

Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 09/07/2018

AUTORE: Valeria Piergigli*

L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI DA PAESI TERZI NEL DIRITTO SOVRANAZIONALE: LIMITI E POTENZIALITÀ DELL'UNIONE EUROPEA**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Un po' di storia. Immigrazione senza integrazione nei Trattati europei: da Roma a Lisbona, passando per Amsterdam. 3. La hard law. In particolare, le direttive 86 e 109 del 2003: tra misure e condizioni di integrazione. 4. La soft law e l'approccio olistico alla integrazione. 5. Il contributo della Corte di Giustizia alla interpretazione delle normative nazionali alla luce del diritto e dei principi dell'Unione europea. 6. Conclusioni e sfide per il prossimo futuro: sostenere una più efficace integrazione degli immigrati per realizzare una effettiva integrazione europea.

1. Introduzione

Le migrazioni non sono un fenomeno recente. Da sempre le persone e i popoli si spostano alla ricerca di condizioni di vita migliori o semplicemente per sopravvivere, tentando di sfuggire a guerre, persecuzioni, carestie ed altre avversità.

Negli ultimi decenni il continente europeo è progressivamente diventato, per varie ragioni, terra di immigrazione ed è agevole intuire che il trend sarà confermato negli anni a venire. Secondo rilevazioni aggiornate al 1° gennaio 2016, nell'Unione europea vivono 20,7 milioni di cittadini provenienti da paesi terzi, pari al 4,1% della popolazione totale degli stati dell'Unione¹. L'intensificarsi dei flussi migratori da paesi terzi ha riproposto con drammatica attualità, specialmente dall'inizio del XXI secolo, l'esigenza di predisporre ai diversi livelli di governo – locale, nazionale e sovranazionale – adeguati strumenti di regolamentazione di una realtà che appare modificata sia in termini quantitativi che qualitativi. Non soltanto si re-

* Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Siena.

** Il presente saggio è in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie gli atti del Convegno "Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali", organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, 19-20-21 ottobre 2017.

¹ I dati sono riportati da Eurostat:

http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

gistra, infatti, un considerevole aumento delle persone che scelgono di migrare nel continente europeo, ma anche la tipologia dei migranti è cambiata rispetto al secolo scorso. Lasciando da parte la condizione peculiare – e spesso, purtroppo, tragica – di profughi, richiedenti asilo, rifugiati e, in generale, di quanti si avventurano nei nostri territori alla ricerca di una protezione umanitaria², è sempre più diffusa la tendenza dei cittadini extra-UE³, che giungono in Europa per ragioni economiche e lavorative, a non fare rientro nei paesi di origine, bensì a stabilirsi nei luoghi di immigrazione, magari facendosi raggiungere dai loro familiari. Il forte impatto – demografico, sociale, culturale, religioso, economico e politico – determinato da queste trasformazioni ha sospinto gli stati dell'Unione europea a ripensare, o comunque a mettere in discussione, i modelli a lungo sperimentati nell'approccio alle migrazioni da paesi terzi⁴.

Peraltro, alla riforma delle normative attualmente in vigore i legislatori nazionali sono stati indotti, dopo i tragici eventi del settembre 2001, anche dalla minaccia, affatto sopita, del terrorismo internazionale di matrice islamica e dalla connessa necessità di salvaguardare la sicurezza delle proprie frontiere e di mantenere la coesione sociale. Ne è conseguita l'adozione di rinnovate e più severe politiche migratorie, rispetto alle quali l'Unione si limita a tracciare principi e linee comuni, rimettendo alla discrezionalità ed alla sovranità degli stati membri la regolamentazione dei flussi e la concreta definizione dei requisiti relativi all'ingresso, al soggiorno, alla integrazione ed, eventualmente, alla naturalizzazione degli stranieri legalmente stanziati nei rispettivi territori.

In particolare, il tema della integrazione – a cominciare da quella linguistica e civica – degli immigrati extra-UE è ricorrente, da diversi lustri, nell'agenda politica europea ed ha assunto un rilievo centrale nell'ambito delle politiche nazionali, ove costituisce ormai oggetto di valutazione non soltanto, come era in passato, ai fini della concessione della cittadinanza, ma altresì quale requisito (o pre-requisito) per entrare, risiedere e godere di determinati benefici sociali nel paese di accoglienza.

Ma cosa significa “integrazione”? La definizione proposta dal dizionario della lingua italiana Devoto-Oli muove dalla implicita premessa di un relazione asimmetrica tra le diverse componenti di un contesto sociale determinato. Pertanto, integrazione significa “incorpora-

² Su questi aspetti, nella dottrina italiana, cfr., ad esempio, J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione: la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Napoli, 2016.

³ Con questa espressione ci si riferisce ai cittadini provenienti da paesi terzi rispetto all'Unione europea, in passato chiamati “cittadini extracomunitari”, in contrapposizione ai “cittadini comunitari”, oggi cittadini dell'Unione europea.

⁴ Tra i modelli più noti e sperimentati, vi sono quelli assimilazionista e multiculturalista, su cui v. i diversi saggi pubblicati nel volume degli atti del Convegno indicato *supra*. Si vedano, inoltre: D. Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Milano, 2011; P. Boccagni, G. Pollini, *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, Milano, 2012; F. Rimoli (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014; P. Fantozzi, G. Vingelli (a cura di), *Oltre l'integrazione: migrazioni, resistenze, conflitti*, Soveria Mannelli, 2015; S. Bonfiglio, *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Democrazia e sicurezza*, 4/2015, spec. 26 ss.; S. Gozzo, *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1/2017, 17 ss.; G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, 1/2017; G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze, 2017.

zione di una certa entità etnica in una società, con l'esclusione di qualsiasi discriminazione razziale" e, più in particolare, "omologazione ai valori e ai comportamenti socialmente dominanti, specialmente da parte di chi li abbia precedentemente contestati".

Nel lessico giuridico, non esiste una definizione universalmente condivisa di integrazione, che resta quindi un concetto indeterminato. Nel 2009, il legislatore italiano, ai fini della applicazione del testo unico sulla immigrazione, ha però chiarito che l'integrazione è il processo diretto "a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società" (art. 4-*bis* d. lgs. 286/1998, introdotto dall'art. 1, comma 25, L. 94/2009).

Effettivamente, la nozione di "integrazione" – che, oltre alla scienza giuridica, interessa ed interroga in modo più ampio le scienze umane e sociali – dovrebbe evocare, secondo quanto da tempo auspicato dagli organismi europei, un processo bi-direzionale e coinvolgere, in uno sforzo comune, sia l'immigrato che la società ospitante. La vera integrazione rifiuta l'idea della assimilazione, della acculturazione, della omologazione artificiosa dell'altro, dello straniero, del diverso, e richiede, piuttosto, che le autorità del paese di immigrazione si adoperino per agevolarne l'inclusione⁵. Naturalmente, ci si aspetta che l'immigrato concorra in modo attivo e responsabile alla sua stessa integrazione nella società ospitante. Al contempo, è indispensabile favorire il rispetto e la valorizzazione della identità culturale delle popolazioni immigrate, che vengono ascritte, com'è noto, al novero delle c.d. nuove minoranze per distinguerle dalle minoranze linguistiche autoctone, storicamente insediate nei territori di numerosi paesi europei.

Non sembra possa negarsi, tuttavia, che "in una certa misura il processo di assimilazione da parte dell'elemento maggioritario è inevitabile e ciò in quanto l'ordinamento giuridico pretende comunque che l'immigrato e la sua comunità di appartenenza si adeguino a quelli che sono i *valori* caratterizzanti l'ordinamento ospitante. Tali valori sono abitualmente valutati come di segno positivo: libertà, eguaglianza, non discriminazione..."⁶.

Fatto sta che da qualche tempo si sta assistendo a qualcosa che va probabilmente al di là della richiesta di adeguamento, da parte dei cittadini di paesi terzi, ai principi fondamen-

⁵ K. Groenendijk, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in 6 *European Journal of Migration and Law*, (2004), spec. 114 ss. e bibl. *ivi*, il quale propone una definizione di integrazione incentrata sulla partecipazione attiva dell'immigrato alla vita sociale, economica e pubblica della società ospitante, aggiungendo che, per l'efficacia di tale partecipazione, è essenziale la conoscenza della lingua del luogo. Sulla ricostruzione del concetto di integrazione, a cominciare da quella linguistica, v. inoltre C. Joppke, E. Morawska, *Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices*, in C. Joppke, E. Morawska (eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in the Liberal Nation-States*, London, 2003, 1 ss.; D. Kostakopoulou, *Introduction*, in R. van Oers, E. Ersbøll, D. Kostakopoulou (eds), *A Re-Definition of Belonging. Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010, 1 ss.; L. Cozzolino, *La conoscenza della lingua del paese di accoglienza nella disciplina dell'integrazione degli immigrati*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia: profili costituzionali*, Torino, 2016, 145 ss.; F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, E. Rossi (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa, 2017; G. Milani, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017.

⁶ G. de Vergottini, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, 23. Il corsivo è dell'Autore.

tali dello stato di accoglienza. Basti pensare al progressivo inasprimento delle discipline nazionali sotto il profilo della dimostrazione di un determinato livello di conoscenza della lingua e, frequentemente, anche dei valori e delle istituzioni del paese nel quale i cittadini non appartenenti all'Unione europea intendono accedere per riunire le proprie famiglie o stanziarsi stabilmente per motivi lavorativi. Si tratta di requisiti certamente legittimi e in apparenza preordinati all'inclusione sociale, ma che, per le modalità con cui sono strutturati e resi operativi, talvolta risultano diretti, di fatto, a selezionare gli immigrati o gli aspiranti tali, escludendo o allontanando coloro che non sono in grado di conformarsi alle prescrizioni stabilite o comunque rendendo eccessivamente difficoltoso il loro percorso integrativo.

Sembra allora che l'integrazione non sia un obiettivo cui tendere mediante una serie di attività alle quali la società ospitante dovrebbe contribuire, ma piuttosto una obbligazione (di mezzi o di risultato) da adempiere o quanto meno un onere posto, talora interamente, a carico del migrante. L'ingresso o la permanenza nel territorio di uno stato vengono subordinati al fatto di avere conseguito un certo grado di integrazione, quasi che il riconoscimento della condizione giuridica di immigrato e di un catalogo di diritti fosse una ricompensa da meritare, un premio riservato a chi dimostra di essere (già) diventato un "perfetto cittadino"⁷. Ne deriva una tensione, tuttora irrisolta, tra l'aspirazione universalmente (e ufficialmente) proclamata al rispetto del pluralismo delle culture e dei principi della tradizione democratica e liberale, da un lato, e la realizzazione di pratiche tendenti al controllo delle diversità e alla assimilazione alla cultura maggioritaria, dall'altro, in un clima che appare non di rado contraddittorio e tale da acuire i conflitti sociali. Vengono così aggravate quelle situazioni di irregolarità/ clandestinità/emarginazione che si pretenderebbe di estirpare o almeno di ridurre.

