio pilota di Saragozza del 2010;
- *Forum* europeo sull’integrazione ossia una piattaforma che coinvolge le parti attive nel settore dell’integrazione;
- Manuali e sito *web* europeo sull’integrazione²⁶;
- Fondo europeo per l’integrazione (FEI), strumento finanziario che supporta le attività degli Stati membri nel settore.

In Italia, dal 2012²⁷, al/lle migrante di età superiore ai 16 anni, che entra per la prima volta nel nostro Paese e presenta domanda per un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, è richiesta la sottoscrizione, presso le

²³ Direttiva 2000/43/CE e Direttiva 2000/78/CE .

²⁴ Direttiva 2003/109/CE.

²⁵ European Migration Network (EMN); in Italia, il ruolo di Punto di Contatto Nazionale è stato svolto dal Centro studi e Ricerche IDOS (<http://www.dossierimmigrazione.it/>) dal 2004 fino al marzo 2014; attualmente il suddetto ruolo è svolto dal CNR (www.emnitaly.it).

²⁶ <https://ec.europa.eu/migrant-integration>

²⁷ D. P. R. 14 settembre 2011, n. 179, *Regolamento concernente la disciplina dell’Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell’articolo 4-bis, comma 2, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, di cui al D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, pubblicato in . *Gazzetta Ufficiale* n. 263 dell’11 novembre 2011; in vigore dal 10 marzo 2012.

Prefetture o le Questure, di un Accordo di integrazione che prevede il conseguimento di specifici obiettivi di integrazione²⁸.

Con l'Accordo lo Stato, in raccordo con le regioni e gli enti locali, si impegna a fornire ai/le cittadini/e di Paesi terzi presenti sul territorio gli strumenti che possano facilitarne l'integrazione quali, ad esempio, corsi di lingua italiana, di cultura e dei principi generali della Costituzione italiana; i/le cittadini/e di Stati terzi si impegnano, dal canto loro, a rispettare l'insieme dei doveri individuati nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione varata dal Governo italiano nel 2007²⁹.

Considerando il crescente numero dei minori migranti presenti sul territorio e nelle scuole, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha varato delle Linee guida³⁰ e istituito un Osservatorio nazionale per l'integrazione degli/le alunni/e migranti teso a individuare le migliori strategie per l'adeguamento alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione.

Il concetto di integrazione non va inteso solo tra comunità e culture, ma soprattutto tra persone, ciascuna titolare di diritti inalienabili, come un processo a doppio senso costruito sulla base di diritti e obblighi reciproci sia per la società di accoglienza sia per i/le migranti. Assumendo il concetto di integrazione come l'insieme di azioni e di politiche tese al riconoscimento di diritti e doveri ai/le cittadini/e di Paesi terzi residenti, ne dovrebbe conseguire l'attribuzione alle stesse persone dei diritti che compongono il concetto di cittadinanza quali

²⁸ L'accordo prevede la corresponsione di "crediti" la cui perdita determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione del/la migrante dal territorio dello Stato; tuttavia, neanche in caso di inadempimento il permesso di soggiorno può essere revocato, né può essere disposta l'espulsione nei confronti del titolare di permesso di soggiorno qualora si tratti di asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, motivi familiari, soggiornanti di lungo periodo, familiari stranieri di cittadino dell'Unione europea, nonché di straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare. <https://accordointegrazione.dlci.interno.it>

²⁹ Emanata ai sensi dell'art. 4 bis T.U. immigrazione, il D. P. R. 14 settembre 2011, n. 179, fissa i criteri e le modalità per la sottoscrizione dell'accordo da parte del/la cittadino/a di Paesi terzi.

³⁰ MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, febbraio 2014.



i diritti civili, sociali e politici affinché i/le migranti non siano esclusi dalla società che contribuiscono a costruire³¹. Favorire il ricongiungimento familiare assume, a tal riguardo, un ruolo strategico giacché, se ben gestito, rafforza la coesione sociale e territoriale.

Considerazioni riguardanti il ricongiungimento

Il diritto all'unità familiare è oggetto, come anticipato, di una tutela multi-livello che presenta aspetti multidimensionali, interessando un sistema diversificato di organizzazioni coinvolte nell'*iter* burocratico previsto nel nostro ordinamento; strategica, in questo sistema, è la *governance* locale giacché dalle iniziative realizzate e dai servizi erogati dai diversi attori, nonché dall'interazione positiva tra gli stessi, dipende l'effettivo realizzarsi del suddetto diritto; le azioni si concretizzano facilitando dapprima il ricongiungimento mediante azioni di informazione e sostegno del/lla richiedente per il disbrigo delle pratiche previste dalla normativa nazionale, per poi supportare percorsi di accoglienza e di integrazione delle persone componenti il nucleo familiare.

Il ricongiungimento familiare non è soltanto un istituto giuridico, ma anche un processo di integrazione che riguarda più ambiti – sociale, psicologico, giuridico e relazionale – e coinvolge tutte le persone componenti il nucleo familiare. Le famiglie migranti con il ricongiungimento si trovano ad affrontare tutta una serie di questioni che sottendono le problematiche insite nella genitorialità a distanza o sospesa³², pertanto, dovrebbe essere gestito con competenza e professionalità.

³¹ Si può parlare in proposito di “nuove forme di cittadinanza” per approfondimenti V. F. Marcelli (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013; S. BENHABIB, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, University Press, Cambridge 2004.

³² La migrazione e il ricongiungimento possono essere eventi conflittuali nell'ambito del nucleo familiare; la separazione e il distacco, spesso per lunghi periodi, tra genitori e figli possono creare tensioni, nonché difficoltà di riconoscimento dei ruoli genitori/figli, marito/moglie e la necessità di riorganizzare la vita quotidiana in forme nuove. V., tra gli altri, M. Ambrosini, “La vita familiare attraverso i confini. Genitorialità a distanza e processi di ricongiungimento”,

Nelle politiche migratorie è, altresì, determinante l'adozione, nella progettazione e nell'attuazione delle stesse, di un approccio improntato al rispetto dei diritti umani³³ e del genere delle persone coinvolte; ciò significa applicare una politica specifica a seconda delle categorie considerate – minori, donne, uomini, persone LGBTI – al fine di soddisfare bisogni ed esigenze peculiari a quella categoria di persone³⁴.

Le buone pratiche³⁵ sono rinvenibili laddove sussiste un contesto socio-culturale e territoriale che consente ai servizi di collegarsi tra loro anche mediante la stipula di Protocolli operativi di intervento; la rete territoriale di servizi interistituzionali sul territorio, difatti, consente lo scambio di: informazioni, conoscenze, modalità d'intervento e strumenti che rendono più efficaci ed efficienti i servizi permettendo di accompagnare la famiglia migrante in tutte le fasi del ricongiungimento (prima, durante e dopo).

Rispetto all'integrazione rileva, in particolare, la valorizzazione del cosiddetto **“tempo dell'attesa”** ovvero il tempo che intercorre dalla concessione del nulla osta all'effettivo ricongiungimento, dato che se ben gestito promuove l'*empowerment* del/la migrante e del suo nucleo familiare facilitandone l'inserimento. È in questa fase che dovrebbe iniziare il processo di integrazione, supportato non dal singolo servizio, ma dalla “Rete” territoriale di servizi ciascuno con le proprie peculiarità, competenze e responsabilità.

Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia: storia e futuro di tutti, Milano 8-10 novembre 2010; G.G. Valtolina e S. Maiorino *“I bisogni delle famiglie straniere immigrate dopo il ricongiungimento e l'organizzazione del Servizio sociale minori della provincia di Milano: un'indagine esplorativa”*, in Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità (ORIM), *“Ricongiungimenti familiari di immigrati in Provincia di Milano. Indagine conoscitiva: l'esperienza del Servizio Minori e Famiglia della Provincia di Milano”*, 2010, p. 39 e ss.; disponibile online <http://www.orimregionelombardia.it/fileDownload.php?ID=1672>

³³“*Human Rights-based approach*” (HRBAP) V. tra gli altri, <http://www.unfpa.org/human-rights-based-approach>

³⁴ Si consenta di rimandare a un precedente scritto S. La Rocca, *Migrazioni, diritti e genere*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, F. Marcelli (a cura di), *op. cit.*, p. 137 e ss.

³⁵ In ambito FSE, con il termine buona pratica viene indicata quella modalità di lavoro, sperimentata nell'attuazione di un Programma operativo che ha agevolato il raggiungimento dell'obiettivo sotteso a un risultato e/o a un processo previsto. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/glossario/Buone-pratiche>.



Servizi, iniziative e buone pratiche³⁶

Di seguito sono presentate una serie di servizi, iniziative e buone pratiche in materia di ricongiungimento familiare. Dapprima, sono considerati tre esempi di progetti, rilevati a seguito di una mappatura del territorio nazionale, scelti in quanto considerati buone prassi riproducibili su altri territori (BUS-SOLE, FARE) ovvero particolarmente rilevanti per l'approccio utilizzato e gli attori coinvolti (Siamo qui).

A seguire, sono proposti - in modo più dettagliato - servizi, progetti e buone prassi realizzati nei contesti geografici considerati (Milano, Napoli, Foggia e Bari) sulla base delle informazioni fornite dai *partner* del progetto.

Infine, sono proposte, a cura dei *partner* europei, le prassi riguardanti il ricongiungimento familiare in Spagna, Germania e Francia.

➤ Il progetto *Siamo qui- Minori migranti dal ricongiungimento a percorsi integrati di cittadinanza sul territorio*, finanziato con Fondi FEI annualità 2012, realizzato da Soletterre - Strategie di Pace *Onlus*, in partenariato con Comin, Centro Paolo Alberto Del Bue, Terrenuove *Onlus*, Codici e con il Comune di Milano (Direzione Politiche Sociali e Cultura della Salute – Servizio per Adulti e Politiche per l'Immigrazione); realizzato al fine di dare risposte più adeguate per favorire percorsi di vita dei minori e delle famiglie ricongiunte sul territorio, il progetto si è sviluppato su tre assi strategici principali ovvero potenziamento della capacità di gestione delle Istituzioni, dei servizi e del Terzo Settore del Comune di Milano ad accogliere i minori in fase di ricongiungimento; sostegno dei minori in fase di ricongiungimento e ricongiunti nel dialogo con le loro famiglie attivando un supporto integrato ai progetti di vita che tenga conto delle diverse dimensioni dell'integrazione (dialogo intergenerazionale, diritti, scuola e socialità); promozione della partecipazione dei minori e delle loro famiglie valorizzando competenze e risorse personali.

³⁶ In ambito FSE, con il termine buona pratica viene indicata quella modalità di lavoro, sperimentata nell'attuazione di un Programma operativo che ha agevolato il raggiungimento dell'obiettivo sotteso a un risultato e/o a un processo previsto. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/glossario/Buone-pratiche>.

I fattori positivi che permettono di considerare questo progetto una *buona pratica* sono: l'adozione di un approccio multidimensionale al ricongiungimento; la realizzazione di tavoli interistituzionali e intersettoriali per costruire una Rete di servizi a supporto delle famiglie migranti mediante il coinvolgimento di numerosi soggetti pubblici e privati (Istituzioni, Servizi territoriali, Scuole, Agenzie educative, CAG, cooperative per il sostegno psico-sociale, ecc.); il coinvolgimento e la partecipazione dei migranti valorizzando le loro competenze e risorse; l'attivazione di un sistema organico di interventi rivolti ai/lle minori migranti e alle loro famiglie con spazi di ascolto e sostegno psicologico, spazi di incontro, laboratori a sostegno della genitorialità; la campagna di sensibilizzazione sui ricongiungimenti realizzata con la partecipazione di 10 ragazzi/e che hanno vissuto l'esperienza del ricongiungimento.

➤ **Progetto *BUSSOLE***³⁷, realizzato dalla Fondazione Peppino Vismara in collaborazione con il Centro COME - Cooperativa Farsi Prossimo di Milano, il Centro Interculturale della Città di Torino, il CD LEI di Bologna, l'Oxfam Italia e il Centro di Documentazione Città di Arezzo; il progetto ha dedicato particolare attenzione alla fascia più vulnerabile tra i minori ossia gli/le adolescenti migranti mediante azioni concrete atte a favorire la loro integrazione verso due direzioni: da un lato, attraverso l'aiuto e il sostegno scolastico concreto e duraturo a circa 250 ragazze e ragazzi non italiani di recente immigrazione; dall'altro, mediante la sperimentazione di dispositivi e di figure innovative.

Il supporto è stato realizzato essenzialmente mediante l'accompagnamento degli/le alunni/e migranti inseriti nelle scuole delle quattro città coinvolte (Milano, Bologna, Torino, Arezzo) durante i primi due anni; sostegno nella classe terza media, aiutandoli a superare l'esame finale, a potenziare l'italiano necessario allo studio, a elaborare delle scelte per il futuro in maniera più efficace e consapevole; supporto degli/le stessi/e durante il secondo

³⁷ G. FAVARO (a cura di), *Bussole sul cammino. Un progetto di accompagnamento scolastico per gli adolescenti stranieri*, http://www.centrocome.it/wp-content/uploads/2014/11/Bussole-in-cammino_interno.pdf



anno nel momento dell'inserimento nella scuola superiore, quando il rischio di abbandono scolastico e di dispersione è alto; accompagnamento in prima superiore per motivarli e aiutarli a non scoraggiarsi per le difficoltà.

Durante il progetto, i/le ragazzi/e sono stati supportati nel percorso scolastico, oltre che dagli insegnanti specialisti messi a disposizione dal progetto, anche da 51 *tutor* ovvero giovani, autoctoni o migranti, che frequentavano l'università o l'ultimo anno di scuola superiore e che hanno accompagnato gli/le adolescenti rivestendo, in quanto figure di prossimità, un importante ruolo di "bussole".

- Il progetto **F.A.R.E.** (*Family Reunification in a European Perspective*), finanziato con fondi FEI, è stato promosso da Oxfam Italia, in collaborazione con la Prefettura e il Comune di Arezzo, la Provincia di Arezzo, Pronto Donna, la ASL 8, il Centro di 28 Documentazione Città di Arezzo, COORDIT, e partner esteri (Verein Multikulturell – Austria; ACIDI – Portogallo; CoordEurop – Belgio; CARDET – Cipro; MKC – Multicultural Center Prague -Rep. Ceca)³⁸.

Il progetto, si poneva quale obiettivo quello di favorire il processo di integrazione dei minori e dei coniugi ricongiunti armonizzando le forme e i sistemi di accoglienza e accompagnamento dei migranti adottati in vari contesti nazionali; la normativa europea in materia ha, infatti, riconosciuto l'importanza dei ricongiungimenti familiari nella creazione di un contesto socio-culturale in grado di facilitare l'integrazione dei migranti nel territorio; uno dei fattori positivi conseguiti con il progetto è stata la conoscenza e lo scambio delle migliori prassi a livello europeo, nonché nazionale sulla tematica considerata³⁹.

³⁸ L. LUATTI, G. TIZZI (a cura di), *Partire con il piede giusto*, Oxfam Italia Intercultura, Arezzo giugno 2014.

