

**Scuola di alta formazione specialistica per gli avvocati in “Diritto delle persone, relazioni familiari e minorenni”**

**di CAMMINO**

**in collaborazione con i Dipartimenti di Giurisprudenza delle Università di Roma Tre, Cassino – Lazio meridionale**

**XII MODULO**

**Persone migranti, diritti fondamentali. La tutela delle relazioni familiari e dei minorenni**

# Lucia Tria



**Il diritto all'unità familiare dei migranti tra  
normativa nazionale e normativa europea**

**7 luglio 2023**

# Premessa

Credo che non si possa parlare di diritto all'unità familiare dei migranti, senza inserire questo argomento nel più ampio contesto dei molteplici strumenti giuridici a disposizione in ambito UE, nel sistema CEDU e in quello nazionale per la garanzia dei diritti fondamentali degli immigrati. La cui efficacia in concreto rappresenta il **banco di prova delle democrazie contemporanee**, secondo l'opinione di molti studiosi e operatori del settore.

Sicuramente si tratta di un settore nel quale il ruolo dell'avvocato è particolarmente importante, sia per aiutare l'immigrato ad illustrare la propria situazione sia per fare da stimolo al giudice per eventuali integrazioni istruttorie sulla situazione del Paese di provenienza del ricorrente.

L'argomento è, quindi, molto vasto e complesso.

Per questo nella presente lezione mi limiterò ad indicare le linee di tendenza generali della normativa e della giurisprudenza sull'argomento, rinviando alla **relazione scritta** che ho pregato gli organizzatori del corso di distribuire a tutti voi.

# Gli immigrati nei Paesi UE e in Italia: alcuni dati statistici.



# Paesi UE

Dai dati diffusi di recente da **EUROSTAT** – l'istituto di statistica dell'Unione Europea – risulta, in sintesi, che nel 2021 si è registrato un forte aumento dei permessi di lavoro, la cui quota è salita dal 39% nel 2020 al 45% nel 2021. Nel 2021 i permessi di soggiorno rilasciati per ricongiungimento familiare sono scesi al 24%.

La maggior parte delle prime domande di asilo sono state presentate nel 2021 nei seguenti Paesi: Germania (148 200); Francia (103 800); Spagna (62 100); Italia (45 200); Austria (37 800).

# L'unione familiare: prima motivazione per il nostro Paese

In Italia, invece, nel 2021 per tutte le prime dieci collettività – Albania, Bangladesh, Pakistan, India, Egitto, Ucraina, Regno Unito, Cina, Nigeria – il principale motivo di ingresso nel territorio nazionale è il ricongiungimento familiare (cui si riferisce quasi il 73% degli ingressi di cittadini marocchini durante il 2021). Fanno eccezione il Pakistan, i cui cittadini richiedono maggiormente protezione internazionale (oltre il 41% dei nuovi documenti rilasciati), e la Nigeria (oltre il 39%). Per la Cina tornano elevati gli ingressi per studio che coprono il 29,8% dei permessi emessi nel 2021. Molto rilevanti per alcune cittadinanze anche i permessi rilasciati per motivi di lavoro che vedono in testa alla graduatoria, oltre all'Ucraina, anche India (37,7% del totale dei nuovi ingressi) e Cina (circa il 30,6%).

# Distribuzione territoriale degli immigrati

Peraltro, da oltre 10 anni il motivo di ingresso più rilevante per il nostro Paese è quello dell'unità familiare.

Questo comporta che gran parte delle domande siano finalizzate a raggiungere i familiari ai quali ci si vuole ricongiungere e quindi ha rilievo anche per distribuzione territoriale degli immigrati.

# I minori non accompagnati

Nel 2021 ben 183 600 richiedenti asilo avevano meno di 18 anni: in quasi il 13% dei casi (23 200) si trattava di minori non accompagnati, provenienti per la maggior parte da Afghanistan, Siria e Bangladesh.

I minori stranieri non accompagnati (MSNA) censiti in Italia al 31 dicembre 2022 sono 20.089, dato in forte aumento rispetto al 2021 (+64%) a causa della crisi umanitaria che ha interessato l'Ucraina dal febbraio 2022. I MSNA sono in maggioranza maschi (85,1%), e hanno per la maggior parte 17 (44,4%), 16 (24%) o dai 7 ai 14 anni (17,5%), arrivano soprattutto da Ucraina (5.042 minori), Egitto (4.899), Tunisia (1.800), Albania (1.347) e Pakistan (1.082), mentre le Regioni che ne accolgono di più sono la Sicilia (3.923 minori, il 19,5% del totale), la Lombardia (2.880, il 14,3%), la Calabria (2.068, il 10,3%) e l'Emilia-Romagna (1.814, il 9%).

# La situazione italiana

In Italia, la popolazione di cittadinanza straniera al 1° gennaio 2023 è di 5 milioni e 50 mila unità, in aumento di 20mila individui (+3,9‰) sull'anno precedente e pari all'8,6% della popolazione complessiva. Continua a calare, invece, la popolazione complessiva, che al 1° gennaio 2023 è di 58 milioni e 851 mila unità, 179mila in meno sull'anno precedente, per una riduzione pari al 3% (dati ISTAT).

L'incidenza degli stranieri residenti sulla popolazione totale è dell'8,6%, in leggero aumento rispetto al 2022 (8,5%).

# Le diverse Regioni di Italia

Per quanto riguarda la distribuzione nel territorio nazionale i cittadini extra-UE si concentrano per lo più nel Centro-nord. Al 1° gennaio 2022 la Lombardia ospitava da sola il 26,1% degli stranieri con permessi di soggiorno e la provincia di Milano il 12,7%, ossia la quota più alta tra le province e anche tra le regioni, comprese Emilia Romagna (11,3%) e Lazio (11,1%) che seguono nella graduatoria. Nel Mezzogiorno la presenza non comunitaria è decisamente più limitata (14,6% dei permessi rilasciati o rinnovati) e anche meno stabile sul territorio: solo il 59,8% dei cittadini extra-UE regolarmente presenti ha un permesso di lungo periodo contro il 65,2% del Nord-ovest, il 69% del Nord-est e il 66,9% del Centro. La stessa ripartizione si caratterizza per una più elevata incidenza dei permessi connessi all'asilo e alla protezione internazionale: sono il 9,2% contro il 5% della media nazionale.

# La dislocazione territoriale

Le collocazioni territoriali delle varie collettività rispondono ai diversi modelli migratori e di inserimento lavorativo.

Con riferimento al motivo del soggiorno, i **lavoratori stagionali** vivono in quasi il 44% dei casi in comuni rurali, mentre chi entra per studio vive in città o in aree densamente popolate (84% dei casi circa).

Si comprende quindi l'incidenza, anche da questo punto di vista, del calo che si è registrato durante la pandemia per gli ingressi per **lavoro stagionale**, su cui ha pesato molto la chiusura delle frontiere; la diminuzione in questo caso è stata del 65,1%: da 2.158 nuovi permessi per tale motivazione nei primi sei mesi del 2019 a 753 nel primo semestre del 2020.

# Acquisizioni della cittadinanza italiana.

Le acquisizioni di cittadinanza italiana tra il 2020 e il 2021 sono calate dell'8%.

Ma un recente rapporto della Fondazione ISMU ETS evidenzia che, in base agli ultimi dati Istat ed Eurostat, nel 2022 si è avuto un aumento del 9,7% rispetto al 2021.

Nel 2021 (ultimi dati disponibili) ad ottenere la cittadinanza italiana sono stati soprattutto albanesi (22.493), marocchini (16.588), rumeni (9.435), brasiliani (5.460), bangladesi (5.116), indiani (4.489), pakistani (4.410), argentini (3.669, più del doppio rispetto al 2020, anno in cui se ne contavano 1.717), moldovi (3.633) ed egiziani (3.531). L'alto numero di acquisizioni da parte di brasiliani e argentini è dovuto alla possibilità di naturalizzazione per ius sanguinis e cioè grazie alla presenza di avi italiani.

# Vari tipi di pds: percentuali

In sintesi, considerando soltanto i permessi con scadenza (quindi **non di lungo periodo**), da recenti rilevazioni risulta che il **52%** dei cittadini non comunitari si trova in Italia per motivi di famiglia, il **27,8%** per lavoro e il **13,6%** per motivazioni connesse alla protezione internazionale.

Quanto alla distribuzione sul territorio, anche se il Mezzogiorno rappresenta una porta di ingresso per molti migranti, la loro presenza si concentra nel Centro-nord.

# Italia multi-etnica

Il nostro Paese continua a diversificarsi dagli altri Stati UE per essere caratterizzato da un tipo di immigrazione che – a differenza di quanto accade, ad esempio, in Germania, ove l'immigrazione è prevalentemente turca e siriana – è **proveniente da moltissimi Paesi** ciascuno con le sue peculiarità. Questa multi-etnicità può considerarsi un arricchimento, ma rende più difficile **l'integrazione**.

# Un contributo ignorato

La **componente immigrata della popolazione offre un notevole contributo** allo sviluppo del nostro Paese anche perché contribuisce a ridurre il **deficit demografico** con tutto ciò che ne consegue.

L'importanza di tale contributo viene evidenziata sia dal FMI sia dalla Banca d'Italia.

Ma al livello informativo e soprattutto politico il suddetto contributo spesso risulta ignorato.