Di fatto, in una società sempre più cosmopolita e globalizzata, connotata dal superamento delle barriere economiche e culturali, i processi decisionali concernenti la gestione dei confini nazionali e lo *status* della popolazione residente – attraverso le scelte in materia di immigrazione, integrazione e cittadinanza – restano saldamente ancorati nella sfera di sovranità degli stati. Scopo di questo saggio è illustrare il cammino compiuto dalle istituzioni europee nel tentativo di circoscrivere – per quanto possibile, sia con strumenti di *hard law* che, soprattutto, di *soft law* – la discrezionalità degli stati e fissare alcuni standard comuni, benché minimi, in tema di integrazione dei cittadini di paesi terzi che richiedono il rilascio del permesso europeo di lungo soggiorno o che aspirano al ricongiungimento familiare. Al di là dei limiti che, a sua volta, in tale ambito l'Unione europea inevitabilmente incontra anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, l'analisi intende portare l'attenzione sulle potenzialità di cui il livello sovranazionale dispone. A questo proposito, il contributo della Corte di Giustizia, adita specialmente in sede di rinvio pregiudiziale dai giudici nazionali, si sta rivelando prezioso per sciogliere i maggiori nodi problematici sottesi alla interpretazione della nozione di integrazione, racchiusa in modo apodittico nei testi delle direttive 109 e 86 del 2003, e per dissipare le perplessità che alcune normative nazionali pongono con riferimento alla effettività,

⁷ Parafrasando S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen. The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, 2009.

ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione delle misure adottate (e formalmente giustificate) in nome dell'inserimento socio-culturale degli stranieri nella comunità nazionale ospitante.

La mobilità delle persone è una realtà irreversibile della quale occorre finalmente prendere atto in maniera consapevole e matura, smettendo di considerarla alla stregua di un problema e di trattarla esclusivamente in termini securitari. Si tratta, piuttosto, di valutare il fenomeno come una opportunità per migliorare non soltanto la gestione dei flussi migratori, ma anche le politiche di integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti. Una sfida che, se raccolta con spirito di solidarietà e lungimiranza, potrebbe costituire una potente reazione all'appannamento dei principi di legalità e democrazia, oltre che un freno alle pulsioni xenofobe e alle derive nazionalistiche variamente manifestatesi, in epoca recente, in diversi angoli d'Europa. Di più, una sfida che potrebbe segnare un cambio di passo nella direzione di una effettiva integrazione tra gli stati e i popoli che vorranno davvero scommettere su un ritrovato senso di unità, oggi più che mai indispensabile, nel vecchio continente. In questa prospettiva, una più efficace integrazione dei cittadini extra-UE potrebbe rivelarsi funzionale al conseguimento di una maggiore integrazione europea, oltre che al rafforzamento dei valori irrinunciabili sui quali l'Unione si fonda ed ai quali si ispira la tradizione liberal-democratica degli stati membri.

2. Un po' di storia. Immigrazione senza integrazione nei Trattati europei: da Roma a Lisbona, passando per Amsterdam

Ai suoi esordi, la Comunità economica europea praticamente non conosceva l'immigrazione da stati terzi e garantiva ai lavoratori cittadini di uno stato membro il diritto di svolgere liberamente una attività lavorativa nel territorio di un altro stato membro. La libertà di circolazione delle persone e dei lavoratori, autonomi o subordinati, trovava riconoscimento nell'art. 48 del Trattato CEE e riceveva attuazione con l'adozione di alcuni regolamenti (reg. n. 15/61, 38/64 e 1612/68). Limitata ai lavoratori cittadini degli stati membri, la libertà di circolazione non era condizionata all'accertamento di particolari requisiti, ad esempio linguistici; anzi, previsioni del genere, a meno che non fossero imposte dalla natura dell'impiego offerto, erano considerate lesive della libertà di muoversi, lavorare e risiedere in un altro degli stati membri, oltre che indirettamente discriminatorie in quanto assunte in violazione del principio della parità di trattamento tra lavoratori (nazionali e non). In proposito, l'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1612/68, sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, stabiliva che eventuali misure di allontanamento dal territorio dello stato membro per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, dovessero essere commisurate – tra l'altro – al grado di integrazione sociale e culturale del lavoratore nello stato ospitante⁸. Pertanto, con riferimento

⁸ La disposizione in questione risulta ancora in vigore, non essendo stata abrogata da dir. 2004/38/CE. Sul tema, v. altresì Corte giust., 23 novembre 2010 Causa C-145/09 e 22 maggio 2012 Causa C-348/09.

ai cittadini degli stati membri, la garanzia della libertà di circolazione era concepita come strumentale – e non ostativa – alla loro integrazione nella società di accoglienza.

Risalgono al 1990 alcune direttive, fondate sull'art. 235 del Trattato CEE, che estendevano la libertà di circolazione nel territorio della Comunità europea a soggetti diversi dai lavoratori attivi, come studenti (dir. 90/366, sostituita da dir. 93/96), lavoratori non più in servizio (dir. 90/365) e altri cittadini degli stati membri cui veniva riconosciuto il diritto di soggiorno (dir. 90/364).

Di lì a poco, l'espansione della libertà di circolazione avrebbe trovato formale riconoscimento anche nel diritto primario, con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1992: ai sensi dell'art. 18, 1° co. Trattato CE, i cittadini dell'Unione, indipendentemente dalla attività lavorativa, potevano ora circolare e risiedere liberamente nel territorio degli stati membri, "fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi". Inoltre, il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità e il diritto all'eguale trattamento dei cittadini degli stati membri (art. 12 Trattato CE) costituivano la premessa per la creazione della "cittadinanza dell'Unione", cui si accompagnava un preciso catalogo di diritti e doveri.

La situazione era profondamente diversa per i cittadini degli stati terzi che, a parte le disposizioni di diritto internazionale racchiuse, almeno per alcuni di loro, nei c.d. trattati di associazione e cooperazione (es. trattato di associazione CEE-Turchia del 1980), cominciarono a ricevere negli anni '70 l'attenzione degli stati membri, piuttosto che della Comunità europea come organizzazione sovranazionale. Fu in quell'epoca che alcuni governi nazionali cominciarono ad affrontare i problemi connessi alla garanzia della sicurezza delle proprie frontiere, alla lotta al terrorismo e alle richieste di asilo politico. Tra gli strumenti internazionali più rilevanti, e pertanto assunti fuori dal contesto comunitario, si deve segnalare il Trattato di Schengen, che nel 1985 aboliva i controlli alle frontiere degli stati firmatari e introduceva un visto uniforme valido ai fini della circolazione delle persone su tutto il territorio delle parti contraenti. L'obiettivo era quello di promuovere una disciplina europea degli ingressi dei cittadini extracomunitari e di liberalizzare la circolazione degli stranieri residenti in modo regolare in uno degli stati della Comunità.

Col passare del tempo, l'incremento dei flussi migratori provenienti da paesi non appartenenti alla Comunità, peraltro quest'ultima sempre più allargata, imprimeva una progressiva accelerazione alla costruzione di una politica comune dell'immigrazione da paesi terzi. Il menzionato Trattato di Maastricht del 1992 ebbe il merito di ricomprendere tra le materie di interesse comune l'immigrazione extracomunitaria (art. K.1 Trattato UE), sospingendola tuttavia nell'ambito del c.d. terzo pilastro, retto dal metodo della cooperazione intergovernativa. Il principio della condivisione e dell'accordo fra gli stati membri continuava dunque a guidare l'assunzione di norme in tema di asilo, controllo delle frontiere esterne e immigrazione.

Fu soltanto nel 1999, col Trattato di Amsterdam, che i settori della giustizia, libertà, sicurezza venivano trasferiti nel primo pilastro, caratterizzato dal metodo comunitario, e diventavano finalmente oggetto di regolazione europea, non senza l'introduzione di alcuni meccanismi, resisi necessari per addivenire ad un consenso che fosse il più ampio possibile tra gli stati. Si pensi, ad esempio, alla clausola di esclusione (*opt-out*), che consentiva a talu-

ni stati di non ritenersi vincolati in alcuni settori alle regole europee, o al criterio della unanimità previsto per l'assunzione delle delibere del Consiglio in materia di ingresso, soggiorno, riconoscimento di diritti – compreso quello al ricongiungimento familiare – ai cittadini di stati terzi regolarmente residenti (artt. 61, 63, 69 Trattato CE). Significativo è il fatto che, per la prima volta, veniva esplicitato l'obiettivo di proteggere i diritti dei cittadini dei paesi terzi, ferme restando le competenze degli stati dell'Unione per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza. Pertanto, col Trattato di Amsterdam si ponevano le basi giuridiche sovranazionali per l'introduzione di norme comuni in materia di immigrazione, che tuttavia non trovavano (ancora) riscontro sul versante della integrazione degli immigrati. Peraltro, non va sottaciuto che, sotto questo profilo, già nel decennio precedente, in seno agli organi europei, avevano iniziato a prendere forma alcune iniziative soprattutto a favore dei lungo residenti, iniziative che però non erano riuscite a vedere la luce, vuoi per la mancanza di un fondamento esplicito nel diritto dei trattati, vuoi per una certa dose di ambiguità nell'approccio al tema da parte delle stesse istituzioni dell'Unione⁹.

Il Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, ha introdotto modifiche ai precedenti trattati sotto i profili sostanziale, istituzionale e procedurale. Da un lato, ha disposto l'assunzione di una politica comune in materia di immigrazione che assicuri "la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani" (art. 79, 1° co. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE). A questo proposito, l'Unione può stipulare accordi con paesi terzi per promuovere il rimpatrio nel paese di origine o nel paese di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli stati membri (art. 79, 3° co. TFUE). E' stata così confermata l'europeizzazione delle competenze concernenti la circolazione e il soggiorno dei cittadini che entrano e si stabiliscono legalmente nel territorio degli stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. In tale ambito, le istituzioni dell'Unione deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria (c.d. procedura di co-decisione), che quindi costituisce ora il meccanismo normale impiegato per l'assunzione degli atti normativi in materia di immigrazione (art. 79, 2° co. e art. 294 TFUE) in luogo del precedente criterio della cooperazione intergovernativa. All'iniziativa della Commissione segue il procedimento di adozione dell'atto che coinvolge, in pari misura, il Consiglio e il Parlamento. Non solo. La regola della unanimità ha ceduto il posto a quella del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e anche questa è una novità significativa per evitare situazioni di stallo o pressioni da parte di alcuni stati, come è accaduto in passato in occasione delle negoziazioni intercorse in vista della approvazione di talune direttive¹⁰. Resta comunque ben salda la facoltà degli stati di stabilire il volume di ingresso sul loro territorio dei cittadini provenienti da paesi terzi, in cerca di lavoro dipendente o autonomo nell'Unione (art. 79, 5° co. TFUE).

⁹ Su questi aspetti, v. le considerazioni di K. Rosenow, *The Europeanisation of Integration Policies*, in 47 *International Migration*, 1 (2009), 144 ss.

¹⁰ *Infra* §3.