³⁹ Tale aspetto, peraltro sottovalutato, è molto importante giacché le esperienze positive e i migliori progetti potrebbero essere trasferiti, adattandoli, in altri territori.

ACLI Milano⁴⁰

Lo sportello immigrati del Patronato ACLI, con una sede provinciale e 15 sedi zonali, è operativo dal 2002 e si occupa di tutte le pratiche inerenti il regolare soggiorno di cittadini/e migranti sul territorio italiano, comprese le attività relative ai ricongiungimenti familiari; non è previsto un servizio dedicato specificatamente ai ricongiungimenti, ma tutti gli/le operatori/trici hanno le competenze necessarie per fornire assistenza e supportare i/le migranti nello svolgimento della pratica. Se in passato il servizio era, perlopiù, di supporto nella compilazione della documentazione cartacea, dal 2008, anno di introduzione della procedura telematica, il servizio offerto dalle ACLI è divenuto sistematico e programmatico rispetto alle richieste di ricongiungimento che possono essere inviate tramite portale solo da utenti abilitati come lo Sportello immigrati del Patronato ACLI che permette di pre-inserire i dati sul sistema informatico, seguire l'*iter* della pratica ed averne anche il relativo esito, informandone il/la cittadino/a migrante. Semplificazione delle procedure di richiesta rilascio e rinnovo dei permessi e titoli di soggiorno e una migliore qualità dei servizi erogati sono gli obiettivi perseguiti dal servizio.

Oltre ai servizi, cosiddetti istituzionali, di rinnovo permesso di soggiorno e ricongiungimento familiare, presso la sede provinciale, è attivo il **Punto famiglia**, dove dei volontari svolgono un servizio di accoglienza e informazione propedeutico allo svolgimento della pratica collegata, ossia accogliere i/le cittadini/e migranti che hanno bisogno di assistenza rispetto all'*iter* burocratico per i titoli di soggiorno sul territorio nazionale fornendo informazioni, verificando il possesso dei requisiti e indirizzando gli utenti all'ottenimento di questi. Nelle more dell'*iter* burocratico, viene fornita assistenza per qualsiasi problematica insorga. Gli/le operatori/trici dello Sportello si attivano, su richiesta, per fissare *online* l'appuntamento presso la Prefettura per il ritiro del nulla osta e il rilascio del primo permesso di soggiorno. Contestualmente, sono fornite tutte le informazioni per il disbrigo delle pratiche burocratiche (ad esempio,

⁴⁰Si ringrazia Anna BUSNELLI, delle ACLI di Milano, per il materiale e le informazioni fornite.



iscrizione anagrafica, richiesta tessera sanitaria, rinvio ai servizi comunali per l'orientamento scolastico).

A partire dal 2009 è stata attivata una collaborazione tra le ACLI Milano, il Patronato ACLI di Milano, il Comune di Milano e la Prefettura di Milano finalizzata allo smaltimento delle pratiche di ricongiungimento giacenti presso la Prefettura. Il progetto, della durata di circa 18 mesi e finanziato dai fondi UNRRA e del Comune di Milano, ha consentito al Patronato ACLI di Milano di strutturare delle collaborazioni stabili con gli enti e le istituzioni coinvolte nell'*iter* dei ricongiungimenti familiari che proseguono tuttora. Lo Sportello immigrati del Patronato ACLI aderisce anche al **progetto CUPA** che nasce con l'obiettivo di semplificare la procedura di prenotazione degli appuntamenti, di qualsiasi natura, da parte della cittadinanza. La Questura di Milano è stata la prima a sperimentare l'utilizzo di questa piattaforma per fissare gli appuntamenti specificatamente per i titolari di protezione internazionale e lo Sportello immigrati di Milano è stato tra i primi ad aderirvi.

Lo sportello collabora anche con lo sportello legale SAI (Servizio Accoglienza Immigrati della Caritas Ambrosiana), per dare supporto a situazioni particolarmente difficili e complicate che si incontrano durante il normale svolgimento del lavoro di sportello, nonché con l'Associazione adulti in difficoltà, lo Sportello orientamento formazione al lavoro e con i Servizi per adulti e politiche per l'integrazione del Comune di Milano. Tra i servizi erogati per facilitare l'integrazione sono previsti corsi di italiano, gestiti da volontari, dove i ricongiunti sono inseriti ai vari livelli di insegnamento; i corsi di italiano sono organizzati anche dall'ENAIIP, ente di formazione delle ACLI, con rilascio di dichiarazione delle conoscenze/abilità del livello raggiunto con possibilità di svolgere i *test* di lingua presso i CTP/EDA (Centro territoriale permanente/ educazione degli adulti), è stata stipulata, altresì, una convenzione tra il Patronato Acli e l'Università di italiano per stranieri di Siena che consente allo Sportello immigrati di Milano di somministrare il *test* di lingua per l'esame CILS (Certificazione di Italiano come Lingua Straniera) permettendo di conseguire la certificazione di conoscenza della lingua italiana indispensabile per richiedere il permesso di soggiorno per lungo soggiornanti.

Nell'ambito del ricongiungimento familiare, lo sportello partecipa, in qualità di membro effettivo, al Consiglio territoriale per l'immigrazione della Pre-

fettura di Milano, Monza e Brianza ed in particolare al costituendo **Tavolo tecnico sui ricongiungimenti** il cui obiettivo è quello di fornire un servizio sempre più efficace non solo di assistenza, ma anche e soprattutto di integrazione. A tal proposito, si segnala il **Protocollo di collaborazione** tra il Patronato Nazionale ACLI, Associazione Soletterre e Associazione ucraina Zaporuka siglato allo scopo di fornire assistenza e informazioni in materia di previdenza sociale, sostegno psicologico e accompagnamento legale in materia di diritto di famiglie transnazionali. Quest'anno, grazie alla partecipazione di IPSIA (l'ONG delle ACLI), a un progetto finanziato con fondi FEI, sono state organizzate due giornate formative a favore di volontari migranti che potrebbero fungere da "anello di congiunzione" e punto di riferimento tra le comunità di origine e i servizi del Patronato ACLI per favorire l'informazione e l'accesso ai servizi di varia natura.

Rispetto ai dati, le richieste di ricongiungimento familiare per il 2013 sono state complessivamente 146, di cui 59 nella sede provinciale di Milano e le restanti tra le varie sedi zonali; nel 2014 sono state finora⁴¹ 119 di cui 50 in sede provinciale. La crisi economica ha avuto ripercussioni negative anche rispetto al ricongiungimento familiare; molti cittadini/e di Paesi terzi perdendo il posto di lavoro e quindi il requisito reddituale, non possono richiedere il ricongiungimento.

Gli/le operatori/trici dello Sportello rilevano - sulla base delle statistiche delle attività realizzate sul territorio di Milano e provincia - che se negli anni passati erano prevalentemente i titolari di permessi di soggiorno per lavoro autonomo o subordinato a chiedere il ricongiungimento dei familiari, nell'ultimo biennio e nell'ultimo anno in particolare, sono i titolari di permessi di soggiorno per motivi di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria) a richiedere il ricongiungimento familiare, cosa che risultava molto rara negli anni passati.

⁴¹ Dicembre 2014.