# Denatalità ed emigrazione degli italiani

In questa ottica non va neppure dimenticato che l'Italia **continua a spopolarsi**, anno dopo anno.

La tendenza alla denatalità continua a manifestarsi e secondo gli ultimi dati elaborati dall'ISTAT con 90.986 nascite il periodo gennaio-marzo 2023 è stato il peggiore mai registrato, inferiore all'anno scorso e a maggior ragione rispetto agli anni prima della pandemia.

# Evitare il declino

Tra il persistente aumento degli italiani che si trasferiscono all'estero, il calo delle immigrazioni degli stranieri e la denatalità il Paese rischia un irreversibile **declino demografico che si collega a quello economico**. Anche se non è isolata in Europa visto che dai dati EUROSTAT risulta anche i Paesi dell'Europa occidentale e del Nord soffrono una crisi delle nascite simile a quella Italiana.

Molti sottolineano come in mancanza di politiche attive di contrasto all'incertezza produce conseguenze di lungo periodo sulle scelte familiari tali da poter incidere sul futuro demografico di tutta Europa e quindi sul suo peso politico nel mondo.

Nel nostro Paese purtroppo la denatalità non si è arrestata con il **lockdown** – come da alcuni sperato – perché in realtà, rileva l'ISTAT, il nostro Paese è sentito come ingiusto e tale per cui immaginare di esservi genitori è più difficile che altrove, prevalendo la percezione di incertezza sociale, economica e politica.

# La denatalità



# La migrazione familiare: uno dei pilastri della multiethnicità dell'Europa e dell'Italia



# Il desiderio di unirsi ai congiunti

Anche dalle rilevazioni statistiche dianzi richiamate risulta che una delle motivazioni più forti per il radicamento degli stranieri extracomunitari o apolidi in Europa – e quindi anche in Italia – è rappresentata dal **desiderio di unirsi con i propri congiunti**, oltre che dalla ricerca di un lavoro.

# Il libro verde della Commissione UE

In questa cornice si inserisce il **“Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei Paesi terzi che vivono nell’Unione europea”**, presentato dalla Commissione UE il 15 novembre 2011, muovendo dalla constatazione che negli Stati membri UE dotati di dati affidabili, risultava che nei primi anni 2000 la migrazione familiare corrispondeva a oltre il 50% dell’immigrazione regolare totale, tanto che la Commissione auspicava il potenziamento delle previste misure di integrazione e una riduzione del margine di discrezionalità all’epoca riconosciuto ai singoli Stati membri.

# Modificare la direttiva 2003/86

Partendo da questa premessa la Commissione, col suddetto Libro verde, aveva lanciato un dibattito pubblico al fine di individuare le soluzioni migliori per **modificare la direttiva 2003/86/CE** (relativa al ricongiungimento familiare) in molte parti fondamentali.

Tuttavia, i risultati di questa consultazione pubblicati l'11 maggio 2012 dalla Commissione stessa, si sono rivelati significativi soltanto per quel che riguarda il consenso sulla necessità di ampliare la tutela in favore dei **beneficiari di protezione internazionale**. Mentre sulle altre proposte della Commissione non si è trovato l'accordo tra gli Stati membri.

# Migranti “forzati” e migranti “economici”.



# Una distinzione riesumata e impropria

Già da quest'ultima notazione si comprende come pure la disciplina del diritto all'unione familiare sia influenzata dalla **“riesumata”** **distinzione** tra migranti “forzati” (detti anche “profughi a lungo termine”) e migranti “economici”.

E come tale distinzione difficilmente possa essere superata.

## II CEAS

Del resto, è il c.d. Sistema europeo comune di asilo, **CEAS** nell'acronimo inglese (Common European Asylum System) ad avere a fondamento la suddetta distinzione.

E la **normativa nazionale** degli Stati membri della UE deve essere coordinata con quella del CEAS.

# Individuare la provenienza e la motivazione del migrante

La suindicata distinzione deriva dall'individuazione della **provenienza dei migranti e delle motivazioni dell'arrivo.**

Ma tale individuazione non sempre è agevole sia per difficoltà di tipo linguistico sia per problemi riguardanti la conoscenza della reale situazione del Paese o meglio della zona del Paese da cui il migrante proviene e gli **usi e i costumi ivi praticati.**

# La schiavitù per debiti

Basta pensare che se un migrante arriva in Italia provenendo **dall’Afghanistan o dal Pakistan** e dice di avere abbandonato il proprio Paese per aver contratto un debito divenuto molto oneroso ed impossibile da soddisfare è facile inquadrarlo come “migrante economico”, se non si considera che in questi due Paesi – come purtroppo in molti altri – secondo il Global Slavery Index, è molto frequente che in una simile situazione si possa diventare vittime del sistema della “**schiavitù per debiti**”, in cui il debito personale viene usato dagli sfruttatori per ottenere forzatamente manodopera gratuita (vedi **Cass. n. 29142 del 2020**).

# I c.d. profughi ambientali

Analogamente – e questa volta per carenze normative – appare del tutto improprio qualificare come «migranti economici» i **c.d. “profughi ambientali”**, che sono vittime principalmente dei mutamenti climatici, ai quali spesso per tale ragione viene negata la protezione internazionale per il fatto che non sono espressamente contemplati dalla Convenzione di Ginevra.

# Il Comitato ONU per i diritti umani

Su questo fronte va ricordato che il **Comitato Onu per i diritti umani con una decisione del 7 gennaio 2020** – ovviamente non giurisdizionale e tecnicamente non vincolante per i governi – ha riconosciuto, per il futuro, il diritto dei profughi climatici a non essere respinti e rinviati nei loro Paesi, esaminando il caso di una famiglia di Kiribati – arcipelago indonesiano nel quale l’innalzamento del livello del mare, dovuto al surriscaldamento globale, potrebbe mettere in pericolo il diritto alla vita del ricorrente e della propria famiglia – i cui membri volevano ottenere lo status di profughi climatici in Nuova Zelanda.

# Il Comitato ONU per i diritti umani (segue)

Analogo orientamento è stato espresso dal suddetto Comitato Onu in occasione della sua 135esima sessione (27 giugno – 27 luglio 2022) nel **caso Daniel Billy e altri c. Australia**, avente ad oggetto la mancata adozione di misure di mitigazione e adattamento per combattere gli effetti dei cambiamenti climatici nei confronti di cittadini australiani appartenenti alla minoranza indigena delle isole dello stretto di Torres e residenti nelle quattro isole di Boigu (Keith Pabai e Stanley Marama), Masig (Nazareth Warri; e Yessie, Genia, Ikasa, Awara, Santoi e Baimop Mosby), Warraber (Kabay e Tyrique Tamu; e Ted e Daniel Billy) e Poruma (Nazareth Faud), quindi nelle isole basse, le cui popolazioni sono tra le più vulnerabili all’impatto dei cambiamenti climatici.

# Non respingimento dei migranti ambientali

È importante sottolineare che il Comitato per i diritti umani Onu ha specificato che anche nei confronti dei migranti ambientali o climatici deve essere sempre tutelato il **principio di non respingimento**.

In questa ottica, effettuando una interpretazione della Convenzione di Ginevra di tipo storico (riferita all'epoca in cui è stata emanata) oltre logico-sistemica (riferita alla sua ratio), in applicazione degli insegnamenti della nostra Corte costituzionale (vedi, per tutte: sentenze n. 16 e n. 74 del 1996), potrebbe giungersi alla conclusione che **la mancata considerazione dei migranti climatici in questa Convenzione è da ascrivere a ragioni storiche**.

# La tutela dei migranti ambientali nell'ambito del CEAS

Inoltre, nell'ambito del CEAS, si potrebbe anche arrivare quanto meno alla possibile attribuibilità della protezione sussidiaria per questi migranti facendo applicazione dei principi affermati nella importante sentenza della Grande Sezione della CGUE 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, nella quale fra l'altro la CGUE ha precisato che l'obbligo di conformità alla Convenzione di Ginevra, posto dall'articolo 78, par. 1, TFUE deve essere interpretato alla luce della Carta UE e dei vincoli da tale Carta derivanti, a partire dalla **tutela della vita privata e familiare degli immigrati**.

# Il destino delle persone determinato da una fragile distinzione.



# Due diverse modalità di soggiorno

La suindicata distinzione – o semplificazione – è stata teorizzata originariamente nel 1973 da Egon Kunz, noto demografo austriaco emigrato in Australia per ragioni politiche – nell’ambito della cosiddetta “push/pull theory” nella quale si distinguevano coloro che partono per necessità (i pushed, destinati a diventare rifugiati); dall’altra parte chi lo fa invece per scelta (i pulled, attratti da migliori prospettive economiche). Ma questa distinzione oggi non regge. È ormai assodato che, a parte gli scenari di guerra, non c’è mai una sola ragione che porta ad emigrare, perché lo si fa per un complesso di fattori: persecuzioni politiche, religiose, carestie, esclusione sociale, violazioni dei diritti umani, reti sociali che spingono verso il benessere... In ogni caso chi fugge per fame non può essere trattato diversamente da chi lo fa per guerre o persecuzioni.

Invece nel CEAS dalla suddetta distinzione – spesso di difficile applicazione concreta, specialmente all’arrivo – dipendono il **destino del migrante** e le modalità della eventuale permanenza nel Paese di approdo.