Dall'altro lato, con Lisbona si affaccia nei trattati europei la nozione di integrazione. Si tratta però di un esordio modesto ed estremamente cauto che, ancora una volta, fa rinvio alle autorità nazionali. Infatti, il TFUE dispone che il parlamento europeo e il consiglio *possono* stabilire misure di sostegno e incentivazione agli stati membri al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extra-UE regolarmente soggiornanti, ma viene esclusa "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri" (art. 79, 4° co. TFUE)¹¹. Restano quindi affidate alla discrezionalità degli stati le determinazioni relative sia all'*an* che al *quomodo* delle azioni positive per agevolare l'inclusione degli stranieri extra-UE nei territori di immigrazione, senza che siano fissati standard vincolanti in sede sovranazionale.

Una regola importante, e spesso purtroppo dimenticata, per orientare le istituzioni dell'Unione nella assunzione delle decisioni è sancita nella disposizione di chiusura del Capo II del TFUE. L'art. 80 ricorda che le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la relativa attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli stati membri, anche sul piano finanziario.

Dunque, il Trattato di Lisbona – pur salvaguardando la sovranità degli stati membri per tutto quanto attiene alla determinazione del volume dei flussi e alle scelte in tema di integrazione degli immigrati – ha imposto regole comuni e limitazioni alla azione degli stati stessi. Le misure approvate a livello nazionale, infatti, possono essere sottoposte al monitoraggio della Commissione e al sindacato della Corte di Giustizia, anche in sede di rinvio pregiudiziale come sarà esposto più avanti, in modo da assicurare la corretta e uniforme interpretazione dell'art. 79 TFUE e l'attuazione dei principi di proporzionalità e non discriminazione che fanno parte dell'*acquis* euro-unitario¹². Il tutto nella prospettiva di una gestione il più possibile equilibrata, coerente, lungimirante e globale del fenomeno migratorio.

3. La *hard law*. In particolare, le direttive 86 e 109 del 2003: tra *misure* e *condizioni* di integrazione

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'obiettivo della integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente stanziati negli stati dell'Unione entra dunque ufficialmente, pur con i limiti accennati, nella agenda politica europea. Eppure, già prima, sulla base dell'art. 63 del Trattato di Amsterdam, le istituzioni sovranazionali avevano avviato una disciplina comune

¹¹ In senso analogo si esprimeva l'art. III-168(4) della c.d. Costituzione europea del 2004, che non ha mai visto la luce. Secondo questa disposizione, la legislazione europea "può stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

¹² Sulle novità introdotte, in tema di immigrazione e integrazione, col Trattato di Lisbona, v., in particolare, H. Toner, *The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration and Asylum Law*, e S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy: Challenges to Rule of Law, Exceptions to Inclusion*, entrambi in L. Azoulay, K. de Vries (eds), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, rispettivamente, 25 ss. e 182 ss.; K. Groenendijk, *Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach*, in 16 *European Journal of Migration and Law*, (2014), 313 ss.

che introduceva riferimenti anche al tema della integrazione. Le direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dedicate alla disciplina del ricongiungimento familiare e allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, sono dettate allo scopo di regolamentare e delimitare l'autonomia decisionale degli stati, i quali restano comunque liberi di autodeterminarsi nella scelta e nella graduazione delle modalità di integrazione¹³.

Merita un cenno il lungo e travagliato *iter* che ha condotto alla adozione delle direttive in parola. Il processo di *decision-making* è stato quello previsto dal Trattato di Amsterdam, incardinato sulla logica della cooperazione intergovernativa e sulla regola del voto unanime in Consiglio¹⁴. Per giungere al momento conclusivo sono stati necessari diversi anni di negoziati, durante i quali procedure non trasparenti condotte all'interno del Consiglio e le resistenze manifestate da alcuni stati hanno notevolmente ridimensionato le proposte iniziali con cui la Commissione intendeva mettere in pratica gli obiettivi del Programma di Tampere del 1999, sul quale si tornerà, e che si possono sintetizzare nel ravvicinamento delle normative nazionali, in modo da consentire l'equo trattamento dei cittadini extra-UE regolarmente soggiornanti e promuovere una più efficace integrazione, riconoscendo loro un catalogo di diritti e doveri comparabile a quello dei cittadini dell'Unione europea.

Nella versione definitiva delle due direttive, l'approccio alla integrazione risulta profondamente cambiato rispetto ai progetti originari a causa, principalmente, della introduzione, per volontà della Germania, dell'Austria e dell'Olanda, di clausole derogatorie o comunque limitative al riconoscimento di *status* e al godimento di diritti degli immigrati. L'intento, non dichiarato ma chiaramente sotteso alle controproposte, era quello di controllare e ridurre l'immigrazione da paesi terzi. La formulazione di previsioni restrittive trovava giustificazione nella esigenza di rendere conformi le norme europee in corso di adozione alle previsioni, già abbastanza selettive, in vigore o in via di approvazione in quei paesi. In altre parole, ciò che stava a cuore ai rappresentanti tedeschi, austriaci e olandesi era mantenere lo *status quo* e ricevere possibilmente una sorta di legittimazione dall'alto, che lasciasse impregiudicata la facoltà dei legislatori nazionali di modulare in futuro le politiche per l'integrazione. Come conseguenza di tale approccio si è dovuto registrare, a cominciare dalla fase di implementazione delle normative europee negli ordinamenti interni, un generalizzato e progressivo irrigidimento delle discipline, tanto era minimale ed equivoco lo standard stabilito in sede sovranazionale. Il che, tra l'altro, ha finito per innescare un effetto domino al ribasso, per così dire, tra gli stati membri che hanno attinto gli uni dagli altri in uno spirito di emulazione reciproca, prendendo le distanze dal Programma di Tampere e introducendo requisiti sempre più elevati per

¹³ Quelle analizzate nel testo non sono naturalmente le uniche direttive che fanno riferimento alla integrazione degli stranieri; richiami a questo concetto si trovano, ad esempio, anche nella dir. 2004/114/CE sulla ammissione negli stati dell'Unione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio o nella dir. 2009/50/CE sulla mobilità negli stati dell'Unione dei lavoratori altamente specializzati provenienti da paesi terzi.

¹⁴ Come ricorda S. Carrera, op.ult.cit., 171-172, l'art. 67 del Trattato di Amsterdam (TCE) prevedeva infatti un periodo transitorio di cinque anni (1999-2004), durante il quale gli atti normativi da adottare nell'ambito del Titolo IV TCE sarebbero rimasti al di fuori della procedura di co-decisione (che oggi è la procedura ordinaria) e della regola del voto a maggioranza qualificata in Consiglio.

l'integrazione, a cominciare da quella linguistica, proprio in nome della armonizzazione delle normative e dello sviluppo di pratiche comuni¹⁵.

Uno sguardo al contenuto delle due direttive, sotto il profilo che qui in particolare interessa, può aiutare a comprendere meglio le dinamiche accennate.

La direttiva 2003/86/CE menziona otto volte la parola "integrazione" ed invita gli stati membri a incoraggiare il ricongiungimento familiare perché esso "contribuisce a creare una stabilità socio-culturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli stati membri" (considerando 4). Senonché, la direttiva prevede la *facoltà* dello stato membro di richiedere, tra gli altri requisiti¹⁶, ai cittadini di paesi terzi che aspirano al ricongiungimento familiare di "soddisfare le *misure* di integrazione conformemente alla legislazione nazionale" (art. 7, 2°co.) (corsivo aggiunto). Inoltre, lo stato membro, nel decidere se autorizzare o meno il ricongiungimento dei figli minori di età superiore ai dodici anni che giungano nello stato indipendentemente dal resto della famiglia, *può* verificare "se siano soddisfatte le *condizioni* per la sua integrazione" previste dalla legislazione dello stato stesso al momento della attuazione della direttiva¹⁷ (art. 4, 1°co.) (corsivo aggiunto).

Dal canto suo, la direttiva 2003/109/CE, modificata nel 2011 per estenderne il regime ai rifugiati ed ad altri beneficiari di protezione internazionale (dir. 2011/51), menziona cinque volte il termine "integrazione" ed esordisce con la proclamazione secondo la quale l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che si sono stanziati legalmente nel territorio di uno stato membro "costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato" (considerando 4). Ciò premesso, il testo dispone che, ai fini della acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo¹⁸, gli stati *possono*, in aggiunta ad altri requisiti¹⁹, stabilire che i cittadini di

¹⁵ Sul travagliato *iter* di adozione delle due direttive e sulle successive (e restrittive) normative nazionali di recepimento, v. *ex multis*, S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., spec. 171-173; L. Block, S. Bonjour, *Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands*, in *15 European Journal of Migration and Law*, (2013), 203 ss. Su questi aspetti, cfr. inoltre V. Piergigli, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 2013, 1-25.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 7, 1°co., alla persona che presenta domanda di ricongiungimento lo stato membro può chiedere di dimostrare che il soggiornante disponga di un alloggio adeguato, di una assicurazione sanitaria e di risorse sufficienti al mantenimento di se stesso e dei suoi familiari. Con riguardo ai rifugiati e ai loro familiari, le succitate misure di integrazione possono essere applicate soltanto dopo l'avvenuto ricongiungimento (art. 7, 2°co.), così lasciando intendere che alle altre categorie di migranti quelle misure possono invece imporsi anche *prima* del loro ingresso nel paese ospitante.

¹⁷ Misure restrittive al ricongiungimento familiare dei figli di età superiore ai 12 anni sono giustificate dalla "capacità di integrazione dei minori nei primi anni di vita e assicurare che essi acquisiscano a scuola l'istruzione e le competenze linguistiche necessarie" (considerando 12). Sta di fatto che, alla data di scadenza del recepimento della direttiva, nessuno stato membro ha dato attuazione a questa parte del provvedimento, che quindi costituisce "an express prohibition on the introduction of "integration conditions" to the family reunification for children over 12 years". Così, S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 158.

¹⁸ Per definire lo *status* di lungo soggiornante è stato coniato il termine *denizen*, che indica il cittadino straniero non completamente assimilabile, per *status*, al cittadino nazionale; in proposito, v. T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, 1990 e K. Groenendijk, *The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration*, in A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner (eds), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford and Portland, 2007, 429 ss.

paesi terzi “soddisfino le *condizioni* di integrazione conformemente alle legislazioni nazionali” (art. 5, 2°co.) (corsivo aggiunto). Qualora il cittadino extra-UE, che abbia ottenuto dalle autorità di uno stato membro il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, intenda soggiornare nel territorio di un altro stato membro, quest’ultimo *può* richiedere di ottemperare “le *misure* di integrazione in conformità alla legislazione nazionale”, a meno che non siano già state soddisfatte, nel primo stato membro, le *condizioni* di integrazione secondo quanto prevede il citato art. 5, 2°co. (art. 15, 3°co.) (corsivo aggiunto). In questo caso, si presume che il cittadino extra-UE, già integrato nella società e nello stile di vita di uno stato membro, sia un soggetto automaticamente integrato o agevolmente integrabile nelle restanti società degli altri stati, senza necessità di ulteriori adempimenti²⁰. Tuttavia, considerato anche il pluralismo delle lingue in Europa, è *possibile* che egli sia invitato a seguire corsi di lingua nel secondo stato membro (art. 15, 3°co.). Il riconoscimento dello *status* di cittadino lungo soggiornante è permanente, salvo perdita o revoca nei casi espressamente indicati (art. 9), e dà diritto all’eguale trattamento con i cittadini nazionali per tutto quanto concerne l’accesso al lavoro, all’istruzione, a beni e servizi, alle prestazioni sociali e assistenziali, alle agevolazioni fiscali e al godimento della libertà di associazione (art. 11)²¹.