ARCI Milano⁴²

Progetto “*Ri-trovare le radici. Diritti dei minori e dei genitori nel ricongiungimento familiare*”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico

Ente Attuatore: ARCI Milano in partenariato con Ce.A.S. e Zero5 – Laboratorio di utopie metropolitane cooperativa sociale

Finanziamento: finanziamento biennale della Fondazione Cariplo

Periodo di attuazione: 2011/2013

Dal 2004 l'intervento dell'ARCI Milano rispetto ai diritti dei bambini si è ampliato sempre di più; dal servizio nido l'intervento si è esteso fino a ricomprendere i nuclei familiari sollecitando una riflessione rispetto alla genitorialità responsabile, nonché favorendo percorsi di mediazione dei conflitti familiari e di ricostruzione dei legami relazionali e affettivi all'interno del nucleo familiare. Gli strumenti e i metodi operativi adottati, sono individuabili nei percorsi rivolti all'intero nucleo familiare e la strutturazione di spazi neutri collettivi (centro per le famiglie) orientati a implementare il capitale sociale e relazionale delle famiglie e a progettare interventi più coerenti con i bisogni più intimi e profondi delle persone. Il tema della coesione familiare nell'ambito del ricongiungimento o di una separazione è divenuto, dal 2008, una tematica oggetto di lavoro costante con le famiglie e con gli attori del territorio (*in primis* i partner del progetto, le scuole e la rete degli Sportelli Immigrazione ARCI).

Il progetto parte dall'assunto che l'istituto del ricongiungimento e le dinamiche dell'immigrazione familiare proveniente da Paesi terzi presentano e portano con sé delle problematiche molto delicate e peculiari:

- mettere a confronto e far convivere due (o più) persone (genitore/figli, moglie/marito) che hanno vissuto un lungo periodo di separazione spazio-temporale;

⁴² Si ringrazia Ilaria SCOVAZZI, dell'ARCI di Milano, per il materiale.

- costruire le basi emotive e relazionali per rendere possibile da una parte la ri-costruzione della coesione familiare nel Paese d'emigrazione e dall'altra il riconoscimento intimo dei ruoli all'interno della famiglia.

In particolare, risultano determinanti rispetto all'esito positivo o meno del ricongiungimento alcuni fattori quali, ad esempio, l'età dei figli, le modalità e i tempi del ricongiungimento, la modalità di preparazione della partenza nel Paese di origine, l'accoglienza nel Paese di destinazione ovvero la preparazione o l'improvvisazione del ricongiungimento, le condizioni di vita della famiglia immigrata in Italia, la composizione della famiglia, la qualità della prima fase di inserimento del minore, le modalità di utilizzo dei servizi⁴³. Sulla base dell'esperienza di ARCI e dei *partner* coinvolti, la questione che il ricongiungimento familiare pone è la tutela dei diritti del minore e della famiglia - unitamente alla procedura amministrativa che ne determina la fattibilità - utilizzando risorse e interventi innovativi che supportino la famiglia nella ricomposizione della sfera affettiva e relazionale in una dimensione positiva (il diritto del/la minore di riconoscere, affidarsi e fidarsi del genitore con cui non ha vissuto per un lungo periodo e il diritto del genitore di ricostruire il proprio ruolo e la propria autorevolezza). A tal fine, per l'intervento sui minori neo-ricongiunti sono state considerate due dimensioni di intervento correlate e integrate:

- interno alla famiglia aiutando il genitore nel “non improvvisare” il ricongiungimento familiare e successivamente a “ricostruire la fiducia e la sfera affettiva e relazionale con e nella famiglia”;
- esterno alla famiglia collegare il/la minore e la famiglia ricongiunta al contesto formativo, educativo, sociale e culturale di Milano.

Il progetto ha avuto un'incidenza su tutto il territorio metropolitano; tuttavia, l'intervento è stato maggiore in alcune aree a più alta presenza migratoria fortemente caratterizzate dal disagio e dalla marginalità qual è il territorio che com-

⁴³ G.G. VALTOLINA e S. MAIORINO, *-Le diverse forme di ricongiungimento familiare e i minori-*, in ORIM, *-Ricongiungimenti familiari di immigrati in Provincia di Milano. Indagine conoscitiva: l'esperienza del Servizio Minori e Famiglia della Provincia di Milano-*, op. cit., p.31 e ss.

prende i quartieri Stadera, Spaventa e Savoia. Si evidenzia un progressivo aumento della presenza di migranti di seconda e terza generazione di età anagrafica molto giovane (17-18 anni) e di nuclei monoparentali ad alto rischio di isolamento e marginalità. Il progetto “Ritrovare le radici” ha creato un sistema di invio e presa in carico della famiglie neo-ricongiunte con ASL Milano (consultori), i Servizi sociali del Comune e le scuole pubbliche (medie e professionali) ovvero un sistema di rete, grazie anche al partenariato, che ha rappresentato il punto di forza del progetto. I primi sei mesi del progetto sono stati dedicati alla costruzione di pratiche e procedure di invio e di monitoraggio delle prese in carico con i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti realizzando anche dei tavoli di co-progettazione dei laboratori con le scuole e i servizi sociali.

Destinatari/beneficiari degli interventi

- Coppie che avviano pratiche per il ricongiungimento di uno o più figli.
- Genitori singoli con figli che avviano pratiche per il ricongiungimento del coniuge.
- Adulto che avvia pratiche di ricongiungimento con il coniuge nella prospettiva di creare una famiglia in Italia.
- Minori che vengono ricongiunti in una famiglia ricomposta.
- Famiglie ricongiunte che vivono situazioni di crisi evolutive legate alla crescita dei figli o a cambiamenti familiari.
- Situazioni di maltrattamento.

Elementi innovativi e strumenti di gestione del progetto:

- *Equipe* integrata tra le diverse funzioni e competenze delle organizzazioni *partner* del progetto che rappresenta sia il luogo di condivisione, analisi, costruzione e monitoraggio dei singoli percorsi per i componenti del nucleo familiare preso in carico sia il luogo di connessione di opportunità e di “risorse altre” delle organizzazioni e del territorio.
- Sistema di valutazione complessivo del progetto qualitativo e quantitativo con due macro aree di indagine: i percorsi di diritto e di responsabilizzazione delle famiglie e l’integrazione operativa e funzionale dei *partner* e degli attori territoriali.

- Mediatori a chiamata con due funzioni: interpretariato linguistico nella relazione con i destinatari dell'intervento e di ponte culturale fra *équipe* e famiglia.
- “Spazio Incontro” come strumento operativo innovativo di integrazione di interventi informativi e di supporto per promuovere il protagonismo dei partecipanti come portatori di conoscenza, di risorse, di saperi e di relazioni.

ACLI Napoli⁴⁴

Le ACLI di Napoli si occupano del fenomeno migratorio dal 2002 con l'istituzione del Servizio immigrati del Patronato. Lo Sportello immigrati è presente in due zone della città offrendo servizi quali:

- supporto rispetto alla normativa nazionale sull'immigrazione e sui diritti di cittadinanza. Si occupa, in particolare, di permessi di soggiorno, ricongiungimento familiare, carta di soggiorno e cittadinanza ;
- orientamento sull'accesso ai servizi socio-sanitari del territorio anche in collaborazione con il sistema ACLI, che va dai percorsi di orientamento per chi è appena arrivato in Italia ai corsi di italiano alla certificazione CILS di lingua italiana;
- assistenza ai/le cittadini/e di Paesi terzi nel disbrigo degli adempimenti amministrativi, in particolare per quanto riguarda il rinnovo dei titoli di soggiorno.

Allo Sportello immigrati accedono circa 600 persone l'anno soprattutto per rinnovo dei titoli di soggiorno e ricongiungimento familiare.

Tra i progetti e servizi gestiti da altri enti sul territorio si segnalano i seguenti.

⁴⁴ Si ringrazia Gianvincenzo NICODEMO, delle ACLI di Napoli, per il materiale e le informazioni fornite.