# Migranti forzati

I **migranti «forzati»** sono persone che non possono più fare ritorno nelle loro terre in quanto provengono da Paesi dove sono in corso guerre o conflitti ovvero da società in cui sono a rischio di discriminazione e che quindi possono chiedere la protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria). Oppure sono se persone che presentano condizioni di vulnerabilità possono ottenere una forma nazionale di protezione complementare, che originariamente era la nostra “protezione umanitaria” di cui all'art. 5, comma 6, TUI, variamente modificata nel tempo, come vedremo.

# Migranti c.d. economici

Sono persone che non sono “costrette” – nel senso suddetto – ad espatriare per ragioni politiche o discriminatorie, ma che lo fanno alla ricerca di migliori condizioni di vita.

In tale categoria tradizionalmente si fanno rientrare anche i **c.d. “profughi ambientali o climatici”**, che sono vittime principalmente dei mutamenti ambientali o climatici. Questa impropria configurazione nasce dal fatto che tali migranti non sono espressamente contemplati dalla Convenzione di Ginevra. Ma, come si è detto, sulla base di alcune recenti decisioni del Comitato Onu per i diritti umani e della CGUE si potrebbe arrivare all’attribuibilità a questi migranti di una forma di protezione internazionale.

# I diritti dei migranti c.d. forzati

I migranti “forzati” possono entrare nel nostro Paese e ricevervi accoglienza secondo le norme che disciplinano la **protezione** internazionale (di origine ONU o UE) o complementare e possono eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, restare nel territorio nazionale in base ad un permesso di soggiorno diverso (es. **lavoro**, studio, motivi familiari etc.) da quello inizialmente ottenuto.

# La disciplina dei c.d. migrati economici

Questi migranti invece devono rispettare il **regime “ordinario”** in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato, che, prevalentemente regolato dalla disciplina nazionale contenuta nel TUI e nel suo Regolamento di attuazione.

Questa complessa normativa per l'ingresso per lavoro si basa sul c.d. **decreto flussi annuale**.

Questo sistema, però, dal 2010 era entrato in crisi perché – per tutelare il lavoro nazionale e le persone provenienti da Paesi con cui l'Italia ha accordi bilaterali in materia di immigrazione– non venivano previsti più grandi numeri di ingresso per lavoro subordinato non stagionale che quello più richiesto. Da qualche anno questa tendenza si è progressivamente invertita. Infatti, l'ultimo decreto flussi ha fissato una quota massima di ingressi pari a 82.705 unità, 44.000 delle quali riservate agli ingressi per motivi di lavoro stagionale.

# Golden migrants

Un ulteriore elemento che rende del tutto irragionevole – e discriminatoria – l’indicata distinzione è rappresentato dalla tendenza in espansione tra gli Stati membri UE – seguendo l’esempio del Regno Unito che, prima di Brexit, per primo ha adottato misure di facilitazione per naturalizzare stranieri facoltosi – di offrire un trattamento preferenziale a cittadini **extracomunitari benestanti**, onde indurli a parcheggiare nel proprio territorio le loro ricchezze, creando così un sistema di inclusione “golden visa”. Questo ha portato alla creazione di un sistema per il quale due individui, con medesima nazionalità e provenienza da un Paese extra UE, si trovano ad essere trattati in modo diametralmente opposto solo **sulla base del reddito**, comunque prodotto, in spregio al principio della pari dignità di tutti gli esseri umani.

# Immigrazione irregolare

Nell'insieme la disciplina è molto complessa sicché anche la relativa attuazione risulta complicata e scandita da molteplici passaggi. Ne consegue che, in un **sistema di integrazione piuttosto fallace**, a volte non si riesce a prevenire il fenomeno della immigrazione irregolare, fenomeno che dai dati del Ministero dell'Interno riguarda principalmente gli **overstayers**, cioè coloro che «scivolano» nell'irregolarità in seguito alla scadenza del visto o del permesso di soggiorno.

# Pure il lavoro è irregolare

I **migranti irregolari** sono costretti, per sopravvivere, ad accettare qualunque situazione lavorativa, che a sua volta non può che essere irregolare e priva di tutele. L'unica loro speranza per restare in Italia in modo lecito è quella dell'emanazione di una **sanatoria**, visto che in effetti da quando è in vigore il TUI ci sono state **ben otto sanatorie**, alle quali il legislatore nazionale è stato, in un certo senso, costretto dalla rigidità della disciplina che genera irregolari, obbligati per varie ragioni a restare nel nostro Paese.

# UBER ITALY

Purtroppo il lavoro degli immigrati può essere irregolare, in nero o addirittura di tipo schiavistico pure se gli interessati hanno un titolo di soggiorno.

Basta pensare ai braccianti agricoli che a volte hanno il titolo di rifugiato o alle vittime del caporalato digitale che, secondo la Procura della Repubblica di Milano sarebbe stato commesso dalla **UBER Italy**. Tutti migranti provenienti da contesti di guerra, richiedenti asilo e persone che dimoravano in centri di accoglienza temporanei e in stato di bisogno. E la Procura ha anche considerato possibile che vi sia stato un reclutamento a valanga di rider alle suddette condizioni durante il lock down per il Covid-19.

# Il lavoro fattore di integrazione

Del resto, tutti i migranti che intendono rimanere in Italia cercano un lavoro dignitoso.

E questo è conforme alla nostra Costituzione e al consolidato insegnamento della Corte costituzionale secondo cui il lavoro si pone, **per i migranti**, come «l'agognato **fattore di legittimazione** e la chiave di inserimento nel Paese in cui si spostano».

# La nostra Costituzione

Per una precisa scelta dei nostro Padri costituenti la nostra Costituzione – nella quale la persona e il rispetto della persona hanno un ruolo centrale – non contiene una specifica disposizione nella quale è espressamente riconosciuta la pari dignità di tutte le persone ma con la solenne proclamazione, al primo comma dell'art. 1, che «l'Italia è una Repubblica democratica **fondata sul lavoro**», ha creato un profondo **collegamento tra democrazia e lavoro**, configurando la questione democratica come questione del lavoro, come è stato acutamente osservato da Gustavo Zagrebelsky.

# Salute e lavoro

Questo vuol dire che, secondo l'idea dei nostri Costituenti, il lavoro è lo strumento principale per dare « un contenuto concreto » alla **partecipazione del singolo alla comunità**.

Per il nostro ordinamento il fondamentale principio della pari dignità di tutte le persone umane poggia sulle due imponenti colonne, rappresentate dal **diritto al lavoro dignitoso e alla tutela della salute**. E, infatti, a questi due diritti è stata data una configurazione simile, essendo stati entrambi delineati in una duplice dimensione sia individuale – cioè come diritti fondamentali delle singole persone – sia anche sociale.

E va anche precisato che la definizione di salute alla quale dobbiamo fare riferimento non è quella di “semplice assenza dello stato di malattia o di infermità”, ma quella di “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale” originariamente contenuta nel Preambolo della Costituzione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità OMS (oppure World Health Organization, WHO, entrata in vigore il 7 aprile 1948), cui si riferiscono tutte le Carte internazionali in materia – a partire dalla importante Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità – e che è stata espressamente riprodotta nell’art. 2, comma 1, lettera o) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

# Parità di trattamento per gli immigrati e le loro famiglie

L'art. 2 del TUI stabilisce espressamente che:

- a) allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.
- b) La repubblica Italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

Nella pratica le applicazioni di questi principi risultano minoritarie e neppure si riconosce la rilevanza dei lavori svolti degli immigrati spesso in settori di grande impatto sociale come l'agricoltura, i lavori domestici e di assistenza, l'industria alimentare, l'edilizia, i trasporti, spesso senza tutele soprattutto quando sono irregolari.

# La pandemia di Covid-19

I lavoratori migranti in Europa e in Italia hanno rappresentato la **risposta di prima linea alla crisi del Covid-19**, visto che operano nei settori di **maggior impatto sociale** come l'agricoltura, i lavori domestici e di assistenza, l'industria alimentare, l'edilizia, i trasporti, spesso senza tutele soprattutto quando sono irregolari.

# I pregiudizi non muoiono

Peraltro gli effetti positivi per l'economia e la vita dei cittadini degli Stati UE (e quindi dell'Italia) del **contributo dei migranti** – essenziale per arginare le peggiori conseguenze della pandemia – non viene tuttora riconosciuto.

Anzi i migranti asiatici hanno subito attacchi di tipo xenofobo – anche violenti – come conseguenza della rappresentazione del Covid-19 come un **virus asiatico**.

# La pari dignità è un miraggio

Così la agognata pari dignità diventa una **chimera per i migranti** che se irregolari sono addirittura trasparenti e spesso costretti a mettere a rischio la loro salute e quella di coloro che li circondano, con **carichi di lavoro** a volte massacranti e senza la garanzia di vedere applicate le norme di tutela della salute nel posto di lavoro o nelle baraccopoli sovraffollate nelle quali spesso sono obbligati a vivere.

# La solidarietà tra gli Stati UE e negli Stati

Ne deriva che il modo in cui in concreto tali problematiche vengono affrontate nella UE e in Italia non può certamente essere considerato attuativo dei **principi e i valori** che proclamiamo come fondativi e che sono rimasti inalterati sulla carta.