Non senza ambiguità, la normativa europea alterna, dunque, i riferimenti alle misure e alle condizioni di integrazione senza fornire definizioni e riservando in ogni caso alle leggi e alla pratica di ciascun paese la concreta individuazione delle une e delle altre. Basti in proposito rilevare che, nella versione olandese della direttiva 2003/86/CE, il vocabolo “*misure*” è espresso con il termine “*condizioni*” di integrazione²².

Comunemente si ritiene che, mentre le prime pongono a carico dell’immigrato l’adempimento di obbligazioni di mezzi (es. frequentare un corso per apprendere la lingua del paese ospitante) e possono consistere anche in requisiti da soddisfare prima dell’ingresso nello stato membro (c.d. integrazione dall’estero), le seconde comportano obbligazioni di risultato (es. superare un test linguistico)²³. Stando ad un’altra opinione, la distinzione risiederebbe invece nel carattere facoltativo oppure obbligatorio, rispettivamente, delle misure e delle condizioni di integrazione; per queste ultime, l’obbligatorietà comporte-

¹⁹ Ai sensi dell’art. 5, 1°co., per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, gli stati membri richiedono ai cittadini di paesi terzi di comprovare che essi dispongono di risorse sufficienti al mantenimento per sé e per i familiari a carico e di una assicurazione contro le malattie. E’ inoltre richiesto il requisito del soggiorno legale e ininterrotto per cinque anni nel territorio del paese (art. 4, 1°co.).

²⁰ Così, S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 157.

²¹ Da segnalare anche il considerando 12 della medesima direttiva, secondo cui: “Per costituire un autentico strumento di integrazione sociale, lo *status* di soggiornante di lungo periodo *dovrebbe valere* al suo titolare la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in una *vasta gamma* di settori economici e sociali sulle pertinenti condizioni definite dalla presente direttiva” (corsivi aggiunti). Dunque, l’auspicabile parità di trattamento riguarderebbe molti, ma non la totalità dei settori economici e sociali, come viene poi specificato nell’art. 11.

²² Come indicato nelle Conclusioni dell’avvocato generale J. Kokott, presentate il 19 marzo 2015, nella Causa C-153/14 (§21).

²³ K. Groenendijk, *Family Reunification as a Right under Community Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 8 (2006), 224; IDEM, *The Long-Term Residents Directive*, cit., 445. La previsione dell’art. 5, 2°co. è il “tallone d’Achille” della dir. 2003/109/CE secondo l’analisi di S. Boelaert-Suominen, *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-country Nationals who are Long-term Residents: Five Paces Forward and Possibly Three Paces Back*, in *42 Common Market Law Review*, (2005), 1023.

rebbe altresì, in caso di mancato adempimento, l'applicazione di sanzioni: da quelle di natura finanziaria fino al rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno temporaneo e alla espulsione dal territorio dello stato²⁴.

La Commissione europea, constatata la non uniforme e corretta applicazione della direttiva 2003/86/CE negli stati membri, ha precisato in una comunicazione del 2014 che, sebbene la competenza dell'Unione in materia di integrazione sia recessiva rispetto a quella degli stati, questi ultimi non dispongono di poteri illimitati. In particolare, le *misure* cui si riferisce il menzionato art. 5 devono essere proporzionate e applicate con la necessaria flessibilità per non tradire l'effetto utile della direttiva che consiste nel favorire, e non nell'ostacolare, i ricongiungimenti. A tale scopo, gli stati dovrebbero tenere conto della presenza di specifiche circostanze individuali (capacità cognitive, posizione vulnerabile dell'interessato, inaccessibilità a strutture per l'apprendimento della lingua, altre situazioni di disagio) ed eventualmente prevedere deroghe o rinvii per il soddisfacimento delle misure stesse²⁵.

Sta di fatto che le discipline adottate e via via riformate in diversi paesi europei, talora proprio in occasione del recepimento delle citate direttive²⁶, hanno introdotto, più in generale, "pre-requisiti" o "pre-condizioni" di integrazione – in primo luogo, di tipo linguistico – suscettibili di tradursi, per il modo in cui sono congegnati, in barriere all'ingresso ovvero in impedimenti alla permanenza sul territorio dello stato membro del cittadino extra-UE che presenti, rispettivamente, domanda di ricongiungimento familiare o di riconoscimento dello *status* di lungo soggiornante. Sulla legittimità su questi interventi si sta consolidando una interessante giurisprudenza della Corte di Giustizia, sulla quale ci si soffermerà più avanti.

²⁴ Così, S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 158-159. Sulla distinzione tra misure e condizioni di integrazione, ai sensi delle direttive riportate nel testo, v. anche Conclusioni dell'avvocato generale M. Szpunar, presentate il 28 gennaio 2015, Causa C-579/13 (spec. §§55, 85, 86 e 97), secondo cui le misure di integrazione devono essere considerate meno gravose rispetto alle condizioni di integrazione e non possono, pertanto comprendere l'obbligo di superare un test di integrazione, né possono fungere da strumento di selezione degli immigrati o di controllo della immigrazione. In senso analogo, v. anche Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi, presentate il 30 aprile 2014, Causa C-138/13. Sulla interpretazione del concetto di integrazione nelle due direttive, v. inoltre in dottrina: K. Hailbronner, T. Klarmann, *Family Reunification Directive 2003/86/EC*, in K. Hailbronner, D. Thim (eds), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2^a ed., München, 2016, 358 ss. e D. Thym, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, ivi, 448 ss.

²⁵ V. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento*, Bruxelles 3 aprile 2014, dove si legge: "In altre parole, le misure che uno Stato membro può esigere non possono risultare in un obbligo di adempimento, che rappresenta in realtà una misura che limita la possibilità di ricongiungimento familiare. Le misure devono, al contrario, contribuire al successo del ricongiungimento familiare" (p. 17) e aggiunge che il rifiuto automatico di ricongiungimento a seguito del mancato superamento dell'esame di integrazione potrebbe costituire violazione degli artt. 5.5, 8 e 17 CEDU (p. 17, nota 55).

²⁶ Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati alle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE avendo usufruito della clausola *opt-out*.

4. La *soft law* e l'approccio *olistico* alla integrazione

Se in materia di integrazione tanto il diritto primario quanto quello derivato appaiono volutamente lacunosi²⁷, allo scopo di riservare agli stati membri un ampio margine di apprezzamento, a più incoraggianti auspici sembrano precludere – salvo quanto si preciserà alla fine del paragrafo – diversi documenti elaborati in sede sovranazionale nell'ambito del c.d. Quadro europeo per l'integrazione. Si tratta di strumenti di varia natura che, quantunque dotati di efficacia soltanto politica, contengono potenzialità suscettibili di favorire lo scambio delle c.d. *best practices* nel settore delle politiche nazionali per l'integrazione dei cittadini di stati terzi.

Il momento di inizio della *policy* europea sulla integrazione può farsi risalire al 1999. Le conclusioni del più volte citato Consiglio europeo di Tampere dettavano le linee-guida per affrontare negli anni a venire il fenomeno migratorio e l'inclusione degli immigrati nel territorio degli stati membri. Si trattava precisamente di promuovere l'equo trattamento dei cittadini di stati terzi regolarmente residenti, di sviluppare una politica di integrazione più vigorosa e in grado di assicurare agli immigrati regolari un apparato di diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione, di riconoscere ai cittadini di paesi terzi e in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo un catalogo di diritti che fosse il più vicino possibile a quello riconosciuto ai cittadini dell'Unione, e infine di realizzare un ravvicinamento delle discipline nazionali in tema di ingresso e soggiorno. Un programma ambizioso che veniva ricordato nei preamboli delle direttive sopra analizzate e che avrebbe costituito la base di successivi documenti di *soft-law*.

Tra questi, i "Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea", adottati all'unanimità dal Consiglio giustizia e affari interni dell'Unione europea (Aja 2004), rivestono un significato quanto meno simbolico tuttora di grande rilievo, non fosse altro per i richiami ad essi effettuati nelle successive comunicazioni della Commissione europea e dagli Avvocati generali nei giudizi davanti alla Corte di Giustizia, oltre al fatto di essere stati espressamente confermati nel 2014 dallo stesso Consiglio²⁸. Gli undici Principi intendono sviluppare le conclusioni di Tampere e sottolineano il carattere dinamico del percorso integrativo, basato sulla interazione degli immigrati e della popolazione residente. Allo stato membro è richiesto, tra l'altro, di adoperarsi per promuovere l'istruzione degli immigrati, così come l'accesso al lavoro, alle istituzioni, ai beni e servizi in condizioni di parità con i cittadini nazionali, nonché la partecipazione democratica specialmente in ambito locale; è inoltre compito dello stato garantire agli stranieri il diritto di praticare la loro lingua e religione in conformità a quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla legislazione nazionale. Dal canto loro, i cittadini degli stati terzi hanno il dovere di rispettare i valori fondanti della Unione europea e acquisire una conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni del paese di immigrazione. In sostanza, dal 2004 comin-

²⁷ Analogo approccio, quanto a misure e condizioni di integrazione e rinvio agli stati membri, si rinvie nella proposta di Codice europeo dell'immigrazione, con riferimento alla disciplina dei ricongiungimenti familiari e del soggiorno di lungo periodo (artt. 44 e 54). Cfr. S. Peers, *An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy*, in 14 *European Journal of Migration and Law*, (2012), 33 ss.

²⁸ Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 5-6 giugno 2014.

ciava a maturare un approccio olistico all'integrazione e teso a considerare, accanto agli aspetti economici e sociali, quelli legati ai diritti politici, alla cittadinanza e alla partecipazione alla vita pubblica, all'educazione e alle competenze linguistiche degli immigrati, nonché al mantenimento della loro diversità culturale e religiosa.

Del resto, sulla promozione della inclusione degli immigrati nella comunità in cui sono insediati stabilmente, non bisogna dimenticare che un ruolo pionieristico è stato quello svolto dal Consiglio d'Europa il quale, quasi a controbilanciare l'attenzione riservata dalla Comunità europea per i profili della sicurezza e del controllo dell'immigrazione²⁹, da tempo aveva posto l'accento sull'importanza della conoscenza della lingua del paese ospitante come requisito per la piena integrazione sociale e l'inserimento nel mondo del lavoro, secondo quanto risulta dalla Convenzione europea sulla condizione giuridica dei lavoratori migranti (1977, art. 14, 2° co.) e dalla Carta sociale europea (rev. 1996, art. 19). E sempre al Consiglio d'Europa si deve l'adozione nel 1992 della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale che tuttavia, significativamente, registra ancora allo stato attuale un numero esiguo di ratifiche (soltanto nove), peraltro accompagnate spesso da riserve o dichiarazioni che ne limitano l'applicazione.