Servizio dell'Assessorato alla pace, immigrazione e cooperazione internazionale della Provincia di Napoli

Ente Attuatore: Associazione L.E.S.S.⁴⁵ Onlus per la Provincia di Napoli
www.less-onlus.org

Finanziamento: Fondi europei (dal 2002 fino al 2009), attualmente è gestito a titolo volontario

Periodo di attuazione: dal 2002

Lo Sportello immigrati nasce come progetto *WORKLESS* e per rispondere alle peculiarità del territorio⁴⁶; lo Sportello eroga servizi di orientamento, di informazione – rispetto alla condizione alloggiativa, alla formazione, all'alfabetizzazione e alla normativa sul ricongiungimento - di mediazione e assistenza destinati ai/lle migranti, ai datori di lavoro, ai richiedenti asilo e rifugiati, attraverso attività di *front office*, di consulenza telefonica e di accompagnamento attivo⁴⁷.

In particolare, sono stati attivati servizi di: tutela e godimento dei diritti civili; assistenza nelle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno e nell'accesso ai servizi ad esso connessi; mediazione con gli Uffici immigrati della Questura e della Prefettura di Napoli; consulenza legale e del lavoro; assistenza medico-sanitaria; formazione e avvio al lavoro; tutela delle donne e dei minori in difficoltà.

La L.E.S.S. si è avvalsa di una rete di attori – rappresentanti dei/lle comunità di migranti maggiormente presenti sul territorio, ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), sindacati, cooperative sociali, enti di volontariato, esperti mediatori culturali -, che ha favorito l'attivazione di efficaci interventi di accompagnamento ai servizi pubblici e privati sul territorio provinciale, permettendo una progressiva autonomizzazione dei migranti nel rapporto giornaliero con le strutture pubbliche e private quali, ad esempio, l'ASL, la Questura, la Prefettura e i Centri per l'Impiego.

⁴⁵ Centro studi e iniziative di Lotta all'Esclusione Sociale per lo Sviluppo.

⁴⁶ Presenza di migranti regolarmente soggiornanti appartenenti a 160 diverse nazionalità, alta percentuale di donne migranti, stabilizzazione dei/lle migranti e necessità di offrire servizi dedicati al ricongiungimento familiare.

⁴⁷ Circa 5.000 migranti e 1.500 cittadini/e italiani hanno fruito dei servizi offerti dallo sportello.

Progetto P.A.N

Ente Attuatore: associazione L.E.S.S. Onlus in partenariato con il Comune di Napoli, il Camper Società Cooperativa di Solidarietà Sociale *onlus*

Finanziamento: Unione europea – Fondo Europeo per i Rifugiati

Periodo di attuazione: agosto 2010 –giugno 2011

Tale progetto si pone in continuità con quello esposto in precedenza e ne costituisce, in un certo senso, l'evoluzione. Negli ultimi anni, il territorio della provincia di Napoli è stato meta di considerevole flusso di richiedenti e titolari di protezione internazionale; l'aumentata presenza sul territorio di persone appartenenti a categorie vulnerabili - richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale etc., famiglie monoparentali con minori – ha comportato problemi, soprattutto, legati alla condizione abitativa. Il progetto "Protezione e Accoglienza a Napoli" (P.A.N) si è posto quale obiettivo l'erogazione di contributi-alloggio, finalizzati a superare i maggiori ostacoli al reperimento di abitazioni da parte dei titolari di protezione internazionale, nonché a garantire i locatari rispetto al mantenimento dell'abitazione, offrendo le garanzie per la stipula dei contratti e permettendo al beneficiario stesso di essere soggetto attivo della ricerca; nel caso dei nuclei familiari monoparentali, per facilitare l'autonomia abitativa, è stata necessaria la presa in carico da parte della struttura per orientare e accompagnare nella ricerca dell'abitazione facilitando, in tal modo, **il ricongiungimento familiare**. Il contributo-alloggio viene erogato in maniera decrescente, in maniera tale da supportare gradualmente il destinatario nella gestione autonoma della casa e delle relative utenze, facilitando la riuscita del percorso di integrazione.

Il progetto prevede infatti l'attivazione dei seguenti servizi *ad hoc*:

- orientamento all'alloggio
- intermediazione con i proprietari di casa
- supporto all'inserimento abitativo
- mediazione linguistica
- sostegno economico per i primi canoni di locazione



- sostegno economico alle spese per l'allacciamento delle utenze
- accompagnamento nel percorso di inserimento sociale, sanitario e scolastico.

Al fine di garantire il maggior impatto e sostenibilità futura dell'intervento, la finalità del progetto è stata quella di prevedere la costituzione di **un'Agenzia sociale per l'inserimento abitativo dei titolari di protezione internazionale**. Questa può considerarsi una modifica strutturale di un certo livello con importanti ricadute sul versante del ricongiungimento familiare; una modifica destinata ad offrire stabilmente una garanzia e una risposta concreta ai fabbisogni essenziali dei migranti.

Ufficio immigrati della Diocesi di Napoli

Tra i servizi di qualità rivolti ai/lle migranti merita di essere menzionato l'Ufficio immigrati della Diocesi di Napoli; l'approccio adottato è quello creare le condizioni per assicurare e/o facilitare l'accoglienza e l'integrazione tenendo conto delle diverse esigenze e necessità della persona migrante; in tale ottica, facilitare il ricongiungimento familiare e la ricerca di un abitazione sono considerati servizi di qualità necessari per il ben-essere e la piena integrazione della persona immigrata.

Servizi offerti:

Consulenza legale e gratuito patrocinio; assistenza per pratiche di regolarizzazione e ricongiungimento familiare, nonché per l'ottenimento dei permessi di soggiorno da parte di sacerdoti, suore e religiosi di origine straniera; informazioni ed orientamento alla fruizione dei servizi attivi sul territorio; banca dati sul fenomeno migratorio; analisi e studio del fenomeno migratorio a livello diocesano e regionale; incontro domanda/offerta di lavoro; servizi di prima e seconda accoglienza; interventi di alfabetizzazione; piccola formazione all'economia domestica; assistenza studenti stranieri; formazione all'intercultura e alla mondialità; collaborazione interistituzionale; disbrigo pratiche burocrati-

che; formazione professionale degli/le operatori/trici che si relazionano con migranti; istruttoria richieste di contributi economici; collaborazione con istituzioni accademiche nazionali ed estere; interventi a tutela della salute, della gravidanza e della maternità; interventi a tutela del diritto allo studio dei minori stranieri; tutela vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo; servizi di consulenza psicologica a favore di migranti per disagio da transculturazione; formazione per gli operatori delle Caritas parrocchiali e delle associazioni, laiche e confessionali. Assistenza a studenti italiani per la realizzazione di tesi di laurea inerenti le migrazioni e *stage* formativi per studenti di varie università; collaborazione con Caritas italiana e Migrantes nazionale.

ACLI Foggia⁴⁸

Nella provincia di Foggia le questioni relativi al ricongiungimento familiare sono gestite dallo sportello immigrazione del Patronato ACLI, istituito nel 2002/2003 e finanziato con fondi propri. Lo sportello si occupa di tutta la procedura di assistenza amministrativa e burocratica per la richiesta del ricongiungimento familiare.

Per quanto concerne la provincia di Foggia, non sono stati implementati dei progetti specifici per i ricongiungimenti familiari. Sulla base dell'esperienza degli/le operatori/trici dello sportello, gli utenti che più frequentemente usufruiscono di questo servizio sono tendenzialmente più uomini che donne e provengono prevalentemente da Marocco, Pakistan e Ucraina.

Nel 2014, nella provincia di Foggia sono state avviate dal Patronato delle ACLI, complessivamente n. 13 pratiche di ricongiungimento familiare e le risposte positive (alcune delle quali è possibile che siano state inoltrate nel 2013) sono state n. 7; mentre nel 2013, le pratiche avviate e le risposte concluse positivamente (alcune delle quali è possibile che siano state iniziate nel 2012) sono state 26 .