In particolare la politica migratoria UE non appare certamente lungimirante e globale e tanto meno «fondata sulla solidarietà tra gli Stati membri» (come si afferma negli artt. 79 e 80 TFUE).

# Le riammissioni informali

Questo tipo di approccio può comportare l'adozione da parte della Polizia di frontiera di prassi con le quali i migranti vengono respinti **senza neppure un provvedimento scritto**, come può accadere per effetto dei trattati bilaterali di riammissione, quale è quello che viene da tempo attuato al confine tra l'Italia e la Slovenia.

Questa terribile prassi può comportare che un cittadino del Pakistan o di altro Paese lontano, pur intendendo presentare la domanda di asilo possa subire una «**riammissione a catena**» dall'Italia alla Slovenia, da qui in Croazia e quindi in Bosnia, per trovarsi nelle condizioni che abbiamo visto dalle immagini diffuse sui media.

Ed è molto importante sottolineare che con un'articolata e coraggiosa ordinanza del 18 gennaio 2021, il **Tribunale di Roma** ha dichiarato illegittimi tali respingimenti.

# Alterne vicende delle riammissioni

Dopo questa decisione il Ministro dell'Interno dell'epoca ha stabilito di sospendere la prassi delle riammissioni informali, ma il 28 novembre 2022 l'attuale Ministro dell'Interno ne ha deciso la riattivazione.

Ma, nel frattempo, con l'ingresso della Croazia nell'area Schengen la Slovenia non è più il confine esterno dell'Unione europea, e quindi si è dichiarata disponibile ad accogliere solo i migranti entrati in Italia attraverso la Slovenia, che “sono stati fermati nella fascia di confine e che non hanno fatto richiesta di protezione internazionale in Italia”. Di conseguenza, quasi tutte le riammissioni “proposte” dall'Italia tra dicembre 2022 e metà marzo 2023 sono state rifiutate da Lubiana: ben 167 sulle 190 “tentate” dalle autorità di frontiera italiane.

# Dalle riammissioni alle espulsioni

Per affrontare la situazione le autorità italiane hanno deciso di puntare sui provvedimenti di espulsione. Così, secondo Altreconomia – che riporta i dati della prefettura di Trieste – tra la fine del 2022 e il primo trimestre 2023 ne sono stati adottati oltre 650. Numeri che non hanno nulla a che fare con quelli dei mesi precedenti, e la cui logica non può che essere quella di trovare una risposta alternativa all'opzione mancante delle riammissioni.

E la maggior parte dei destinatari di questi provvedimenti di espulsione sono persone che provengono dall'Afganistan, un Paese nel quale rischiano persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti. Del resto, lo stesso si verificava per le riammissioni.

# Movimenti secondari

Va anche detto che gli interessati nella maggior parte dei casi non impugnano questi ingiusti provvedimenti perché preferiscono cercare di raggiungere il Paese desiderato.

In questo modo, si alimentano i cosiddetti movimenti secondari, cioè quelli dei migranti all'interno dell'UE per i quali veniamo rimproverati dalla UE e soprattutto dalla Francia e dai Paesi del Nord Europa, sottolineandosi che i Paesi che ricevono migranti dagli Stati extra-UE ma li "lasciano passare" infrangono le regole del CEAS.

# I «riammessi»



# Le situazioni di disagio

Ma deve essere aggiunto che ai migranti che riescono ad entrare nel nostro Paese e anche ad ottenere un titolo di soggiorno non sempre riusciamo ad offrire **condizioni di vita dignitose**. Infatti, spesso accade che dopo la fase dell'accoglienza non si riescano ad arginare le situazioni di disagio nelle quali si possono venire a trovare tante persone le quali per il fatto stesso di aver **dovuto lasciare il proprio Paese** hanno vissuto un'esperienza comunque traumatica.

# Democrazia in pericolo

Tutto questo già oggi è una delle cause dell'aumento della **violenza e della fragilità** della nostra società. Ma il rischio che discriminazioni e violenze aumentino ulteriormente è da molti temuto, anche guardando ai numerosi episodi di razzismo avutisi negli USA e anche in Europa e in Italia, con ritmo crescente. E oggi anche alle violenze che si stanno registrando in Francia e che hanno la loro causa in condizioni di disagio sociale trascurate.

Del resto, far vivere sul proprio territorio molte persone costrette a diventare «**trasparenti**» non solo mortifica la loro dignità ma crea un potenziale «esercito» di persone pronte a fare qualunque cosa pur di sopravvivere. Così inoltre si creano degli «steccati» all'interno della società, la cui presenza di per sé è la negazione della democrazia rappresentativa.

# La casa

Un altro problema nevralgico – e spesso sottovalutato – è quello degli **alloggi dignitosi**, che riguarda non solo molte persone nel mondo ma anche molti immigranti che vivono nel nostro territorio privi di acqua potabile e delle più elementari condizioni igieniche.

Per non parlare della situazione abitativa di Rom e Sinti e dei loro bambini.

# Le baraccopoli

Nel mondo quasi **2 miliardi** di persone vivono in "**insediamenti informali**".

La questione è stata esaminata anche alla COP25, la Conferenza sul clima di Madrid di dicembre 2019. Ma mancano ancora **strategie serie** per affrontare il problema della massiccia migrazione interna dalla campagna alle aree urbane nonché della migrazione verso Paesi diversi dal proprio, che sono alla base della nascita delle **baraccopoli**.

# Luoghi non considerati parti delle città

Per l'ONU una baraccopoli è **un ammasso di abitazioni e altre strutture** costruite senza il consenso formale delle autorità di pianificazione, oppure con il solo permesso temporaneo di occupare uno spazio specifico.

Pertanto, si tratta di luoghi che di norma non sono riconosciuti, né trattati come parti integranti delle città. Con tutto quello che ne consegue in termini di **mancanza di sicurezza**, accesso inadeguato all'**acqua potabile**, ai **servizi igienico-sanitari** e ad altre infrastrutture, scarsa qualità delle case, **sovraffollamento**. Eppure, come si è detto, in questi non-luoghi vivono quasi due miliardi di persone, secondo la stima fatta per l'Osservatorio dei Diritti da Álvaro Puertas Robina.

# La tutela dell'unità familiare dei migranti



# Il ricongiungimento familiare: nella UE e in Italia

Questa sommariamente descritta è la complessa cornice in cui si inseriscono gli istituti specificamente diretti a garantire la tutela dell'unità familiare dei migranti che hanno il loro fulcro nel **ricongiungimento familiare**, che consente allo straniero extracomunitario o apolide che vive nel territorio nazionale in base ad un regolare titolo di soggiorno oppure ad un cittadino italiano o di uno Stato UE oppure di uno Stato extra-UE aderente all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE) o dell'Area Economica Europea (EEA) – cioè: Islanda, Liechtenstein e Norvegia – di chiedere l'ingresso dei familiari stranieri extracomunitari o apolidi **residenti all'estero**, al fine di mantenere o riacquistare in modo continuativo l'unità della propria famiglia.

# Altri istituti

Nel diritto nazionale, al suddetto istituto, si affiancano il **permesso di soggiorno per motivi familiari** (o per coesione familiare) e il **visto (o la carta) per familiare al seguito**.

La disciplina nazionale del ricongiungimento familiare e degli istituti connessi è piuttosto complessa e risulta dalla combinazione di alcune direttive UE (recepite nel nostro Paese) con altre norme interne.

Per quel che concerne la disciplina processuale, va precisato che, sulla base della legge delega 6 novembre 2021, n. 206, l'art. 473-bis del **d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149** nel delineare l'ambito applicativo della nuova normativa ha espressamente escluso i procedimenti attribuiti alla competenza delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. E va aggiunto che, in questa materia, le Sezioni specializzate hanno una giurisdizione esclusiva.

# Quadro sinottico

- a) il **ricongiungimento familiare** riguarda i familiari che si trovano all'estero e che vengono “chiamati” in Italia dello straniero o dall'italiano o dal cittadino UE (ed equiparato) che vi si trova;
- b) il **permesso di soggiorno per “motivi familiari”** (o per “coesione familiare”) viene, invece, rilasciato allo straniero già presente nel territorio italiano e convivente con determinati familiari;
- c) il **visto di ingresso per familiari al seguito**, consente – senza necessità di chiedere il nulla osta al ricongiungimento familiare – l'ingresso, ai fini di un soggiorno di lunga durata a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che intenda fare ingresso in Italia al seguito di un familiare cittadino italiano, o di un Paese UE, ovvero di Paese aderente all'Accordo SEE, o al seguito di un familiare straniero di cittadinanza diversa da quelle predette che sia titolare di un **permesso UE per soggiornanti di lungo periodo** (ex carta di soggiorno) o di un **visto d'ingresso** di durata non inferiore a un anno (per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per studio, per motivi religiosi).

# Due tipi di visto

Il visto per familiare al seguito di cittadino italiano o UE (aderente SEE), benché alcuni nostri servizi consolari nel mondo continuino a confonderlo col visto per ricongiungimento familiare, è del tutto diverso da tale ultimo visto. Infatti:

- il **visto per ricongiungimento** si può chiedere quando il richiedente si trova in Italia o in un Paese UE oppure aderente SEE e la persona richiesta si trova in un Paese extracomunitario ed è cittadino extracomunitario;
- il **visto di familiare al seguito** invece, si richiede quando il cittadino italiano o UE o aderente SEE si trova in territorio extracomunitario (può essere residente in Italia oppure AIRE, cioè iscritto all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero, non fa differenza), nel quale il suo familiare (richiesto) si trova e/o risiede.