Nell'ambito del Quadro europeo per l'integrazione, ai Programmi strategici e pluriennali di Tampere e dell'Aja si sarebbe aggiunto nel 2009 il Programma di Stoccolma che insisteva sulla necessità di rafforzare, per il periodo 2010-2015, le politiche di integrazione in modo da assicurare agli stranieri extra-UE legalmente residenti gli stessi diritti e doveri dei cittadini europei, sollecitando gli stati membri a supportare, anche finanziariamente, il processo di integrazione con la diffusione di materiali informativi e corsi di lingua³⁰. A questo proposito, il Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, già nel 2008, aveva individuato nella sussistenza di taluni requisiti preliminari di integrazione – come la disponibilità di un alloggio adeguato e la conoscenza della lingua del paese ospitante – la condizione per il riconoscimento del ricongiungimento familiare.

²⁹ Per queste considerazioni, v. K. Rosenow, *The Europeanisation of Integration Policies*, cit., 139 ss.

³⁰ Decisamente più modeste nei contenuti e nelle finalità rispetto ai Programmi citati nel testo sono le c.d. *Ypres Guide-lines*, cioè gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa adottati dal Consiglio europeo nel giugno 2014 nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2014-2020. Per un'ampia ricostruzione delle iniziative europee, sia di *hard-law* che di *soft-law*, v. per tutti, S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen*, cit., *passim* e, per una sintetica ricostruzione delle azioni intraprese nell'ambito del Quadro europeo sull'integrazione, Idem, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 159 ss. Tra le opere recenti, sul diritto dell'Unione europea e sulle linee di tendenza in tema di immigrazione ed integrazione, v. anche: S. Mulcahy, *Europe's Migrant Policies. Illusions of Integration*, London, 2011; Y. Pascouau, T. Strik (eds), *Which Integration Policies for Migrants*, Nijmegen, 2012; D. Kostakopoulou, *The evolving area of freedom, security and justice*, e M. Okólski, *Europe, a continent of immigrants*, in M. Okólski (ed), *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam, 2012, rispettivamente, 259 ss. e 269 ss.; A. Ianniello-Saliceti, *Le politiche dell'Unione europea per gli immigrati nella dimensione regionale e locali. Un bilancio dopo Lisbona*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 169 ss.; G. Caggiano, *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in Idem (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, 175 ss.; A. Adinolfi, *La politica comune dell'immigrazione a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, 3 ss.; F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, 2017.

Ulteriori iniziative venivano intraprese dalle istituzioni sovranazionali per dare attuazione ai Programmi strategici sopra richiamati e all'Agenda comune per l'integrazione, adottata dalla Commissione europea nel 2005. In sostanza, l'obiettivo era quello di promuovere lo scambio di informazioni, esperienze, buone pratiche e rafforzare il coordinamento delle politiche nazionali ed europee tra tutti i soggetti variamente coinvolti nelle politiche per l'immigrazione e l'integrazione, compresi esperti esterni, organizzazioni attive nella società civile e ONG. Senza pretesa di esaustività, basti qui menzionare la creazione di network³¹, forum e siti web³², l'istituzione di fondi europei per l'integrazione³³, la pubblicazione di manuali sulla integrazione³⁴, di studi e rapporti annuali, l'elaborazione dei c.d. moduli europei per valutare le prassi di integrazione negli stati membri tenendo conto di alcuni fattori, quali l'attivazione di corsi di lingua e di educazione civica, l'impegno all'inclusione da parte della società ospitante e la partecipazione attiva degli immigrati ai diversi aspetti della vita sociale.

Tra gli step più recenti delle istituzioni dell'Unione europea sulla via della promozione dell'integrazione, occorre segnalare le comunicazioni con le quali la Commissione ha adottato l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (2011) e, in attuazione della stessa, il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi (2016). La rinnovata Agenda europea formula una serie di raccomandazioni, principalmente rivolte agli stati membri ma di fatto a tutte le parti interessate, allo scopo di "dispiegare il potenziale dell'immigrazione" che è l'integrazione³⁵. Per essere efficaci, le politiche di integrazione dovrebbero trovare realizzazione secondo approcci diversi a seconda delle tipologie di migranti, in modo da valorizzare le diversità, garantire i diritti fondamentali e la parità di trattamento. Nella convinzione che l'integrazione è un processo dinamico e a doppio senso che parte dal basso, a contatto con la società locale, l'Agenda propone la predisposizione di condizioni favorevoli alla partecipazione dei cittadini di paesi terzi sul piano economico, sociale, culturale e politico ed insiste sul coinvolgimento attivo delle autorità locali con il sostegno dei fondi europei per l'integrazione. Anche i paesi di origine dei migranti rivestono un ruolo importante in questo processo, in quanto dovrebbero cooperare con gli stati di accoglienza sia prima della partenza, informando i propri cittadini sui visti necessari o sui permessi di soggiorno ovvero impartendo corsi di lingua e di formazione professionale, sia durante la permanenza nell'Unione, mantenendo i contatti con i propri cittadini tramite le ambasciate ed eventual-

³¹ Si tratta del network chiamato "Punti nazionali di contatto sull'integrazione", istituito nel 2002 e ribattezzato nel 2016 "Network sull'integrazione europea", e del "Network sulla migrazione europea", creato nel 2003. Ai network, coordinati dalla Commissione europea, partecipano i rappresentanti di tutti gli stati membri, inclusa la Norvegia in qualità di stato osservatore.

³² Si tratta del "Forum europeo sull'integrazione", istituito nel 2009 e diventato nel 2015 "Forum sulla migrazione europea", e del sito internet sull'integrazione, anch'esso creato nel 2009.

³³ Il "Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi" è stato attivo dal 2007 al 2013, dopodiché è stato assorbito nel "Fondo asilo, migrazione e integrazione".

³⁴ Sono state pubblicate tre edizioni dei manuali sull'integrazione (2004, 2007 e 2010) in collaborazione con i Punti nazionali di contatto (*supra* nota 31), con le autorità nazionali e locali e con soggetti non governativi.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, Bruxelles, 20 luglio 2011, p. 2.

mente preparando il rimpatrio temporaneo o definitivo dei migranti che abbiano acquisito esperienze e conoscenze.

In attuazione dell'art. 79, 4° co. TFUE, il Piano d'azione "offre un quadro politico comune, inteso ad aiutare gli stati membri a sviluppare e a rafforzare ulteriormente le politiche di integrazione nazionali destinate ai migranti provenienti da paesi terzi, e illustra il sostegno politico, operativo e finanziario che la Commissione apporterà per sostenere gli stati membri in tali iniziative"³⁶. Il documento, basandosi anche sulla Agenda europea per l'integrazione del 2011, insiste sulla necessità di elaborare politiche di integrazione eque ed efficaci, di lungo termine, che investano nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'imprenditorialità e della cultura, con la partecipazione degli stessi cittadini di paesi terzi e di tutti i portatori di interessi. Questi ultimi non si esauriscono nei diversi livelli di governo – locale, regionale, nazionale e dell'Unione europea – ma includono altresì le organizzazioni della società civile, le comunità di migranti e le organizzazioni confessionali. Il dialogo interculturale e il coordinamento delle politiche di integrazione, insieme ad un adeguato sostegno finanziario, sono la chiave per la costruzione di società coese, eterogenee e inclusive, il cui sviluppo richiede l'impegno sia dei cittadini di paesi terzi che delle comunità di accoglienza, perché integrazione "non significa soltanto *aspettarsi* dai cittadini di paesi terzi che facciano propri i valori fondamentali dell'UE e imparino la lingua del paese ospitante, ma anche *offrire* loro reali opportunità di partecipare all'economia e alla società dello stato membro in cui si stabiliscono" (corsivo originale)³⁷.

Le iniziative e i documenti comunemente ascritti all'ambito della *soft-law* europea, che qui si sono sinteticamente richiamati, sono davvero copiosi e si susseguono a ritmo incalzante, ma qual è il loro impatto sul diritto dell'immigrazione e sull'integrazione? E' possibile rinvenire un circolo virtuoso tra *soft law* e *hard law* in tema di integrazione? In che misura questi strumenti hanno concorso a modificare le normative e le prassi dell'Unione e degli stati membri?

In primo luogo, occorre ribadire che la *policy* dell'Unione europea in materia di integrazione si traduce – per definizione – nella adozione di misure non giuridicamente vincolanti, che consistono per lo più in raccomandazioni, formule di auspicio, proposte rivolte agli stati, alle stesse istituzioni europee, ai soggetti variamente interessati. Sebbene l'assenza di forza giuridica obbligatoria non ne escluda l'autorevolezza, è certo che da queste azioni non ci si può attendere una attuazione pratica immediata e uniforme negli ordinamenti degli stati membri, né si può immaginare l'esperibilità di forme di controllo e verifica in sede sovranazionale. D'altra parte, sull'aspetto della integrazione degli immigrati, l'Unione "ha le mani le-

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, Strasburgo, 7 giugno 2016, p. 3.

³⁷ *Ibidem*, p. 5. Cenni al tema della integrazione dei cittadini di paesi terzi si rinvengono anche in altri documenti dell'Unione europea, come la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13 maggio 2015, e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 27 settembre 2017.

gate” nel senso che, ai sensi dell’art. 79, 4° co. TFUE, deve autolimitare i suoi interventi – che possono soltanto sostenere, incentivare, favorire le politiche nazionali – ed astenersi da azioni di armonizzazione delle discipline degli stati, a meno di voler modificare il Trattato.

In secondo luogo, non si è mancato di evidenziare in dottrina il carattere talora troppo vago e a tratti contraddittorio delle formule che esortano all’integrazione, ma rischiano di rimanere mera retorica. In questo senso, ad esempio, è stato osservato che i Principi definiti nel Programma dell’Aja del 2004 sono talmente generici da non riuscire ad offrire, a dispetto della intitolazione, un modello “comune” europeo, né tanto meno una definizione di integrazione³⁸. Inoltre, essi sembrano addirittura costituire, per certi versi, un arretramento rispetto alle conclusioni del Programma di Tampere del 1999, come dimostra l’assenza, nei Principi dell’Aja, di qualunque riferimento all’impegno di assicurare l’equo trattamento dei cittadini di paesi terzi e all’obiettivo di garantire loro uno *status* comparabile a quello dei cittadini dell’Unione. In altri termini, l’approccio *rights-based* all’integrazione che era emerso nel 1999 sembra avere ceduto il posto nel 2004 ad una impostazione *states-based*. L’opzione per la condizionalità dell’integrazione che, proprio in quel lasso di tempo, stava orientando le politiche di alcuni stati membri e la stesura delle direttive sopra esaminate, trovava accoglimento, non a caso, anche nella formulazione di alcuni dei Principi fondamentali dell’Aja. In tale prospettiva, se la lista esordisce con l’affermazione secondo cui l’integrazione è un “*dynamic, two-way process of mutual accommodation*” che coinvolge tutti, immigrati e residenti, all’interno degli stati membri (Principio n. 1), più avanti si afferma che l’integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell’Unione europea (Principio n. 2) e che la conoscenza elementare della lingua, della storia e delle istituzioni della società di accoglienza è indispensabile per l’integrazione (Principio n. 4.1)³⁹. Viene comunque immediatamente sancito che consentire (*enabling*) agli immigrati di acquisire questa conoscenza è indispensabile per una integrazione di successo (Principio n. 4.2), lasciando intuire la possibilità di un contributo da parte della società ospitante che però rimane imprecisato. L’onere di attivarsi per l’inclusione potrebbe finire per ricadere interamente, o quasi, sugli stessi immigrati che dovrebbero affrontare un percorso difficile e a senso unico, in antitesi con quanto proclamato nel Principio n.1.

