

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2020

RECENSIONE A:

Paolo Morozzo della Rocca, *Il ricongiungimento con il familiare residente all'estero. Categorie civilistiche e diritto dell'immigrazione*. Torino, G. Giappichelli Editore, 2020, pp. 220.

di Anna Cattaruzzi

Chiunque si occupi di diritto dell'immigrazione sa bene quale sia il livello di specialità che caratterizza l'intero corpo normativo che disciplina il vasto fenomeno dell'immigrazione e come esso si traduca in ripetute limitazioni all'applicazione dei principi generali propri dell'ordinamento interno.

Tali limitazioni costringono l'interprete ad un'continua attività di analisi della fonte normativa speciale per valutare se essa sia il risultato coerente di un corretto bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco e, in particolare, tra gli interessi del singolo soggetto immigrato e l'interesse dello Stato al governo dei flussi migratori per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Ancorando la propria analisi ad un attento esame delle fonti normative interne, europee e internazionali, l'opera di Paolo Morozzo della Rocca *Il ricongiungimento con il familiare residente all'estero. Categorie civilistiche e diritto dell'immigrazione* si propone proprio di indagare la ragionevolezza delle scelte del legislatore italiano ed europeo nell'elaborare il diritto "speciale" dell'immigrazione, scegliendo di esaminare, sotto questa lente, l'istituto del ricongiungimento familiare, come spazio significativamente esposto al confronto tra i diritti del singolo all'unità della propria famiglia e al rispetto della propria vita familiare – universalmente riconosciuti come diritti fondamentali dell'individuo – e i contrapposti interessi degli Stati.

Lo scopo dichiarato dell'opera (p. 1) è, quindi, quello di verificare come e in che misura le finalità di ordine pubblico dell'immigrazione influenzino i principi generali del diritto di famiglia e, viceversa, come i principi generali del diritto di famiglia influiscano sul diritto dell'immigrazione.

Il terreno più idoneo per rispondere a queste domande è appunto l'istituto del ricongiungimento familiare, con riferimento al quale il legislatore (europeo e nazionale) ha inteso individuare precisamente la «famiglia» oggetto di tutela, istituzionalizzandola rispetto alle altre espressioni di «vita familiare» cui di frequente rimanda il diritto dell'immigrazione, consentendo così di «*saggiare l'effettiva rilevanza giuridica della famiglia*» ed il grado di «*riconoscimento del conseguente diritto dei suoi membri di vivere insieme e/o di mantenere relazioni stabili*» (p. 1).

Poiché analogamente a quanto avviene in generale nel diritto dell'immigrazione, anche in materia di tutela della famiglia si evidenziano da subito norme speciali che pongono limitazioni e specificazioni ai principi generali che reggono il diritto della famiglia, l'attenzione dell'Autore si concentra sul bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco e riflette sul concreto rispetto, caso per caso, di quel limite dato dalla ragionevolezza che, necessariamente, deve sempre sorreggere la scelta “speciale” in deroga ai principi generali.

Partendo innanzitutto dal presupposto della necessità di assicurare «*coerenza di sistema e unitarietà dei concetti e delle definizioni legislative*» (p. 2) rileva, poi, come quelli validi nel diritto dell'immigrazione non risultino spesso sovrapponibili alle nozioni proprie del diritto civile interno.

La prima parte del libro è pertanto rivolta a questo confronto sulla ragionevolezza, partendo dalla stessa definizione di famiglia che, nell'accezione accolta dal diritto dell'immigrazione, è quella strettamente nucleare composta da genitori coniugati e figli minorenni, là dove nel diritto civile essa si estende perlomeno sino ai figli maggiorenni economicamente dipendenti dai propri genitori.

L'Autore confronta i confini della famiglia imposti nel diritto dell'immigrazione con quelle che sono invece le evoluzioni della tutela della vita familiare (intesa come fatto e non come istituto) elaborate dalla giurisprudenza interna ed europea, tese ad includervi una pluralità di forme e modelli comunque idonei allo «sviluppo della persona umana» e perciò meritevoli di protezione.