Dal servizio erogato in questi anni, sono emerse delle interessanti informazioni rispetto alla procedura del ricongiungimento a livello locale; tra le maggiori difficoltà riscontrate dai/le migranti si rileva, in particolare, la raccolta delle informa-

⁴⁸ Si ringrazia Raffaella Russo, delle ACLI di Foggia, per il materiale e le informazioni fornite.

zioni e dei documenti necessari superata ricorrendo alla rete amicale e/o familiare e al Patronato delle ACLI; più problematici sono gli ostacoli riguardanti i requisiti, in quanto risultano troppo stringenti; rispetto all'alloggio, ad esempio, non basta il contratto d'affitto, ma è necessario dimostrare l'idoneità abitativa.

Problematicità sorgono, inoltre, rispetto alla coesione familiare; le operatrici dello sportello offrono un servizio di supporto ai/lle migranti nella preparazione della richiesta per la coesione familiare, ma accade che gli uffici competenti blocchino la procedura non ritenendola applicabile; al fine di facilitare l'iter burocratico ai/lle migranti sono stati dati oltre ai documenti anche copie della legge di riferimento.

ARCI Bari⁴⁹

Le pratiche di ricongiungimento familiare, inviate dall'ARCI alla Prefettura di Bari, nell'arco temporale 2011- 2014 sono state 249 in totale (n. 101 nel 2011, n. 75 nel 2012, n. 54 nel 2013 e n. 19 nel 2014); la brusca diminuzione delle domande avviate nel 2014 è dovuta, principalmente, alla richiesta da parte della Prefettura di Bari, a partire dallo scorso anno, del certificato di residenza ai titolari dello *status* di rifugiato.

Progetto“AMICA”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente Attuatore: ARCI Bari

Finanziamento: FEI - Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi terzi – Azione 2

Periodo di attuazione: 2011/2012

Il progetto si proponeva di realizzare un percorso di promozione sociale e interculturale volto a favorire l'integrazione sociale e scolastica dei minori mi-

⁴⁹ Si ringrazia Luca Basso, dell'ARCI di Bari, per il materiale e le informazioni fornite.

granti presenti sul territorio; contrastare l'abbandono; promuovere attività interculturali per facilitare l'incontro e il dialogo tra minori migranti e autoctoni.

Obiettivi rispetto ai/le minori migranti:

- aumentare l'accesso ai servizi e la relativa fruizione
- predisporre percorsi extrascolastici *ad hoc* per situazioni e bisogni specifici e promuoverne l'accesso
- promuovere attività ricreative rivolte specificamente agli adolescenti

alle famiglie :

- promuovere incontri tra famiglie in ambito scolastico ed extrascolastico
- sostenere le famiglie nel comprendere l'importanza della scuola nei processi di integrazione
- sostenere le famiglie nelle procedure di accesso e inserimento in ambito scolastico
- rafforzare nei genitori la consapevolezza del proprio ruolo nel processo di integrazione dei minori;
- attivare interventi di mediazione tra minore, famiglia, istituzioni locali e territorio.

alla comunità locale :

- creare occasioni e spazi di aggregazione tra minori italiani e migranti.

Gli obiettivi, soprattutto quelli relativi ai minori e alla cittadinanza, sono stati pienamente conseguiti. In particolare, i laboratori interculturali hanno avuto un ottimo esito in termini di risposta alla metodologia interculturale adottata, di partecipazione numerica e di coinvolgimento attivo, nonché dell'incremento di relazioni positive tra minori. Un insegnante del IX Circolo didattico "Japigia1" spiega che per realizzare i laboratori: "non c'è stata selezione, ma una graduale e naturale integrazione fra alunni/e italiani e migranti anche non appartenenti alla stessa classe; è stata favorita la partecipazione dei/le minori migranti alle attività estive".

Nella scuola dove sono state svolte le attività, gli/le alunni/e migranti, in maggioranza di "etnia" Rom, vivono un inserimento soddisfacente e un'integrazione

grazione serena condividendo con il gruppo dei pari di cittadinanza italiana non solo percorsi didattici e laboratoriali, ma soprattutto momenti di “vita vissuta” insieme. Il laboratorio di cittadinanza attiva rivolta alle classi terze del Circolo è stata effettuata in orario mattutino curricolare. Le attività sono state inserite nel piano di lavoro programmato dalle interclassi. L’argomento proposto ha visto lavorare in sintonia docenti e operatori per il raggiungimento di un obiettivo comune: fare dei bambini futuri cittadini/e consapevoli di essere portatori di doveri e fruitori di diritti. I percorsi di sostegno psico-sociale, l’orientamento e la mediazione hanno conseguito buoni risultati e le attività del doposcuola hanno avuto tutti eccellenti risultati. Le famiglie sono state coinvolte, soprattutto, attraverso i percorsi di orientamento al ruolo di genitore di minori migranti, fornendo dei *feedback* molto positivi circa i laboratori interculturali. Al fine di un coinvolgimento familiare più attivo e costante, si ritiene prioritaria una maggiore partecipazione diretta alle attività progettuali da parte delle associazioni di migranti. Il progetto AMICA ha coinvolto circa 150 minori e giovani migranti, tra i 6 e i 18 anni d’età e circa 450 minori italiani.

Progetto: “Camper dei diritti”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente Attuatore: ARCI Bari

Finanziamento: FEI - Fondo Europeo per l’Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi - Azione 6 “Mediazione sociale e promozione del dialogo interculturale”

Periodo di attuazione: 2012

Il progetto “Camper dei diritti”, in linea di continuità con il progetto “Amica” e con le iniziative e servizi realizzati dall’ARCI di Bari, si poneva quale obiettivo il riconoscimento dei diritti di cittadinanza dei/le migranti presenti sul territorio mediante un insieme di azioni integrate che ne sostenessero l’accoglienza, l’integrazione, nonché ne favorissero l’accesso ai servizi territoriali. Nello specifico, con il progetto si intendeva dare una risposta concreta in tema di fruizione dei diritti e di accesso ai servizi essenziali, in un’ottica di promozione sociale e culturale.

Le attività progettuali sono state realizzate a Bari e provincia e nella BAT, privilegiando l'implementazione delle azioni nei quartieri ad alto tasso di migrazione; il fattore territoriale è stato determinante nel progetto in quanto ha permesso il coinvolgimento attivo delle strutture/istituzioni a vario titolo coinvolte e la partecipazione diretta dei/le migranti e delle loro comunità.

Obiettivi del progetto:

1. introdurre i/le cittadini/e di Paesi terzi alla comprensione delle regole e procedure di accesso ai servizi pubblici; obiettivo specifico, garantire l'accesso alla medicina essenziale.
2. favorire l'evoluzione di un percorso nel quale cittadini/e migranti e operatori/trici delle istituzioni acquisiscano consapevolezza di bisogni, richieste, diritti e doveri; obiettivo specifico, garantire prevenzione, diagnosi e cura delle malattie.
3. supportare il percorso di convivenza. Realizzare le condizioni per superare gli ostacoli della comunicazione e favorire la costruzione di una rete; obiettivo specifico, individuare e sostenere i contesti territoriali a forte criticità interculturale per promuovere il dialogo.
4. potenziare le occasioni di confronto e di negoziazione. Creare opportunità per migliorare le condizioni di vita relazionale dei cittadini; obiettivo specifico, promuovere spazi polifunzionali quali laboratori sociali e culturali a supporto stabile del territorio nell'attivare iniziative e azioni di *empowerment* sociale e culturale.