In conclusione, allora, l’influenza che queste raccomandazioni hanno esercitato sugli atti normativi dell’Unione europea, a cominciare dalle direttive del 2003, è stata piuttosto scarsa: ad eccezione dei riferimenti alle conclusioni di Tampere in entrambi i preamboli, si è già detto che la individuazione in concreto delle misure e delle condizioni di integrazione è stata rimessa alle autorità nazionali e, stante il sopraggiunto art. 79, 4° co. TFUE, è arduo immaginare, in futuro, un intervento più stringente dell’Unione in questo ambito. Sul piano dei rapporti tra i diversi livelli della *governance*, l’adozione di politiche migratorie nazionali sempre meno inclusive ha finito per contagiare non soltanto i contenuti delle normative europee, ma altresì l’evoluzione delle *policies* dell’Unione sull’integrazione. Se a questo si aggiunge

³⁸ Così. S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 163.

³⁹ Secondo S. Carrera, op.ult.cit., 163, queste formule ambigue e contraddittorie sono, in definitiva, indicative di un processo unidirezionale e di assimilazione alla società di accoglienza.

che si tratta di previsioni non vincolanti e dai contenuti spesso evanescenti e generici, è agevole immaginare che ai legislatori nazionali si potrà offrire l'occasione per ulteriori inasprimenti delle loro normative. Conseguenza di tali tendenze è l'indebolimento della nozione stessa di integrazione a livello sovranazionale, posto che i principi di eguaglianza dei diritti e parità di trattamento, che costituivano i capisaldi del diritto europeo, sembrano cedere il posto a più urgenti esigenze dettate dalla volontà di contenere e filtrare l'immigrazione⁴⁰.

In ultima analisi, i veri protagonisti dell'integrazione, insieme naturalmente agli immigrati e alle società ospitanti, restano gli stati membri: a loro spetta smantellare l'immagine della *Fortress Europe*, mettere in pratica le indicazioni formulate dalle istituzioni europee tenendo conto delle realtà locali, promuovere lo scambio di esperienze e buone pratiche ed innescare quel circolo virtuoso capace di attenuare l'attuale divario tra *law and policy* delle iniziative europee in materia di integrazione.

5. Il contributo della Corte di Giustizia alla interpretazione delle normative nazionali alla luce del diritto e dei principi dell'Unione europea

Il fatto che gli eterogenei documenti adottati nell'ambito del Quadro europeo per l'integrazione siano dotati soltanto di efficacia politica non esclude tuttavia, aprioristicamente, una loro influenza – in termini di maggiore disponibilità verso la condizione degli immigrati – sia sulla elaborazione delle discipline degli stati membri, sia sulla interpretazione che delle norme nazionali viene offerta dalle istituzioni dell'Unione. In aggiunta a ciò, giova ricordare che il Trattato di Amsterdam e, ancora di più, quello di Lisbona hanno condotto alla europeizzazione del diritto dell'immigrazione e, in misura limitata, delle politiche di integrazione. Questo ha comportato un ampliamento dei compiti assegnati alla Commissione e soprattutto del ruolo della Corte di Giustizia che, col Trattato di Lisbona, ha acquisito piena giurisdizione sulle misure adottate ai sensi all'art. 79 TFUE, inclusa la possibilità di pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale senza i limiti imposti dal Trattato di Amsterdam⁴¹. Dunque, se si vuole immaginare un percorso verso la realizzazione di un modello comune di integrazione degli immigrati tra gli stati membri, oggi ci sono le premesse per un moderato ottimismo.

⁴⁰ Per queste riflessioni, v. D. Kostakopoulou, S. Carrera, M. Jesse, *Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (eds), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009, spec. 183 ss.; C. Murphy, *The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in 12 *European Journal of Migration and Law*, (2010), 26; K. Groenendijk, *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?*, in 13 *European Journal of Migration and Law*, (2011), 7 ss.

⁴¹ In base all'art. 68, 1°co. Trattato di Amsterdam (TCE), il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia nel settore della immigrazione era consentito soltanto da parte dei tribunali nazionali di ultima istanza, cioè i tribunali contro le cui decisioni non fosse possibile, secondo il diritto interno, proporre ulteriori ricorsi giurisdizionali. Per l'ampliamento delle competenze della Commissione europea e della Corte di Giustizia, con il Trattato di Lisbona, v. in dottrina A. Wiesbrock, *Legal Migration to the European Union*, Leiden-Boston, 2010, *passim* e spec. 717 ss.; L. Block, S. Bonjour, *Fortress Europe*, cit., 219 ss.; S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 177 ss.

Ma, se l'art. 79, 4°co. TFUE esclude la competenza dell'Unione ad assumere politiche vincolanti in materia di integrazione e le direttive del 2003 rinviano sul punto alla discrezionalità dei singoli stati, quali sono le norme-parametro invocabili dalla Corte di Giustizia?

L'interrogativo ha cominciato a porsi concretamente a seguito della introduzione, e rapida propagazione, tra gli stati europei di meccanismi di integrazione di carattere obbligatorio per il conseguimento dello *status* di soggiornante a titolo duraturo e per i ricongiungimenti familiari. Sotto questo aspetto, i test diretti a verificare un certo livello di conoscenza della lingua e delle istituzioni del paese ospitante pongono delicati problemi di compatibilità delle discipline nazionali sia con gli obiettivi delle direttive del 2003 ed i principi generali non scritti del diritto dell'Unione⁴², che, in una dimensione più ampia, con le disposizioni a vario titolo racchiuse nei documenti internazionali che sono rivolti alla protezione dei diritti fondamentali in condizioni di eguaglianza. Tra questi documenti vengono in rilievo, ad esempio, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (spec. art. 5), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (spec. artt. 2 e 26), la Convenzione sui diritti del fanciullo (spec. art. 2), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (spec. artt. 8,12 e 14 CEDU) e il Protocollo aggiuntivo n. 12, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (spec. artt. 20-21) ora richiamata dal trattato di Lisbona. Anche i paesi che non sono vincolati all'attuazione delle direttive in materia di immigrazione devono rispettare l'*acquis* dell'Unione europea e gli obblighi internazionali che discendono dalla ratifica dei trattati, attenendosi, quanto meno, al principio di non discriminazione nella regolamentazione dei test linguistici per l'ingresso e il soggiorno nei loro territori.

La Commissione europea, nei suoi rapporti sulla implementazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, ha invitato gli stati membri ad attuare gli obiettivi ad esse rispettivamente sottesi e a tenere in considerazione i principi generali del diritto dell'Unione europea, come quelli di effettività e di proporzionalità. Con riguardo alle misure e condizioni di integrazione linguistica che le legislazioni nazionali hanno variamente introdotto, la Commissione ha ammonito che una serie di indicatori possono essere utilizzati per valutarne la conformità con le normative sovranazionali. Così, ad esempio, saranno rilevanti la natura e il livello delle conoscenze linguistiche prescritte, la facilità o meno di accesso ai programmi di integrazione, ai materiali didattici e ai test, i costi dei corsi e delle prove, la presenza o meno di garanzie procedurali in caso di decisioni sfavorevoli all'ingresso o al rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, la comparazione con i requisiti di integrazione disposti in riferimento ai cittadini europei per i quali ci si attenderebbe una disciplina più rigorosa⁴³.

⁴² Per una sintesi dei contenuti di tali principi generali, v. D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*, Leiden-Boston, 2011, 210 ss.

⁴³ V. i rapporti della Commissione europea sulla attuazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dell'8 ottobre 2008 e del 28 settembre 2011. Si veda, altresì, il Libro verde della Commissione europea sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea del 15 novembre 2011.

Questi *caveat* sono stati avvalorati dalla Corte di Giustizia in occasione dei giudizi che hanno avuto ad oggetto l'interpretazione delle direttive del 2003⁴⁴. Richiamando tra l'altro la CEDU, la Carta sociale europea, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la costante giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sul diritto alla vita privata e familiare, la Corte di Giustizia ha sancito chiaramente che il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali nella modulazione dei requisiti che devono essere adempiuti dai familiari richiedenti il ricongiungimento non deve tradursi nella negazione di un diritto fondamentale, quale è quello alla vita familiare, né pretermettere la considerazione del superiore interesse dei figli minori (Causa C-504/03)⁴⁵. In sostanza, il fatto che il concetto di integrazione (e di promozione della stessa) sia privo di definizione tanto nel testo della direttiva 2003/86/CE quanto in quello della direttiva 2003/109/CE⁴⁶ non può tradursi – a giudizio dei giudici di Lussemburgo – in un mandato in bianco e legittimare gli stati membri ad impiegare quel concetto in maniera tale da contraddire gli scopi delle normative dettate in sede sovranazionale che consistono, rispettivamente, nella garanzia dell'unità familiare e nella integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo nel territorio degli stati membri. Pertanto, subordinare la concessione del permesso di lungo soggiorno alla riscossione di un contributo eccessivamente oneroso (Cause C-508/10 e C-309/14)⁴⁷ oppure condizionare l'ammissione dei membri della famiglia alla dimostrazione di un livello di reddito ulteriore rispetto a quanto ordinariamente prescritto in base alla direttiva sul ricongiungimen-

⁴⁴ Salvo quanto si citerà più avanti a commento di singole decisioni, sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, per quanto qui interessa, v. in dottrina cenni in: S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law*, cit., 178 ss.; L. Block, S. Bonjour, *Fortress Europe*, cit., 219 ss.; K. Groenendijk, *Recent Developments*, cit., 328 ss.