In questa prospettiva l'indagine coinvolge modelli familiari che sfuggono alla definizione di famiglia accolta nel diritto dell'immigrazione ma che pur beneficiano di tutela da parte dell'ordinamento interno ed europeo, quali la condizione delle coppie dello stesso sesso e quella delle famiglie non fondate sul matrimonio.

Nel confronto di coerenza tra i principi del diritto di famiglia interno e le previsioni del diritto di famiglia dell'immigrazione, si sofferma puntualmente sulle evidenti incongruenze

della categorica mancata possibilità di riconoscere il ricongiungimento familiare nei casi di matrimonio precoce (p. 28), così come sulla necessità di non confondere, come normalmente accade, i matrimoni combinati con i matrimoni di comodo che impediscono il ricongiungimento (p. 37). La necessità di coerenza del sistema legislativo imporrebbe, infatti, che ogni caso, benché sottoposto alla normativa speciale dell'immigrazione, venisse altresì valutato e, ragionevolmente risolto, alla luce dei principi e delle disposizioni che sorreggono il diritto di famiglia interno.

Nella stessa ottica, l'Autore affronta diffusamente i limiti imposti al ricongiungimento familiare per i matrimoni e le famiglie poligamiche (p. 40), evidenziando come, ad una disamina attenta, i diritti dei singoli non potrebbero sempre essere recessivi rispetto agli assunti contrapposti interessi degli Stati. Un bilanciamento più accorto dovrebbe, infatti, comunque assicurare la necessaria protezione a posizioni meritevoli di tutela come quelle delle altre mogli e dei figli, i quali rischiano di subire potenziali, ed inammissibili discriminazioni in ragione del solo stato coniugale del proprio genitore (p. 63).

Di particolare interesse è, poi, l'esame dei possibili conflitti tra le disposizioni interne in materia di ordine pubblico matrimoniale e le forme di celebrazione del matrimonio sconosciute al nostro ordinamento, cui consegue il rischio di un mancato riconoscimento del matrimonio ai fini del ricongiungimento (ad es. il matrimonio telefonico o via skype, p. 70, ed il matrimonio celebrato solo religiosamente, p. 72).

Nel prosieguo dell'opera, l'Autore affronta più nel dettaglio il ricongiungimento familiare alla luce sia della disciplina dettata dalla direttiva 86/2013/CE che delle norme dedicate all'istituto all'interno nel testo unico dell'Immigrazione, dedicando ampio spazio innanzitutto alle categorie di familiari ricongiungibili (con un interessantissimo esame delle problematiche legate ai casi dei minori adottati, p. 90) e dei familiari esclusi, ed indagando diffusamente la "ragionevolezza" delle ristrette dimensioni della famiglia ammessa a beneficiare del ricongiungimento.

In particolare con riferimento alla categoria dei familiari ammessi al ricongiungimento solo in circoscritte e marginali circostanze (figli maggiorenni, genitori del soggiornante adulto) o addirittura del tutto esclusi (fratelli) evidenzia, richiamando opportunamente la giurisprudenza costituzionale, che lo scrutinio di ragionevolezza si impone anche in tutti questi casi ogni volta che l'esigenza del ricongiungimento dipende da una «effettiva e grave situazione di bisogno» (p. 109) tale da non consentire al familiare da ricongiungere «in alcun modo di soddisfare autonomamente le proprie primarie esigenze di vita». Partendo da tale presupposto, osserva l'Autore che la trasposizione di tali principi nella normativa speciale di cui all'art. 29 del d.lgs 286/98 che individua i familiari ricongiungibili, non è affatto conforme alle indicazioni del giudice delle legge, poiché chiaramente più restrittiva.

Risolta l'analisi dei profili legati ai rapporti familiari tutelati dal ricongiungimento familiare, l'Autore esamina, nella stessa ottica di confronto, i requisiti oggettivi necessari a dar seguito alla riunificazione familiare (stabilità di soggiorno del richiedente, reddito, idoneità dell'alloggio, assicurazione sanitaria) nonché la struttura e le caratteristiche del procedimento amministrativo funzionale a consentire l'ingresso nello Stato del familiare ricongiunto.