# Richiesta del titolo di soggiorno

Dopo l'ottenimento del visto e l'ingresso in Italia, entro 8 giorni lavorativi deve essere richiesto alla Questura competente:

- il rilascio del **permesso di soggiorno, per i familiari** dello straniero extracomunitario o apolide  
oppure
- la **carta di soggiorno**, per i familiari di cittadino europeo.

# Carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino UE t

L'interessante **Cass. 30 giugno 2022, n. 20856** ha precisato che l'art. 10 del d.lgs. n. 30 del 2007 – interpretato in conformità alla normativa UE volta ad assicurare in modo sostanziale il diritto all'unità familiare – consente all'autorità giudiziaria di riconoscere al ricorrente il diritto ad ottenere la carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, in presenza dei requisiti normativamente previsti, a seguito di rituale domanda in sede giudiziaria, **pur in mancanza di una apposita richiesta in sede amministrativa**. Nella specie, la Corte ha cassato la pronuncia impugnata e, decidendo nel merito, ha dichiarato il diritto del ricorrente ad ottenere la carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, avendo il giudice di merito rigettato la domanda di rilascio della suddetta carta di soggiorno esclusivamente in ragione del fatto che il ricorrente, in possesso di tutti i requisiti previsti, aveva chiesto in via amministrativa solo il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari e non specificamente la suindicata carta.

# Requisiti.

Molteplici sono i requisiti richiesti per poter esercitare il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri:

a) **titolo di soggiorno**

b) Dimostrazione della disponibilità di (art. 29, comma 3 del TUI) di:

- ● un **alloggio** conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali
- ● un **reddito minimo annuo** derivante da fonti lecite non inferiore all'entità stabilita
- ● una **assicurazione sanitaria o altro titolo idoneo** a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero la iscrizione volontaria dell'ascendente al Servizio sanitario nazionale.

# Il titolo di soggiorno

Il TU sull'immigrazione, (art. 28, comma 1) elenca i tipi di permesso di soggiorno di cui gli stranieri devono essere titolari per esercitare il diritto all'unità familiare.

Ma, per consolidato indirizzo della Corte di cassazione, la suddetta **elencazione di titoli di soggiorno non si deve considerare tassativa.**

# Familiari ai quali ci si può unire

In linea generale in base all'art. 29 del TUI lo straniero può chiedere il ricongiungimento con i seguenti familiari:

- **coniuge** non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;
- **figli minori**, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il proprio consenso. Sono equiparati ai figli naturali i figli minori adottati, affidati o sottoposti a tutela. Inoltre, la condizione della minore età è esplicitamente riferita al momento della presentazione della domanda;
- **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;
- **genitori a carico**, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultra sessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

# Permesso di soggiorno per motivi familiari

## ● Presupposti

- Ai sensi dell'art. 30, comma 1, del TUI il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato:
- **allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare;**
- agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano **contratto matrimonio nel territorio dello Stato** con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti;
- al **familiare straniero regolarmente soggiornante, in possesso dei requisiti per il ricongiungimento** con il cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia, ovvero con straniero regolarmente soggiornante in Italia;
- al **genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia.**

# Rigetto dell'istanza, revoca e diniego del rinnovo.

Contro il diniego del nulla-osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari l'interessato può proporre **ricorso alle Sezioni specializzate di tribunale del luogo in cui risiede** (art. 30, comma 6, del TUI).

**Questo tema verrà trattato dalle altre relatrici.**

# Giurisprudenza delle Corti europee centrali

Preliminarmente va sottolineato che:

- a) il metodo utilizzato dalle Corti europee centrali (Corte di giustizia UE e della Corte EDU) per emanare le rispettive pronunce è quello tipico degli ordinamenti di **common law**. Quindi, questo stesso metodo è da seguire nella lettura delle pronunce stesse e, in particolare, di quelle della Corte di Strasburgo, al fine di evitare «confusioni dei piani»
- b) il giudice interno non può quindi seguire un metodo diverso e così attribuire alle sentenze **una portata che esse non possono avere**
- c) alla stessa logica risponde anche il **carattere “dinamico”** della giurisprudenza della Corte EDU, manifestatosi fin da epoca remota

# Giurisprudenza della Corte di Strasburgo – uno sguardo d'insieme.

La giurisprudenza della Corte EDU in materia di rispetto della vita privata e familiare (art. 8, da solo o in combinazione con l'art. 14 CEDU o con altre disposizioni della Convenzione) che è **molto copiosa**, sicché in questa sede ci si limita ad evidenziarne le principali **linee di tendenza**.

E rinvio alla **relazione scritta** per una analisi più approfondita.

# Applicazione ampia

All'art. 8 della Convenzione (da solo o combinato con l'art. 14) la Corte EDU, nella sua giurisprudenza, fa riferimento per **molteplici e differenti fattispecie**, che possono includere oltre che la tutela della vita privata e familiare in senso stretto, il riconoscimento del “diritto al lavoro”, la utilizzabilità del diritto al rispetto della vita privata e familiare in termini di “prolungamento sociale” dei diritti umani a beneficio dei più indigenti e molte altre, con applicazioni in ambiti molto differenti.

# Principio di base

Per la Corte EDU l'art. 8 della CEDU nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare di ogni individuo consente **l'ingerenza della pubblica autorità** solo se tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

# Collegamento tra Corte EDU e Corte costituzionale

L'applicazione che di tale principio la Corte EDU ha fatto nella **sentenza 7 aprile 2009, caso Cherif c/Italia** (e in altre conformi) – con riguardo al bilanciamento tra le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato e la tutela del diritto alla vita privata e familiare in caso di espulsione di uno straniero – trova riscontro nella importante **sentenza n. 202 del 2013 della Corte costituzionale**.

# La sent. cost. n. 202 del 2013

La Corte costituzionale in quest'ultima sentenza, ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del TUI** – nella parte relativa alla previsione secondo cui la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato» – nell'ottica di dare attenzione alla **situazione concreta dello straniero e dei suoi congiunti**, garantita dall'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Di conseguenza il Giudice delle leggi ha stabilito che nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

# CGUE

Va anche sottolineato che una impostazione simile si rinviene pure nell'importante **sentenza della Grande Sezione 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17**, con la quale la CGUE ha affermato che stranieri extra-UE che abbiano commesso reati sul territorio del Paese di accoglienza non possono essere destinatari di una decisione di revoca dello status di rifugiato o di una decisione di rifiuto di concessione di tale status se l'adozione di simili provvedimenti comporta la violazione dell'obbligo, per lo Stato membro interessato, di rispettare le disposizioni pertinenti della Carta UE, quali quelle contenute nel **suo articolo 7, relativo al rispetto della vita privata e della vita familiare**, nel suo articolo 15, relativo alla libertà professionale e al diritto di lavorare, nel suo articolo 34, relativo alla previdenza sociale e all'assistenza sociale, nonché nel suo articolo 35, relativo alla protezione della salute.

# La Corte di cassazione

In molte importanti decisioni successive la Corte di cassazione ha richiamato i principi affermati dalla Grande Sezione. (anche se implicitamente)

In particolare per effetto della nota **Cass. SU n. 24413 del 2021**, si è consolidato un orientamento per il quale, nell'ambito della protezione internazionale (e in particolare per la protezione umanitaria, poi speciale), nel caso in cui il richiedente abbia raggiunto un apprezzabile grado di integrazione socio-lavorativa sul territorio italiano, potenzialmente rilevante ai fini della tutela del diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU, sulla base della diretta applicazione degli artt. 2 e 3 Cost. - ad eccezione delle ipotesi di radicale incertezza sulla identità o nazionalità stessa del richiedente - la ritenuta non credibilità del racconto della sua vicenda personale, non può essere di ostacolo al riconoscimento della richiesta protezione complementare, dovendosi apprezzare le conseguenze del rimpatrio sulla base delle condizioni generali del Paese di origine correlate alla posizione individuale dell'interessato (vedi anche Cass. n. 41778/2021).

# Orizzontalità dei diritti umani fondamentali

Nella stessa ottica si è affermato che l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria a clausola generale di sistema, capace di favorire i diritti umani, incluso il diritto al lavoro, e di radicarne l'attuazione (cfr. Cass. n. 21240/2020; Cass. n. 22528/2020; Cass. n. 7599/2020; Cass. n. 34095/2021; Cass. n. 6111/2022).

Per questo ai fini della valutazione complessiva dell'integrazione sociale e del radicamento sul territorio italiano, deve essere valutato in concreto l'intero percorso compiuto dal cittadino straniero, anche considerando le attività formative e d'istruzione svolte all'interno del sistema di accoglienza, previsto dalla legge e realizzato dagli enti locali (Cass. n. 7396/2021; Cass. n. 7938/2022; Cass. n. 16716 del 13 giugno 2023).