⁴⁵ Corte giust., 27 giugno 2006 Causa C-504/03 (*Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*). K. Groenendijk, *Family reunification*, cit., 218-219, rileva che i contenuti e gli scopi dell'art. 8 CEDU (tutela del diritto alla vita privata e familiare) e della dir. 2003/86/CE (diritto al ricongiungimento familiare) non coincidono. Pertanto, se nella interpretazione dell'art. 8 in connessione con la materia della immigrazione, la Corte di Strasburgo muove dal principio di sovranità degli stati ai quali riconosce un certo margine di apprezzamento, nella applicazione della direttiva 2003/86/CE – viceversa – la Corte di giustizia interpreta restrittivamente le limitazioni che gli stati possono prevedere al diritto al ricongiungimento (art. 16). Inoltre, J. Hardy, *The Objective of Directive 2003/86 Is to Promote the Family Reunification of Third Country Nationals*, in 14 *European Journal of Migration and Law*, (2012), 445, nota 40, e 452, osserva che la Corte di giustizia, pronunciandosi in tema di ricongiungimenti familiari, segue la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 8 CEDU, ma se optasse per una ricostruzione del diritto alla vita familiare inclusiva anche del diritto soggettivo al ricongiungimento potrebbe superare i ristretti ambiti applicativi del citato art. 8. Su alcuni sviluppi nella interpretazione dell'art. 8 CEDU in materia di immigrazione da parte della Corte di Strasburgo, v. altresì: D. Thym, *Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: a Human Right to Regularize Illegal Stay?*, in 57 *International and Comparative Law Quarterly*, (2008), 87 ss.; A. Wiesbrock, *Legal Migration*, cit., 689 ss.; S. Morano-Foadi, S. Andreadakis, *The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence*, in 22 *European Journal of International Law*, 4 (2011), 1071 ss.

⁴⁶ Come osserva C. Murphy, *The Concept of Integration*, cit., 23 ss., la Corte di Strasburgo sta iniziando a sviluppare una *case-law* sulla integrazione (intesa anche nei suoi aspetti linguistici e culturali) come criterio da tenere in considerazione nei casi di espulsione degli immigrati; questo approccio potrebbe avere ricadute sulla interpretazione dell'art. 8 CEDU e sulle politiche nazionali in materia di immigrazione e integrazione.

⁴⁷ Corte giust., 26 aprile 2012 Causa C-508/10 (*Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*) e Corte giust., 2 settembre 2015 Causa C-309/14 (*Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), Istituto nazionale confederale assistenza (INCA) c. Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*).

to (Causa C-578/08)⁴⁸ significa – secondo la Corte – contravvenire agli obiettivi perseguiti dalle direttive, oltre che ai principi di proporzionalità, effettività e rispetto dei diritti fondamentali.

E ancora: la Corte ha ammonito che la facoltà degli stati membri di decidere la concessione di sussidi per l'alloggio a favore dei conduttori – nazionali ed extra-UE – meno abbienti deve interpretarsi in senso restrittivo e tale da non pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109/CE al momento della applicazione del principio della parità di trattamento tra lungo soggiornanti e cittadini nazionali, previsto nell'art. 11 della direttiva stessa (Causa C-571/10)⁴⁹.

Interessante, quantunque concluso con una decisione di non luogo a provvedere della Corte di Giustizia, è stato il caso concernente, per la prima volta nel 2011, la legittimità di un requisito di integrazione da soddisfare da parte dell'interessata, una cittadina afgana, nel paese di provenienza precedentemente all'ingresso nello stato membro per fini di ricongiungimento familiare. Il tribunale dell'Aja chiedeva in via pregiudiziale alla Corte se l'obbligo imposto dalla normativa olandese non costituisse una interpretazione troppo severa dell'art. 7, 2° co. dir. 2003/86/CE e se “sia rilevante che i cittadini di taluni altri paesi terzi siano esentati dall'obbligo di superare all'estero l'esame di integrazione civica, solo in forza della loro cittadinanza” (Causa C-155/11)⁵⁰. Effettivamente, il fattore della nazionalità può contribuire ad attuare una vera e propria selezione della qualità (e non soltanto della quantità) della immigrazione, con conseguente violazione del principio di non discriminazione che si trova sancito nelle convenzioni internazionali sopra richiamate, nel TFUE (artt. 18 e 19) e nelle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE⁵¹. Diversi ordinamenti europei, tra cui appunto l'Olanda, escludono espressamente dalla sottoposizione ad un test linguistico e/o di integrazione civica intere categorie di cittadini extra-UE, semplicemente sulla base del fatto che la loro provenienza da paesi occidentali o comunque di democrazia consolidata sarebbe di per sé garanzia suffi-

⁴⁸ Corte giust., 4 marzo 2010, Causa C-578/08 (*R. Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*). Per un commento, v. S. Mullaly, *Integration Abroad: Chakroun and the Limits of the Member States*, in Y. Pascouau, T. Strik (eds), *Which Integration Policies*, cit., 141 ss.

⁴⁹ Corte giust., 24 aprile 2012, Causa C-571/10 (*Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*).

⁵⁰ In seguito all'accoglimento del reclamo da parte del governo olandese, che concedeva il permesso di soggiorno provvisorio ad una donna afgana, la Corte di giustizia ha dichiarato che non vi fosse più luogo a provvedere sulla domanda di pronuncia pregiudiziale; così, Corte giust., 10 giugno 2011 Causa C-155/11 (*Bibi Mohammad Imran c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

⁵¹ Per entrambe le direttive si tratta del considerando 5 che stabilisce il divieto di discriminazioni “fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione e convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, disabilità, età o tendenze sessuali”. Nel corpo delle citate direttive non si rinvengono ulteriori riferimenti al divieto di operare discriminazioni, né richiami alla dir. 2000/43/CE che vieta le discriminazioni dirette e indirette, basate sulla razza o sull'origine etnica. Tale divieto dovrebbe applicarsi anche ai cittadini di paesi terzi, ma “non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego” (considerando 13 e art. 3, 2° co. dir. 2000/43/CE). In senso critico sulle lacunosità della dir. 2000/43/CE con riferimento agli immigrati, v. M. Jesse, *Missing in Action: Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (eds), *Illiberal Liberal States*, cit., 187 ss.

ciente per la loro integrazione. Non è difficile intravedere in tali scelte la volontà di tenere lontani dalle frontiere europee cittadini originari di paesi di religione islamica che – si ritiene – potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza degli stati membri dell’Unione europea e delle loro popolazioni o, più semplicemente, l’esigenza di strumentalizzare questa condizione a fini economici e di contenimento della spesa pubblica.

Negli anni recenti, la Corte di Giustizia ha continuato ad essere interpellata sempre più frequentemente in via pregiudiziale sulla conformità degli obblighi di integrazione civica, stabiliti dalla normativa olandese, alle direttive 109 e 86 del 2003. Con argomentazioni piuttosto asciutte, che tra l’altro hanno omesso riferimenti alla Carta dei diritti dell’Unione europea⁵², il giudice sovranazionale ha confermato la propria giurisprudenza ed è pervenuto ad una soluzione di compromesso tra diritto dell’Unione e facoltà degli stati di decidere sui requisiti di integrazione.

In due giudizi distinti ma conclusi a distanza ravvicinata, la Corte ha ribadito che gli stati membri non sono padroni assoluti in materia di integrazione, giacché l’esercizio del loro potere, filtrato attraverso il test di proporzionalità, non deve ledere il principio di non discriminazione, né pregiudicare gli obiettivi o l’effetto utile delle norme europee⁵³. Il giudice di Lussemburgo, privilegiando un atteggiamento pragmatico che sorvola sulla distinzione tra misure e condizioni di integrazione⁵⁴, ha ritenuto che l’obbligo di superare un esame di integrazione civica non è in contrasto con l’art. 5, 2° co. dir. 2003/1009/CE, anche se disposto a carico di immigrati che abbiano già conseguito lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, purché le modalità applicative non compromettano la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva stessa. Tali modalità, che devono essere apprezzate dal giudice del rinvio, possono legittimamente comprendere anche l’irrogazione di un’ammenda in caso di mancato superamento del test, ma il sistema sanzionatorio deve essere strutturato in maniera tale da non privare la direttiva del suo effetto utile (Causa C-579/2013)⁵⁵.

Analogamente, secondo la Corte di Giustizia, la facoltà dello stato membro di imporre un obbligo di integrazione dall’estero per il richiedente il ricongiungimento familiare, ai sensi dell’art. 7, 2° co. dir. 2003/86/CE, non impedisce, in teoria, agli stati membri di esigere dai cittadini di paesi terzi di superare un esame di conoscenza elementare della lingua e della società dello stato membro prima di autorizzarne l’ingresso o il soggiorno sul proprio territorio. In pratica, però, la previsione di tale obbligo non deve rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, per il fatto di accompa-

⁵² Come rileva M. Jesse, *Integration measures, integration exams, and immigration control: P and S and K and A*, in 53 *Common Market Law Review*, (2016), 1084-1085.

⁵³ A commento delle decisioni riportate *infra* nel testo, v., oltre a M. Jesse, *op.ult.cit.*, 1065 ss., D. Thim, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law: Comments on P & S and K & A*, in 18 *European Journal of Migration and Law*, (2016), 89 ss.; D. Strazzari, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, 4, 2015, 861 ss.; Idem, *Linguistic Integration Test and Federalism: A Comparative Analysis*, in 18 *European Journal of Migration and Law*, (2016), 447.

⁵⁴ Su questa distinzione si concentravano, invece, le Conclusioni dell’avvocato generale M. Szpunar (*supra* nota 24).

⁵⁵ Corte Giust., 4 giugno 2015, Causa C-579/13 (*P e S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*).

gnarsi a costi elevati e di non tenere in giusta considerazione circostanze individuali del richiedente, come l'età, il livello di istruzione, le condizioni economiche o di salute (Causa C-153/14)⁵⁶. Infatti, le misure di integrazione cui fa riferimento la direttiva in parola "devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri" (§57).

Il riferimento ad un principio di "proporzionalità personalizzata"⁵⁷ e alla opportunità di effettuare valutazioni caso per caso ha trovato conferma, da ultimo, nella decisione con cui il giudice di Lussemburgo, sollecitato in via pregiudiziale da un tribunale amministrativo spagnolo, ha affermato che l'allontanamento di un soggiornante di lungo periodo dal territorio di uno stato membro è legittimo "soltanto qualora egli costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza" (Causa C-636/16, §25)⁵⁸. Il provvedimento di espulsione, che si tratti di una sanzione amministrativa oppure la conseguenza di una condanna penale, può essere adottato dallo stato membro dopo aver considerato una serie di elementi, tra cui – rammenta la Corte di Giustizia richiamando l'art. 12, 3° co. dir. 2003/109/CE – i vincoli stabiliti con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese di origine (§26). In altri termini, la constatazione della avvenuta integrazione dell'immigrato nel paese di accoglienza costituisce una forma di tutela rafforzata contro l'espulsione (§§23-24), analogamente a quanto da tempo dispone la normativa europea a favore dei lavoratori cittadini dell'Unione⁵⁹.

Questo il punto di approdo nella interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia alle direttive del 2003 ed ad alcune normative nazionali con particolare riguardo al profilo della integrazione. Il fatto che gli interventi della Corte, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, siano stati originati da rinvii pregiudiziali è sintomo (positivo) della accresciuta cooperazione tra giudici nazionali e giudice europeo, tra stati membri e Unione europea. La maggiore disponibilità dei giudici degli stati membri a coinvolgere la Corte di Lussemburgo è acquisizione relativamente recente e, potenzialmente, carica di significato, dal momento che l'ambito interessato appartiene al *domain réservé* degli stati⁶⁰. Se poi si aggiunge che le pronunce della Corte, sebbene si rivolgano direttamente ai giudici del rinvio e agli stati parti del giudizio, non mancano di produrre effetti anche sui legislatori e giudici degli altri paesi

⁵⁶ Corte Giust., 9 luglio 2015, Causa C-153/14 (*Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*).