In particolare, gli obiettivi 1 e 2 sono stati focalizzati sui temi del diritto alla salute e all'accesso ai servizi essenziali, mettendo in campo una serie di azioni volte a potenziare l'informazione e la sensibilizzazione oltre che a favorire l'accesso ai servizi socio-sanitari del territorio, rimuovendo o contrastando eventuali ostacoli di natura culturale e/o sociale. Gli obiettivi 3 e 4 promuovevano azioni di dialogo interculturale, nell'ottica di migliorare la convivenza civile e di costruire occasioni di scambio e confronto multiculturale limitando l'insorgere di conflitti sociali. Il progetto ha considerato due tipologie di destinatari:

- destinatari diretti, circa 1850 cittadini/e di Paesi terzi di età compresa tra 0 e 45 anni provenienti prevalentemente da: Albania, Romania, Marocco, Cina, Bangladesh, Tunisia, Egitto, Eritrea, Costa d'Avorio, Nigeria, Mauritius, India, Filippine, Ucraina, Georgia;



– destinatari indiretti, cittadini/e con cittadinanza italiana, operatori/trici sociali, clinici e sanitari, istituzioni locali, reti territoriali e comunità straniere; obiettivo era quello di promuovere uno scambio concreto e positivo tra cittadini/e italiani e cittadini/e di Paesi terzi presenti sul territorio, nel pieno rispetto delle diversità culturali e religiose di ognuno/a. Una particolare categoria di beneficiari indiretti è rappresentata da studenti/esse coinvolti nelle iniziative attivate nelle scuole, che hanno conseguito un inatteso successo, più ampio di quanto previsto in origine.

Attività realizzate:

- promozione della salute e fruibilità dei servizi socio-sanitari mediante le seguenti azioni 1) potenziamento delle attività di medicina di strada (camper itinerante) con l’ascolto, l’invio ed eventuale accompagnamento ai servizi territoriali attraverso la predisposizione di piani individualizzati; 2) implementazione dello Sportello informasalute (ARCI-ASL), dello Sportello cantiere dei diritti e dell’Ambulatorio di malattie infettive che hanno offerto un servizio itinerante correlato a un servizio di assistenza medica essenziale e specialistica; 3) promozione di iniziative volte a favorire un’integrazione sana degli/le studenti/esse migranti che frequentano le scuole; 4) *counselling* medico scolastico rivolto a studenti/esse e famiglie presso alcune scuole del territorio; 5) avvio di *focus* di approfondimento rivolti a operatori/trici sociali, sanitari e clinici per implementare buone pratiche relative all’accoglienza, all’ascolto e alla presa in carico .
- mediazione sociale di comunità e facilitazione interculturale, con le seguenti azioni 1) sperimentazione di azioni di sviluppo di comunità e mediazione dei conflitti nei quartieri di Bari, con interventi a supporto della partecipazione dei nuclei familiari migranti alla vita cittadina; 2) interventi di facilitatori interculturali a Bari per raccogliere le segnalazioni di situazioni di conflitto da parte della cittadinanza e successivamente affrontarle con gli strumenti della rete; 3) percorsi individualizzati e di piccoli gruppi di accompagnamento sociale nei processi di integrazione sociale e culturale nei quartieri della città con servizio di mediazione per favorire i processi di convivenza tra migranti e italiani; 4) iniziative di socializzazione sui temi della conciliazione, del mutualismo e della cooperazione territoriale, con una specificità rispetto alle esigenze delle donne; 5) incontri con il coinvolgimento delle associazioni di migranti e delle comunità

di appartenenza per rafforzare le reti dell'associazionismo supportandolo nel dialogo con le istituzioni nell'espressione dei bisogni.

Aspetti peculiari del progetto:

- modalità itinerante; la possibilità di incontrare le persone non in un ufficio asettico e formale, ma nei luoghi più vicini al loro quotidiano ha facilitato lo scambio e la relazione risultando positiva nel conseguimento degli obiettivi; confronto sui temi della convivenza e dei conflitti sociali tra migranti e italiani utilizzando il lavoro di strada contrastando, inoltre, la frammentazione dell'associazionismo etnico
- supporto dei/lle migranti per una progressiva autonomia
- soluzioni e proposte provenienti dai diretti interessati
- presenza e azione del Camper itinerante nelle scuole del territorio
- *Focus group* per la diffusione capillare di informazioni tra gli addetti ai
- lavori.

Progetto “Italiano in rete”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente Attuatore: Associazione Quasar e Regione Puglia in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale, l'Università per gli stranieri di Perugia e l'Università degli Studi di Bari.

Finanziamento: FEI – Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi Azione 1/2012 – “Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi”.

Periodo di attuazione: 2014

Il progetto “Italiano in rete” è stato il più imponente piano di integrazione linguistica per migranti realizzato nella Regione; si è trattato di un importante piano di insegnamento dell'italiano e, in alcuni casi, anche di prima alfabetizzazione per cittadini/e provenienti da Paesi terzi prevedendo l'attivazione di percorsi formativi integrati di apprendimento nella lingua italiana L2 ed educazione civica.

Oltre 262 migranti (60% donne), provenienti da 27 Paesi, hanno imparato



a leggere e a scrivere in italiano; il progetto ha interessato tutte le province pugliesi e coinvolto 22 insegnanti specializzati nell'insegnamento dell'italiano per migranti; 17 mediatori/trici; 7 *baby sitter*, 10 *tutor* per altrettante scuole per un periodo di sei mesi.

Elementi di successo: alta professionalità del personale impiegato, molto motivato e qualificato; particolarmente utile si è rivelato il servizio di *baby sitting* che ha consentito a molte donne di frequentare serenamente i corsi.

Criticità emerse: non sono emerse particolari criticità.

Elementi innovativi: possono essere ravvisati nelle “dimensioni” del progetto e nel numero delle persone coinvolte; in effetti, si è trattato di un approccio “aggressivo” al problema dell'integrazione linguistica.

Riproducibilità, Trasferibilità: le caratteristiche e le modalità con le quali è stato realizzato il progetto possono essere riprodotte in altri contesti geografici.

Progetti e prassi di altri Paesi europei⁵⁰

Spagna

Il ricongiungimento familiare in Spagna è disciplinato da una normativa che non è tra le più restrittive in Europa. Il diritto al ricongiungimento familiare è maturato dai migranti al compimento del primo anno di residenza legale, al contrario di altri Paesi dove si richiede più di un anno.

Per esercitare tale diritto il migrante deve disporre di un lavoro e di un alloggio. La legge disciplina l'entità del reddito necessario e le caratteristiche che deve presentare l'alloggio. I familiari con cui esercitare il ricongiungimento sono il coniuge, i figli e, in taluni casi, gli ascendenti.

Nelle recenti riforme della legge spagnola dell'immigrazione sono state introdotte talune restrizioni a tale diritto, specialmente per quanto riguarda la riunificazione con gli ascendenti.

⁵⁰ A cura dei partner esteri Miguel Pajares (Università di Barcellona), Norbert Kreuzkamp (ACLI e. V. Selbsthilfewerk für interkulturelle Arbeit), Simona Tersigni (Università di Nanterre), Centre Bruxellois d'Action Interculturelle.

Segnaliamo talune cattive pratiche a carico dei consolati spagnoli dei Paesi di origine dei migranti. I consoli dispongono di poteri arbitrari di rifiutare il visto per l'ingresso in Spagna dei membri della famiglia che devono essere ricongiunti. Spesso i consoli rifiutano i visti a persone che dispongono di tutti i requisiti necessari al ricongiungimento.

Come buone pratiche vanno indicate il lavoro svolto dalle associazioni di migranti, a sostegno ed aiuto dei migranti nel completamento delle formalità del ricongiungimento e nella denuncia degli abusi e degli atti dei consolati che usano la propria discrezionalità.