# Il Consiglio di Stato

È interessante al riguardo ricordare che la Terza Sezione del Consiglio di Stato, con due ordinanze gemelle pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 22 settembre 2022, ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale affinché con un «ripensamento» della propria giurisprudenza in materia sulla base degli artt. 3, 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 8 CEDU, valutasse la legittimità dell'art. 4, comma 3, del TUI, nella parte in cui prevede che sia circostanza assolutamente ostativa al rilascio o rinnovo di un permesso di soggiorno (in particolare, per lavoro subordinato e per motivi di famiglia) l'aver riportato una condanna per il reato di cui agli articoli 474 e 648 c.p. "vendita di merci con marchio contraffatto" oppure per il reato di cui all'art. 75, comma 5, d.P.R. n.309 del 1990 (spaccio di sostanze stupefacenti, in caso di lieve entità).

# Automatismo espulsivo da rivedere

Il Consiglio di Stato ha sottolineato che l'automatismo espulsivo previsto dalla norma censurata può attualmente essere mitigato soltanto per la presenza di rapporti familiari in Italia, mentre nelle fattispecie esaminate entrambi gli immigrati non hanno legami familiari sul territorio italiano.

Ed ha precisato che l'automatismo espulsivo nei casi indicati, non permette il necessario bilanciamento tra la condotta penalmente rilevante – che, ormai non presidia più correttamente il bene della sicurezza pubblica – e il concreto percorso di reinserimento nella società, l'integrazione socio-lavorativa, l'assenza di legami familiari anche nel Paese di origine, la personalità dell'autore, si pone in contrasto con l'art. 8 CEDU in base al quale tutte le anzidette situazioni attengono alla vita privata come ivi tutelata.

Pertanto, pur senza averla richiamata, le ordinanze del Consiglio di Stato sono del tutto coerenti con la importante sentenza della Grande Sezione della CGUE 14 maggio 2019, cause riunite C 391/16, C 77/17 e C 78/17.

# La risposta della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2023, ha accolto l'invito del Consiglio di Stato al superamento dell'orientamento espresso nella "ormai risalente sentenza n. 148 del 2008", sul rilievo secondo cui l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in tema di proporzionalità, che si è sviluppata particolarmente con riguardo all'art. 8 CEDU, parametro non evocato nel 2008, impone ora una diversa soluzione.

Pertanto – in accoglimento di due suddette questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del TUI, nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (spaccio di sostanze stupefacenti, di lieve entità) e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen. (vendita di merci con marchio contraffatto) senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.

# Applicazione generale della tutela della vita privata e familiare

Questi sviluppi della giurisprudenza nazionale dimostrano che ormai il riferimento alla tutela della vita privata e familiare degli immigrati – proprio perché previsto in molteplici fonti nazionali, sovranazionali e internazionali quali gli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali UE, l'art. 8 CEDU – nel nostro ordinamento ha carattere generale, tanto che è alla base anche delle due richiamate interessanti ordinanze di rimessione del Consiglio di Stato alla Corte costituzionale del 22 settembre 2022, della successiva sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2023 e anche della sentenza della Grande Sezione della CGUE 14 maggio 2019 e delle successive ad essa conformi.

# **L'art. 7 del d.l. n. 20 del 2023, conv. dalla legge n. 50 del 2023**

In questa cornice deve essere letto l'art. 7 del d.l. 10 marzo 2023 n. 20, convertito dalla legge n. 50 del 2023, che ha disposto la soppressione degli ultimi due periodi dell'art. 19, comma 1.1., del TUI nei quali erano indicati i criteri con i quali poteva essere accertata la lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare, determinata dall'allontanamento dall'Italia.

Nelle intenzioni del legislatore la suddetta soppressione era finalizzata ad eliminare la tutela della vita privata e familiare tra le possibili ipotesi di attribuzione del permesso di soggiorno per protezione speciale.

# Gli effetti

Invece l'intervento del d.l. n. 20 del 2023 ha eliminato soltanto i criteri con i quali il legislatore italiano aveva inteso orientare l'autorità competente nell'accertamento del diritto alla vita privata e familiare.

L'istituto della protezione speciale non è stato eliminato ed è ancora in vigore.

Quindi, come sottolineato da più parti, il recente intervento del legislatore nel suo complesso ha il principale effetto di rendere più complicato l'accertamento eliminando i criteri anziché cercare di semplificare i procedimenti (nell'interesse non solo gli immigrati ma anche dello Stato). Mentre per risolvere le nuove criticità si potrà fare riferimento ai principi già elaborati dalla giurisprudenza, sia di merito sia di legittimità in materia, sia delle sentenze delle Corti europee centrali.

# Tutela dell'orientamento sessuale e delle unioni omosessuali

L'art. 8 della CEDU, nel prevedere che ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza, ha avuto un ruolo essenziale nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo anche in materia di **tutela dell'orientamento sessuale e di riconoscimento delle coppie dello stesso sesso**. Infatti, è interessante ricordare come la Corte abbia **progressivamente esteso** le nozioni di vita privata e di vita familiare, al fine di considerare e tutelare i diversi aspetti che compongono l'orientamento sessuale, quali la mera condotta sessuale, la preferenza sessuale, la vita di relazione e infine anche la vita familiare e genitoriale.

Le pronunce sono molte, alcune anche nei confronti dell'Italia. Rinvio alla relazione scritta per una illustrazione di alcune di esse.

# Disciplina italiana per i bambini nati tramite maternità surrogata

Qui mi limito a ricordarne tre.

Con la importante **decisione 22 giugno 2023, Modanese e a. C. Italia**, la Corte ha dichiarato irricevibili diversi ricorsi contro l'Italia proposti da alcune coppie omosessuali e da una coppia eterosessuale, nei quali si evidenziava l'impossibilità di trascrivere all'anagrafe gli atti di nascita, legalmente emessi all'estero, per bambini nati tramite la maternità surrogata.

La Corte è pervenuta alla suddetta conclusione precisando che al desiderio delle coppie di veder riconosciuto un legame tra i bambini e i loro genitori intenzionali in Italia non si oppone un'impossibilità generale e assoluta, in quanto resta a disposizione l'opzione dell'adozione che però i ricorrenti non hanno preso in considerazione.

# Genitorialità delle persone transessuali

Nelle **sentenze 4 aprile 2023 – sui casi A. H. ed altri c. Germania e O.H. e G.H. c. Germania** – la Corte ha, in primo luogo, rilevato che fra gli Stati membri non vi è uniformità di indirizzo sulla questione relativa a come indicare, nei registri di stato civile relativi a un minore, le persone che hanno lo status di genitore transgender. Questo dimostra che la genitorialità di una persona che ha cambiato genere solleva delicate questioni etiche e conferma che agli Stati deve essere concesso in linea di principio un ampio margine di apprezzamento, salvo restando che si deve dare priorità all'interesse superiore del bambino.

Quindi, con articolata motivazione, la Corte ha concluso nel senso che, nella specie, la scelta delle autorità interne di indicare il ruolo del genitore in base al sesso biologico, anziché a quello in cui s'identifica dopo la transizione, è lecita e rispettosa dei diritti di tutti i soggetti coinvolti.

# Genitore 1 e genitore 2

È interessante sottolineare che la Corte EDU, aderendo alle osservazioni del Governo tedesco, ha anche respinto, senza mezzi termini, la proposta dei ricorrenti, di sostituire i termini “madre” e “padre” con “genitore 1” e “genitore 2”, precisando che una simile scelta non proteggerebbe né i ricorrenti, né i minori contro la divulgazione, in quanto “genitore 1” rimarrebbe associato alla persona che ha partorito il figlio.

Al riguardo è stato rilevato che poiché i termini “madre” e “padre” utilizzati dalla legge corrispondono all’uso comune, sarebbe difficile convincere i consociati della necessità di sostituirli con altri termini, come “genitore 1” e “genitore 2”.

La Corte ha osservato, ancora, che un certificato di nascita da cui risultasse che un genitore è transgender non solo lederebbe il diritto del minore all’esatta conoscenza, all’integrità ed alla trasparenza delle proprie origini, ma lo esporrebbe a forme di discriminazione e a situazioni di disagio.

# Il sistema italiano di accertamento della paternità

Nella **sentenza 6 dicembre 2022, Scalzo c. Italia**, la Corte ha esaminato un caso nato da un procedimento di disconoscimento di paternità ancora pendente, nel quale la ricorrente e due suoi fratelli avevano adito il tribunale di Roma sperando azione accertamento di paternità, che era stata dichiarata inammissibile in quanto la decisione sul disconoscimento di paternità non era ancora definitiva, pre-requisito questo indispensabile nel nostro ordinamento per l'esercizio dell'azione di accertamento della paternità.

La Corte ha osservato che la previsione del sistema italiano della pregiudizialità dell'azione di disconoscimento della paternità rispetto all'azione di accertamento della paternità in linea di principio può essere ritenuta compatibile con l'art. 8 CEDU, tenuto conto del margine di discrezionalità dello Stato. Ma in un tale sistema gli interessi dell'individuo che cerca di conoscere la propria paternità deve essere tutelato e ciò non accade nei casi in cui il procedimento dura da diversi anni impedendo l'introduzione di un'azione di accertamento di paternità naturale. Infatti, in una simile evenienza l'interessato si viene a trovare in uno stato di prolungata incertezza sulla propria identità personale, come accade nella specie. E ciò si pone in contrasto anche con i principi affermati nella sentenza del 14 luglio 2022, n. 177 la Corte costituzionale.