⁵⁷ Di "personalized proportionality assessment", nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, parla D. Acosta, *The Security of the Status of Long-Term Non-EU Residents in the EU: Some Thoughts on Case C-636/16 López Pastuzano*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/12/the-security-of-status-of-long-term-non.html>.

⁵⁸ Corte Giust., 7 dicembre 2017, Causa C-636/16 (*Wilber López Pasuzano c. Delegación del Gobierno de Navarra*).

⁵⁹ Cfr. *supra* §2 e regolamento (CEE) n. 1612/68.

⁶⁰ Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sembra stia venendo meno, proprio in un settore politicamente sensibile e direttamente collegato alla sovranità statale, come è quello della integrazione degli immigrati, il tradizionale atteggiamento di "riluttanza" o "timidezza" dei giudici nazionali (oltre che della Commissione europea) a coinvolgere la Corte di Giustizia, atteggiamento cui faceva riferimento, non molti anni or sono, D. Acosta Arcarazo, *"En attendant Godot" or the EU Law Limits to Integration Conditions*, in Y. Pascouau, T. Strik (eds), *Which Integration Policies*, cit., 155-156.

dell'Unione, forse non è un'utopia immaginare, in un futuro più o meno lontano, la realizzazione di un modello comune europeo di integrazione degli immigrati da paesi terzi, che assicuri loro una condizione giuridica "comparabile" e "il più vicino possibile" – come recitavano le conclusioni di Tampere – a quella dei cittadini dell'Unione.

6. Conclusioni e sfide per il prossimo futuro: sostenere una più efficace integrazione degli immigrati per realizzare una effettiva integrazione europea

A prescindere da ogni velleità definitiva, quando si evoca il concetto di integrazione, alcuni elementi dovrebbero essere tenuti ben presenti. Anzitutto, l'integrazione non è un requisito verificabile *uno actu* o misurabile semplicemente con un test, ma piuttosto un processo, interattivo e dinamico, un *work in progress*, che dovrebbe trovare svolgimento nella pratica quotidiana, soprattutto all'interno del paese ospitante, e ricevere il supporto concreto delle strutture di accoglienza. Inoltre, occorre prendere atto che, almeno nel mondo occidentale, ormai da tempo una configurazione uniforme e monolitica della società alla quale l'immigrato dovrebbe omologarsi non corrisponde più alla realtà. Non soltanto infatti i flussi migratori da paesi terzi hanno contribuito, poco alla volta, a far cadere questo mito, ma il pluralismo – linguistico, culturale, etnico, religioso – è un valore consolidato negli stessi territori di immigrazione, al punto che differenti soluzioni sono immaginabili per gestire l'integrazione degli immigrati negli stati che riconoscono la presenza di minoranze linguistiche storiche, le quali potrebbero sentirsi minacciate da ingressi incontrollati da stati terzi nei rispettivi luoghi di insediamento storico.

Di fronte alle sfide economiche e demografiche che il nostro continente deve affrontare nell'epoca attuale, l'Unione europea continua a ricordare che l'immigrazione è una risorsa per i singoli stati e per l'Unione nel suo complesso. L'integrazione degli immigrati regolari è considerata il "motore dello sviluppo economico e della coesione sociale"⁶¹ ed è "nell'interesse comune di tutti gli stati membri"⁶², in quanto potenzialmente in grado di favorire una crescita economica sostenibile e competitiva. Allo stesso tempo, l'integrazione costituisce una ricchezza culturale, purché le politiche che la promuovono siano sostenute dal rispetto delle diversità, dalla protezione dei diritti fondamentali e dalla garanzia della uguaglianza di trattamento. Su quest'ultimo profilo, il diritto derivato europeo insiste da tempo e, più recentemente, è emersa l'opportunità di semplificare le procedure per la migrazione, assicurando ad esempio che i cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno stato membro godano di un insieme comune di diritti su un piano di parità rispetto ai cittadini nazionali⁶³. Alla realizzazione di questi obiettivi dovrebbero concorrere interventi di integrazione

⁶¹ Così, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, cit. *supra* nota 35, p. 2.

⁶² Così, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, cit. *supra* nota 36, p. 2.

⁶³ Si tratta della dir. 2011/98/UE che istituisce una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato comprensivo sia del permesso di soggiorno che del permesso di lavoro. Il permesso unico dovrebbe contribuire alla semplificazione e alla armonizzazione delle normative attualmente vigenti nei diversi stati membri, oltre che ad agevolare i controlli sulla regolarità del soggiorno e dell'impiego.

più efficaci attraverso il maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di *governance*, locale, statale ed europea. In particolare, per quanto riguarda la formazione linguistica dei migranti, che costituisce la premessa per l'inserimento effettivo nella società ospitante, l'accento viene posto sulla necessità di prevedere l'organizzazione di corsi di lingua, di educazione civica e di programmi introduttivi sia nel paese di accoglienza che nel luogo di origine, in modo da preparare adeguatamente i migranti prima della partenza e renderli edotti dei loro diritti e obblighi, compreso il dovere di osservare le regole e i valori della società in cui desiderano stabilirsi. Nell'ottica del coordinamento e del dialogo tra le parti interessate, l'Unione – che non dispone di poteri di intervento diretti in materia di integrazione – si impegna ad offrire il proprio sostegno allo sviluppo di un processo trilaterale tra migranti, società di accoglienza e paesi di origine.

Accanto a questi ambiziosi progetti, che attendono di ricevere pieno riscontro sul piano pratico, non bisognerebbe dimenticare che il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, dei diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze sono “i valori comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini” (art. 2 Trattato sull'Unione europea-TUE). E' sulla base di questi valori fondamentali dell'Unione europea che le pratiche di integrazione degli immigrati regolari extra-UE andrebbero modulate e ripensate da parte dei singoli stati. Risulta arduo, infatti, negare lo iato tra la proclamazione dei valori (liberali) della democrazia e del pluralismo cui gli ordinamenti europei dichiarano di ispirarsi e la soffocazione (illiberale) delle diversità⁶⁴, ogni volta che le politiche nazionali dell'accoglienza disattendono le regole basilari della eguaglianza e del rispetto di diritti umani, prevedendo misure sproporzionate che ostacolano l'effettivo inserimento nella società ospitante o trattamenti discriminatori, come nei casi finora pervenuti al cospetto della Corte di Giustizia.

La definizione delle azioni statali su ingresso, soggiorno e naturalizzazione degli immigrati da paesi terzi è oggi per gli stati un'occasione unica e forse irripetibile per riflettere su loro stessi e su categorie che sembravano intramontabili a cominciare da quelle di sovranità-popolo-nazione, per valutare quali cambiamenti strategici eventualmente intraprendere, per decidere in che modo porsi di fronte a una realtà inarrestabile come quella delle migrazioni di massa. Sempre che – anche questa sarebbe una scelta – non intendano ripiegarsi entro i rispettivi confini e arroccarsi dietro barriere (visibili o invisibili, ma certamente) irrealistiche e anacronistiche. Le migrazioni, e le decisioni politiche che queste impongono ai poteri pubblici e alla società in generale, mettono sotto pressione identità – collettive, nazionali, costituzionali, culturali – che sembravano consolidate o addirittura immutabili; costringono i governanti a misurarsi con quanto finora è stato realizzato e ad assumersi precise responsabilità per le

⁶⁴ In proposito, L. Orgad, *The Cultural Defense of Nations. A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, 2015, spec. 142 ss., parla di “Europe's Paradox of Liberalism”.

generazioni che verranno; sono lo specchio della nostra coscienza, l'immagine di chi siamo realmente noi europei autoctoni⁶⁵.

Ma i massicci flussi di migranti e la necessità di riscrivere, e soprattutto di attuare, l'agenda politica sull'integrazione non sono un banco di prova soltanto per gli stati *uti singuli*, bensì anche per gli stessi stati in quanto partecipi di un più vasto consesso come l'Unione europea. Sono una sfida per le istituzioni sovranazionali e, in definitiva, per la tenuta dell'Unione. Il Trattato di Lisbona detta le regole per una politica comune dell'immigrazione, ma fa salva l'autodeterminazione degli stati in materia di integrazione. Il principio è ribadito nelle direttive che si sono analizzate; tuttavia interventi di promozione, sostegno e monitoraggio da parte degli organismi dell'Unione sono ammessi ed auspicabili. Dal canto suo, la Corte di Giustizia ha opportunamente contribuito alla individuazione di alcuni standard minimi che consentono se non altro di stabilire cosa "non è integrazione".

Così delineato il quadro d'insieme, è primariamente compito degli stati decidere se investire con coraggio sulla strada intrapresa e riempire di contenuti le formule dei documenti strategici che l'Unione continua ad elaborare ovvero lasciare che restino vuota retorica. Una maggiore integrazione fra gli stati membri o un'integrazione a più velocità, come anche di recente è stato riproposto⁶⁶, ovvero la fuoriuscita dall'Unione, fino all'ipotetica e scongiurabile dis-integrazione di quest'ultima, è la formidabile scommessa che gli stati hanno davanti nel presente momento storico⁶⁷. Una risposta coerente, realistica e solidale al complesso fenomeno migratorio può contribuire non soltanto al rilancio della situazione economica e all'arricchimento culturale dei paesi dell'Unione, ma altresì a promuovere davvero "l'unità nella diversità", a rinsaldare i vincoli di adesione alla casa comune europea, a confermare la condivisione di quei valori che si sono sopra ricordati e la cui osservanza gli stati membri esigono anche dai cittadini extra-UE.

⁶⁵ Come scrive L. Orgad, op.ult.cit, 234, "Immigration policy is a mirror of constitutional identity. Naturalization requirements – the criteria that "they" must fulfill in order to join "us" – define "our" way of living, form of thinking, and mode of behaviour. Much can be learned about collective identities by analyzing immigration and naturalization requirements. By investigating the legal ways to become a citizen, we can learn a great deal about who we are as a people". In termini simili si esprime anche N. Trimikliniotis, *The Instrumentalisation of EU Integration Policy: Reflecting on the Dignified, Efficient and Undeclared Policy Aspects*, in Y. Pascouau, T. Strik (eds), *Which Integration Policies*, cit., 111.

⁶⁶ Cfr. in proposito Comunicazione della Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, 1° marzo 2017, che illustra cinque possibili scenari per l'evoluzione dell'Unione europea.

⁶⁷ Già diversi anni fa T. Gross, *Integration of Immigrants: The Perspective of European Community Law*, in *7 European Journal of Migration and Law*, (2005), 161, osservava che "European integration will not be complete as long as third-country nationals resident in the territory of the Union are not regarded as an integral part of the area of freedom, security and justice".