Germania

Il ricongiungimento familiare dei rifugiati non sembra un ambito molto avanzato delle prassi legali e sociali tedesche. A livello nazionale i diritti dei coniugi e della famiglia al ricongiungimento sono regolati dalla Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) da quella sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) del 2005 e da quella di applicazione delle direttive europee in materia (*Richtlinienumsetzungsgesetz*) del 2007⁵¹.

Nonostante la tutela a livello costituzionale del matrimonio e della famiglia come diritti fondamentali⁵², ratificando la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori nel 1992 la Germania aveva formulato una dichiarazione interpretativa relativamente ad alcuni articoli per consentire di internare profughi minorenni. Questa dichiarazione è stata ritirata il 15 settembre 2010⁵³.

⁵¹ Vd. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html; Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, http://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/index.html; Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union,

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, 15.5.2015.

⁵² Vd. Articolo 6 della Legge Costituzionale (Grundgesetz): „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.“, Art. 6,1 GG, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122, 15.5.2015

⁵³ Vd. Convenzione sui diritti dei minori del 20.11.1989, <http://www.kinderrechtskonvention.info/vorbehaltserklaerung-deutschlands-356/>, 15.5.2015.

Tuttavia minori migranti o rifugiati spesso incontrano ancora difficoltà a realizzare tutti i loro diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite⁵⁴.

Francia

In Francia, il ricongiungimento familiare non è un fenomeno lineare che segue una logica evolutiva costante. Esso ha avuto un'oscillazione che dipende direttamente dal modo in cui, in determinate congiunture, alcune tipologie migratorie sono state preferite ad altre, nell'ambito delle politiche d'immigrazione che filtrano sempre chi può immigrare, come può farlo e per quanto tempo si può trattenere.

Parlare di ricongiungimento implica anche che si sfatino due credenze collettive molto radicate in Francia. La prima è quella secondo la quale il fenomeno migratorio sarebbe stato prettamente maschile e adulto. Secondo questa logica ingenua l'arrivo di lavoratori migranti sarebbero stata sistematicamente seguito quello delle mogli e dei figli minorenni. In realtà, malgrado l'esistenza del ricongiungimento e malgrado il ricorso diffuso a questa procedura dopo la sospensione relativa dell'immigrazione in Francia(1974), diverse ricerche riguardanti le donne ma anche i bambini hanno messo in luce l'esistenza, sin dalla seconda metà del XIX secolo, di reti migratorie femminili legate al lavoro domestico o di bambini che arrivavano da soli in Francia.

Il secondo punto da sfatare riguarda il fatto che il ricongiungimento familiare ha avuto un'esistenza informale che ha preceduto la realtà giuridica di una procedura legata alla gestione pubblica dell'immigrazione internazionale. In effetti, il ricongiungimento è esistito in maniera informale prima del 1930, nell'ambito di circolazioni transnazionali che risalgono alla fine del XIX secolo, come nel caso dei Toscani di Lucca. Le scelte operate dai Belgi o dagli Italiani (uomini e donne), che hanno praticato un ricongiungimento familiare o fatto comunque arrivare parenti o amici dal loro comune d'origine. s'iscri-

⁵⁴ Vd. FORUM MENSCHENRECHTE E. V. (2011): Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder! Flüchtlingskinder in Deutschland, Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf nach Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin,

http://www.jetzterstrechte.de/cms/upload/PDF/Fluechtlingskinder_in_Deutschland_gemPosPapier_Mai_11.pdf, 15.5.2015.

vono in un contesto in cui non c'è un libero accesso al mercato del lavoro per gli immigrati

Nel 1984, un anno dopo le marce per l'uguaglianza partite da Lione e dirette a Parigi, viene ribadito il diritto per gli stranieri di vivere in famiglia, divulgando quanto già sottolineato dal Consiglio di Stato nel 1978, cioè il diritto per gli stranieri (e non soltanto per i Francesi) di vivere “una vita familiare normale”, tramite una procedura che consenta ad uno straniero regolarmente residente in Francia di farsi raggiungere dai membri della propria famiglia (nucleare), cioè un coniuge e i figli minorenni. Ciononostante, sin dal 1993, si assiste a delle restrizioni istituzionali di questa procedura, in particolare con la seconda legge detta Pasqua, dal nome del ministro corso. Essa limita le condizioni del ricongiungimento alle risorse economiche del coniuge già presente in Francia e crea le basi di un Piano provinciale per l'accoglienza delle famiglie ricongiunte, Piano che è messo sotto il duplice controllo del prefetto e dei servizi sociali. Dopo il 2003, il numero di *sans-papiers* aumenta anche tra le famiglie immigrate presenti in Francia : le loro detenzioni e espulsioni aumentano sensibilmente, in particolare a Mayotte⁵⁵ dove nel 2012 ben 6.000 bambini sono stati rinchiusi nel CRA (*Centre de rétention administrative*) con i loro genitori⁵⁶.

Infine tra il 2003 e il 2007, tre leggi limitano le modalità del ricongiungimento. Da un lato sono instaurate delle sanzioni per le famiglie che effettuano il ricongiungimento al di fuori della procedura legale, dall'altro gli anni di permanenza in Francia che figurano nei permessi di soggiorno rilasciati ai membri delle famiglie ricongiunte dipendono dal tipo di risorse economiche e dal tipo di alloggio di cui dispongono queste ultime. Bisogna sottolineare che nel mese di luglio 2014, la Corte europea dei diritti umani ha precisato gli obblighi che ogni Stato ha a tutela della vita familiare degli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno (art. 8 della Convenzione). La Francia è stata condannata dalla Corte di Strasburgo in tre casi su quattro. La Corte europea ha messo in evidenza i rischi propri alle procedure francesi di ricongiungimento. Queste

⁵⁵ Si tratta di una provincia situata nell'Oceano indiano e diventata francese nel 2011.

⁵⁶ http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/08/29/mayotte-le-conseil-d-etat-valide-la-re-tention-des-familles-sans-papiers_1752617_3224.html



ultime, per poter rispettare le esigenze della normativa europea, dovrebbero essere realizzate con maggiore flessibilità, rapidità ed applicazione effettiva.

Queste condanne fanno emergere una duplice lettura del problema. Da una parte esse sono indicative dei malfunzionamenti relativi al rilascio di permessi di soggiorno in Francia. Dall'altra, i ricorsi fatti a livello europeo dimostrano quanto siano numerose le difficoltà incontrate in Francia dai richiedenti per provare la loro buona fede di fronte alle accuse e ai sospetti dell'amministrazione (riguardo all'autenticità degli atti anagrafici) che impediscono di effettuare il ricongiungimento. Tutto ciò è collegato ad una scelta politica che mira a rafforzare la lotta contro l'uso fraudolento del matrimonio per ottenere permessi di soggiorno, al punto che ormai la richiesta di un titolo di soggiorno per uno straniero sposato con un cittadino europeo stabilito in Francia è diventata una procedura più semplice che la richiesta analoga effettuata da uno straniero o da una straniera sposato/a con un o una Francese. Ciò ha creato una situazione di discriminazione che ci porta indietro nel tempo, denunciata negli ultimi anni dalla HALDE, poi confluita nel *Defenseur des droits*, ma anche dal collettivo *Les Amoureux au ban public*, creato nel primo decennio degli anni Duemila all'interno di un'associazione storica in difesa degli immigrati (La Cimade) per rendere socialmente legittime le coppie bi-nazionali.

Finito di stampare nel mese di settembre 2015
dalla Tipolitografia CSR - Via di Pietralata, 157 - 00158 Roma
Tel. 064182113 (r.a.) - Fax 064506671