# Giurisprudenza della Corte di Lussemburgo

In materia di ricongiungimento familiare e in genere di legami familiari degli o con i cittadini extra-UE si registrano anche **molte decisioni della CGUE**, che fanno principale riferimento a:

- direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare (recepita dal d.lgs. n. 5 del 2007), con riguardo all'unità familiare dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato UE;
- - direttiva 2004/38/CE con riguardo all'unità familiare dei cittadini dell'Unione che abbiano esercitato la propria libertà di circolazione (recepita dal d.lgs. n. 30 del 2007)
- direttiva 2001/55/CE (cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 85 del 2003) in materia di protezione temporanea, applicata per la prima volta nei confronti degli Ucraini vittime dell'invasione Russa
- direttive in materia di protezione internazionale (per le questioni di base)
- Ma la CGUE in questo ambito, come si è detto, fa riferimento anche alla Carta dei diritti fondamentali UE e, in particolare, all'art. 7 (tutela della vita privata e familiare), al divieto di discriminazioni, di cui all'art. 21 (al quale è riconosciuto eccezionalmente effetto diretto, sempre nell'ambito del diritto UE) nonché all'art. 24 (diritti del bambino) della Carta. **Per i riferimenti rinvio alla relazione scritta.**

# Importanza della immigrazione familiare nella UE

Quel che è importante sottolineare è che l'abbondanza delle decisioni della CGUE in materia, maggiormente significativa dopo l'entrata in vigore della Carta UE, è dovuta al fatto che l'immigrazione familiare costituisce indubbiamente una delle vie principali di accesso legale nella UE per i migranti e questo comporta che assume grande rilievo l'integrazione degli immigrati nel tessuto sociale europeo attraverso il sostegno del proprio nucleo familiare. E le prassi e le norme in materia di accoglienza e integrazione sono diverse nei singoli Stati membri.

# Giurisprudenza della Corte costituzionale

In materia di ricongiungimento familiare il consolidato orientamento della Corte costituzionale è nel senso che «l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla **famiglia nucleare, eventualmente in formazione** e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori»; mentre, nei casi di ricongiungimento tra **figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori**, il legislatore ben può bilanciare «l'interesse all'affetto» con altri interessi meritevoli di tutela (sentenze n. 28 del 1995 e n. 224 del 2005; ordinanze n. 335 del 2007, n. 368 del 2006, n. 464 del 2005), a condizione che le scelte «non risultino manifestamente irragionevoli» (ordinanza n. 232 del 2001).

# Iscrizione anagrafica

Anche in questo caso le decisioni sono molto numerose. Quindi, per una panoramica, **rinvio allo scritto**.

In questa sede mi limito a ricordare- oltre alla sentenza n. 88 del 2023 già illustrata - poche altre decisioni.

Una sentenza di grande importanza è la **sentenza n. 186 del 2020**, che ha eliminato il divieto di **iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo** dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018, in ragione della sua «intrinseca irrazionalità» in relazione ai suoi stessi fini. Così si è determinato il pieno ripristino della disciplina relativa all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo precedente all'entrata in vigore del c.d. decreto sicurezza, ivi compresa la forma semplificata di iscrizione prevista dall'art. 5 bis del d.lgs. n. 142 del 2015.

# Edilizia residenziale pubblica

Di rilievo è anche la **sentenza n. 77 del 2023** nella quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., la normativa ligure che tra i requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica includeva quello di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi ERP, determinando così una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

La Corte ha, fra l'altro, sottolineato che la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del **bisogno abitativo** pertanto la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con essa alcuna ragionevole connessione, risolvendosi semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente.

# Giurisprudenza della Corte di cassazione.

Anche in questo caso **rinvio alla relazione scritta** per l'illustrazione delle decisioni più significative che, a mio avviso, hanno trattato i seguenti argomenti:

- Condizioni ostative
- Requisiti reddituali e alloggiativi
- Potestà genitoriale
- Visto di ingresso
- Nozione di famiglia applicabile al ricongiungimento
- Ricongiungimento con cittadino italiano
- Il valore giuridico da attribuire alla *kafalah* nel nostro ordinamento nazionale

# Giurisprudenza amministrativa di interesse

Rinvio allo scritto, ma ricordo che avverso i provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, in base all'art. 30, u.c., del TUI e s.m. e i., "l'interessato può proporre opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria" perché , egli ha, nei confronti del provvedimento negativo, una posizione giuridica soggettiva qualificabile come diritto soggettivo, diversamente da quel che accade in tutti gli altri casi, nei quali per questo tipo di controversie, come regola generale, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo.

# Gli immigrati minorenni

La disciplina relativa agli immigrati minorenni – che si distingue da quella generale sia per quanto riguarda il soggiorno, sia per l'ingresso e per l'allontanamento – è basata, tanto al livello europeo quanto nelle legislazioni nazionali, sulla **fondamentale differenza tra immigrati minorenni inseriti in un contesto familiare e immigrati minorenni non accompagnati.**

# Due categorie di minorenni

In particolare, si intendono per:

- minori “**accompagnati**” i minori affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado e regolarmente soggiornanti.
- minori “**non accompagnati**” i cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione europea o gli apolidi di età inferiore ai 18 anni che: a) entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, finché una persona per essi responsabile non ne assuma effettivamente la custodia; b) sono stati abbandonati una volta entrati nel territorio nazionale.

# La c.d. legge Zampa

Per la legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati) il **“minore straniero non accompagnato”** è il minore non avente cittadinanza italiana o dell'UE che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

# I minori stranieri non accompagnati

Entrambe le suddette categorie di minori non accompagnati si vengono a trovare in Italia **privi dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili della loro assistenza o rappresentanza.**

Tale differenza, rilevante già nella fase dell'ingresso sul territorio nazionale, ha **importanti ricadute** anche sul riconoscimento di titoli di soggiorno e sulla previsione di garanzie contro l'allontanamento, i cui effetti si estendono altresì alla situazione conseguente il raggiungimento della maggiore età.

# RINVIO

Anche in questo caso **rinvio alla relazione scritta** per l'articolata normativa e per l'illustrazione della più significative pronunce della Corte di cassazione e dei Giudici amministrativi in materia (che residuano rispetto alla generale competenza dei giudici ordinari).

# Identificazione el minore e accertamento dell'età

Mi limito a ricordare che aspetti rilevanti della disciplina sono quelli relativi a:

- identificazione del minore alla quale si procede solo dopo che è gli stata garantita un'immediata assistenza umanitaria;
- accertamento dell' età che si effettua via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. E se permangono dubbi fondati sull'età dichiarata, è possibile che la procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni disponga, con tutte le garanzie, esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età.

# Pds per minorenni

Nei casi in cui la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, è previsto il rilascio da parte del Questore del **permesso di soggiorno per minore età** (valido fino al compimento della maggiore età) **o per motivi familiari** (quest'ultimo alla maggiore età può essere sostituito da altro pds per studio, lavoro etc.).

Il pds per minore età si può convertire in **pds per affidamento** se, a seguito del provvedimento di “non luogo a provvedere al rimpatrio” del Comitato per i minori stranieri, sia disposto l'affidamento direttamente con provvedimento del Tribunale per i minorenni oppure su iniziativa dei Servizi Sociali resa esecutiva dal Giudice Tutelare.

Si prevede l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Una particolare tutela deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati **vittime di tratta**: in particolare, con un programma specifico di assistenza.

# Pds per interazione del minore (MSNA)

Esiste anche la possibilità, per i minori stranieri non accompagnati, di ottenere, al compimento della maggiore età, un **permesso di soggiorno per integrazione del minore**, che consente esclusivamente di seguire i programmi di inserimento sociale destinati ai minori stranieri abbandonati nel nostro Paese, i quali, a determinate condizioni, al compimento della maggiore età ottengono la conversione del documento in permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro autonomo o subordinato.

# Accompagnati e non accompagnati

Le **differenziazioni di regime** tra minori “accompagnati” e “non accompagnati” diventano ancora più marcate al raggiungimento della maggiore età e comunque le condizioni del soggiorno mutano pure in dipendenza del tipo di permesso di cui sono titolari durante la minore età (per minore età, per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale, per richiesta di asilo o per asilo).

Peraltro, la previsione del medesimo regime per minori non accompagnati e minori si sarebbe posta in rotta di collisione con diversi **principi costituzionali e del diritto UE e CEDU**.

Però, va considerato che la determinazione della qualità di “minore non accompagnato” **non sempre è agevole**, nella sua pratica applicazione, perché è influenzata, a volte, dai rapporti con istituti di diritto familiare propri di Paesi terzi, di non facile inserimento in ambito europeo.

## C.d. MISA

Nella c.d. legge Zampa si è lasciato aperto il problema dei minori «affidati di fatto», non formalmente, ai parenti entro il quarto grado e a maggior ragione a coloro che non siano parenti entro il quarto grado (c.d. MISA), i cui affidatari sono esonerati da qualunque obbligo di segnalazione che è previsto solo per gli affidamenti a parenti oltre il quarto grado.