Con riferimento al procedimento, l'Autore si sofferma opportunamente sull'ampiezza dei poteri accertativi degli status familiari in capo alle autorità consolari competenti al rilascio del visto di ingresso, evidenziando, in particolare, come sia prassi diffusa quella di introdurre nel procedimento, ben oltre i limiti consentiti dalle disposizioni normative, accertamenti sanitari funzionali alla verifica dei rapporti di parentela (p. 156). Tali prassi non tengono conto del fatto che la verità giuridica dello status di figlio, nel nostro ordinamento, non coincide necessariamente con quella biologica e che le disposizioni che autorizzano questa tipologia di indagine, a tutela della riservatezza di tutti i soggetti coinvolti, la prevedano come *extrema ratio*.

Esaurita la disamina del ricongiungimento familiare tipico, l'autore affronta le particolarità normative che contraddistinguono il ricongiungimento familiare dei protetti internazionali e rileva come, benché l'intenzione del legislatore europeo fosse quella di riservare norme di maggiore favore per i cd. migranti forzati, il risultato ottenuto non sia stato all'altezza delle intenzioni, soprattutto per la scelta di lasciare ampi margini agli Stati nel recepimento delle direttive (ad esempio in relazione alla possibilità di assicurare al titolare della protezione sussidiaria le stesse condizioni di accesso al ricongiungimento riconosciute al rifugiato), per una persistente inadeguatezza delle amministrazioni nazionali, poco inclini ad attivarsi a supporto dei richiedenti ogni volta in cui la collaborazione dell'amministrazione è necessaria, (mantenendo un approccio burocratico che rischia di vanificare la portata delle semplificazioni previste a favore di questa categoria) e, infine, per il funzionamento inefficiente del cd. Sistema Dublino che dovrebbe realizzare il ricongiungimento tra soggetti richiedenti asilo già legalmente presenti in diversi Stati membri.

Nel prosieguo l'Autore affronta le più significative criticità del sistema europeo in materia di ricongiungimento familiare e segnala che a fronte della dichiarata necessità di sostenere le politiche che lo facilitino, anche in considerazione delle migliori prospettive di inserimento che gli ingressi per motivi di famiglia possono garantire, la politica europea si è mossa in modo contraddittorio con risultati inadeguati. Da un lato, infatti, non è riuscita ad assicurare procedure efficaci e tempi accettabili, dall'altro ha lasciato agli Stati margini di intervento troppo ampi nel recepimento della direttiva 2003/86/CE, con la conseguenza che questi hanno introdotto ulteriori limitazioni o aggravato il procedimento amministrativo

di ricongiungimento (p. 205). Anche i richiami della Commissione Europea ad un recepimento più fluido della direttiva, non hanno prodotto risultati significativi anche per una frequente ambivalenza delle indicazioni date (ad es. sulle misure di integrazione che possono essere richieste dallo Stato di destinazione, anche prima dell'ingresso, al familiare ricongiunto, p. 207, o in relazione ai parametri di idoneità dell'alloggio).

L'opera si chiude con un capitolo riservato all'ingresso del familiare straniero del cittadino nazionale o del cittadino europeo, in cui l'autore esamina le disposizioni applicabili, segnalando, in particolare con riferimento al cittadino europeo, come il suo diritto al ricongiungimento familiare trovi tutela se ed in quanto questa serva ad assicurargli il godimento dei diritti fondamentali connessi alla cittadinanza europea, primo fra tutti quello alla libertà di circolazione e soggiorno.

In conclusione, il merito dell'opera, al di là della ricchezza di riflessioni e approfondimenti di cui qualunque operatore del diritto può beneficiare per il proprio lavoro, si rinviene nel continuo stimolo al confronto con i principi generali che sorreggono il diritto di famiglia – quest'ultima intesa nel suo valore “vivente”, nello spazio e nel tempo, insuscettibile di essere forzatamente istituzionalizzata in una definizione categorica che non ammette eccezioni od espansioni – per recuperare l'opportunità e la necessità di una lettura interpretativa delle disposizioni di legge attenta e consapevole del sistema normativo in cui queste si inseriscono, e ciò anche quand'esse afferiscono ad un “diritto speciale” quale è quello dell'immigrazione, di modo che la specialità non sia e non diventi, inammissibilmente, qualcosa di avulso dal sistema più ampio dei valori e dei principi cui necessariamente appartiene.