# Minori ucraini arrivati in Italia dopo l'invasione russa

Molto interessante è la recente **Cass. 20 giugno 2023, n. 17603** che ha esaminato una vicenda particolare relativa ad una minorenne ucraina giunta in Italia dopo l'invasione russa del proprio Paese per la quale Tribunale per i minorenni di Catania, con decreto presidenziale del 4/4/2022, aveva nominato un tutore italiano nel presupposto che la stessa fosse giunta in Italia, a seguito del conflitto bellico Ucraina/Russia, priva di un «rappresentante legale», con conseguente operatività della legge n. 47/2017, affidando la minore medesima al Servizio sociale del Comune di Aci Castello e collocandola presso affidatari in Aci Castello.

Con ampia motivazione la Corte di cassazione è giunta alla conclusione della erroneità del presupposto posto alla base del suddetto decreto – costituito dalla qualificazione della minore come MSNA – perché la minore, insieme con altri, era stata temporaneamente trasferiti in Italia, nell'emergenza legata al conflitto armato in corso nel Paese era entrata in Italia affidata alle cure di una persona, nominata tutore da un'autorità amministrativa ucraina, e quindi era stata affidata alla attuale ricorrente, legittimamente nominata tutore dal Console Generale dello Stato ucraino a Napoli.

Di qui l'accoglimento del ricorso, la cassazione del decreto impugnato e, con decisione della causa nel merito, la dichiarazione della efficacia in Italia della nomina della ricorrente quale tutore della minore in argomento effettuata dal Console Generale dell'Ucraina a Napoli.

# Conclusioni



# L'Europa e la tutela degli affetti dei migranti

L'Europa ha, nel corso del tempo, creato un ponderoso **plexo di norme** a tutela dell'unità familiare degli immigrati che si trovano in territorio europeo, il cui rispetto è presidiato – sia pure in ambiti e con effetti diversi – da ben due Corti europee centrali, cui si aggiungono le diverse Corti supreme nazionali e tutti gli altri Giudici.

# La pari dignità

Tutto questo sistema ha la sua base nel riconoscimento della **pari dignità** a tutti gli esseri umani, che è il caposaldo sia del sistema ONU sia del “progetto europeo”.

Le **Corti** europee centrali e, per l'Italia, la Corte costituzionale, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato hanno, nel corso del tempo, cercato di assicurare il rispetto di tale principio nelle prassi e nei comportamenti degli Stati e dei cittadini.

# Condotte fisiologicamente corrette

Tuttavia, istituzionalmente, le sentenze servono a sanzionare comportamenti “patologici”, che dovrebbero rappresentare delle eccezioni, mentre si deve puntare alla diffusione di prassi e comportamenti “fisiologicamente” corretti e rispettosi dei **principio di pari dignità e quindi di quello di eguaglianza.**

# Le diseguaglianze

Per quel che concerne la “unità familiare” questo significa partire dalla **consapevolezza** dell’esistenza nel mondo di una **grande diseguaglianza non solo per il lavoro ma anche per le relazioni familiari.**

E significa anche riconoscere la persistente validità dell’insegnamento di **Giorgio La Pira**, secondo cui i diritti della persona umana non sono integralmente tutelati se non sono **tutelati anche i diritti delle comunità** in cui la persona umana si espande, a partire dalla famiglia.

# La paura dell'altro

Per gli psicologi sociali, il primo ruolo della famiglia è quello di favorire la **fiducia in sé stessi** delle persone che la compongono e vi crescono.

E solo se si ha fiducia in sé stessi si supera la “**paura dell'altro**” e del diverso.

Dobbiamo tenere presente che nei fatti, in Europa e in Italia, specialmente nell'ultimo ventennio, siamo arrivati ad una situazione nella quale aumenta la “paura dell'altro” e, con essa, aumentano, di minuto in minuto, le diseguaglianze e le discriminazioni.

# Le c.d. nuove schiavitù

Quel che è più grave è che si stimano addirittura più di **40 milioni di nuovi schiavi nel mondo** – e quindi anche in Europa – in tutti i campi, ricomprendendo fenomeni quali prostituzione forzata, pedofilia, servitù domestica, sfruttamento di manodopera spesso clandestina, il prestito ad usura, il lavoro forzato, fino ad arrivare alla tratta di donne e bambini da sfruttare come strumenti del sesso oppure di forme di servitù matrimoniale.

Il fenomeno – presente anche in Italia – riguarda soprattutto donne, bambini e soggetti vulnerabili, perché si tratta di persone che meno di altre sono dotate di **autonomia economica e/o psicologica**.

# Lo sfruttamento lavorativo

La diffusione delle situazioni di **sfruttamento lavorativo** che possono diventare schiavistiche (un'altra piaga che affligge il nostro Paese) ha avuto un aumento a causa delle pesanti ricadute della pandemia da Covid-19 che si sono sommate a quelle della guerra in Ucraina.

# Peggioramento delle condizioni di vita

Tutto questo si è tradotto in un pesante **peggioramento delle condizioni di vita** di molti nostri connazionali e, a volte, in un ulteriore peggioramento delle condizioni degli immigrati presenti sul nostro territorio.

# Povert  estrema e relativa

Combattere il diffondersi di queste situazioni   urgente ma   sempre pi  difficile se non si affronta con coraggio la **questione delle diseguaglianze**.

Infatti, questa questione comporta un sempre pi  incisivo aumento delle persone che vivono sotto la soglia della **povert  estrema** – la cui condizione non sempre viene rilevata dall'ONU – cui si aggiungono quelle che si trovano in condizioni di **povert  relativa in aumento** anche per le note situazioni di «lavoro povero».

# Indice ONU della povertà estrema

Per stabilire quali sono le persone che vivono nella condizione di povertà estrema le stime ONU applicano l'indicatore adottato dalla Banca Mondiale (**l'International poverty line**) che fissa la soglia della povertà a 1,90 dollari al giorno. Sicché, da più parti si rileva che basare la lettura di un fenomeno così complesso solo su questo indicatore non consente di dare un'immagine reale del progresso globale contro la povertà.

# ONU: Agenda di sviluppo per il post-2015

Secondo l'ONU solo il trinomio **ambiente-salute-lavoro dignitoso** equivale a dare rilievo all'equità socio-economica, sempre più necessaria per superare le diseguaglianze e modificare l'attuale sistema di sviluppo.

# ONU: «L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile»

Con la Agenda 2030 sono stati fissati gli impegni assunti da 193 Paesi per lo sviluppo sostenibile, da realizzare entro il 2030, individuando **17 obiettivi principali**, riconducibili al suddetto trinomio.

Infatti, la loro attuazione a livello nazionale non è circoscritta alla dimensione economica dello sviluppo ma è affiancata alla realizzazione degli altri due pilastri fondamentali: **l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.**

# La dignità calpestata

In conclusione nel nostro territorio **la dignità** dei migranti spesso viene in vario modo **calpestata** soprattutto nel mondo del lavoro, ma non solo.

Questo equivale a calpestare i nostri valori ed ha anche negativi effetti economici.

Ma soprattutto rischia di minare dall'interno la **nostra democrazia rappresentativa** e lo stesso «progetto europeo».

# Puntare sulla fiducia

Per fare fronte a questa complessa situazione sarebbe bene puntare sulla **fiducia in se stessi e tra i consociati e quindi sulla solidarietà**, valori di fondo delle nostre democrazie.

Sono questi i valori che dovremmo trasmettere oltre che **ai nostri figli** anche a **coloro che vivono nel nostro Paese** dopo avere abbandonato il proprio per necessità.

# Curare le cicatrici psicologiche della attuale crisi

Del resto, molti studiosi sostengono che il superamento di profondi **traumi economici** causato dipende dalla cura delle “**cicatrici psicologiche della crisi**” e la cura si basa sulla fiducia – nel futuro, in sé stessi e negli altri – che molti hanno smarrito e che, invece, deve essere ritrovata non solo da parte dei politici, degli imprenditori e dei protagonisti della finanza ma da parte di **tutti i cittadini**, nessuno dei quali si deve sentire emarginato o scartato.

# La cura per le esperienze traumatiche

In altri termini, si formula l'invito a cercare di trarre dalle suddette esperienze traumatiche un messaggio di speranza e di **inclusione sociale** anche degli ultimi, tra i quali spesso rientrano gli immigrati, oltre che i nostri connazionali che vivono nell'emarginazione o che sono scivolati nella povertà.

Così l'Europa e il nostro Paese potrebbero diventare **più forti e non più deboli**, potendo contare anche sull'aiuto e la partecipazione di persone molte delle quali oggi sono dei «**fantasmi**».

# Le balene spiaggiate

Quindi la principale risposta si deve trovare nei valori fondanti dei nostri ordinamenti, a partire dalla **solidarietà**.

Se non intraprendiamo questo cammino – come viene auspicato da economisti autorevoli e avveduti nonché da Papa Francesco – e invece «ci giriamo dall'altra parte» potremmo rischiare di vedere i valori e i principi che per noi sono fondanti “spiaggiarsi” come le **balene in Tasmania**.

Sicché alle future generazioni non lasceremmo altro che le carcasse e qualche delfino-robot bellissimo come quello realizzato di recente.

# Speranza, sdegno e coraggio

Sarebbe invece opportuno affrontare queste situazioni ricordano le parole di Pablo Neruda secondo cui:

“La speranza ha due bellissimi figli: lo sdegno e il coraggio ... Lo sdegno per la realtà delle cose, il coraggio per cambiarle”.

# La nostra speranza: i bambini



# L'obiettivo principale: l'affermazione concreta della pari dignità di tutte le persone



# Grazie dell'attenzione

