

Immigrazione e integrazione

Il contributo dell'Unione europea

LUIGI DANIELE*

SOMMARIO: 1. Introduzione, 369 – 2. Portata e scopi dell'azione dell'Unione, 370 – 3. Libera circolazione delle persone, principio di non discriminazione e integrazione, 374 – 4. Integrazione e politica in materia di immigrazione, 378 – 5. Integrazione e atti atipici, 380 – 6. Integrazione e Trattato di Lisbona, 381.

1. Introduzione

Gli atti dell'Unione europea che si occupano di integrazione dei cittadini dei Paesi terzi nella società dello Stato membro di accoglienza sono al giorno d'oggi molto numerosi. Basta consultare la pagina web del sito della Commissione dedicata al tema¹ per scoprire come, soprattutto negli ultimi anni, gli atti in questa materia si sono moltiplicati e hanno ormai creato una rete di documenti, di azioni e di strumenti di diversa natura che, nel loro insieme, meriterebbero forse l'appellativo di vera e propria «politica per l'integrazione», da inquadrarsi all'interno del più ampio quadro costituito dallo *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* e, più specificamente, della «politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne» menzionata nell'art. 67, par. 2, del TFUE².

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Roma Tor Vergata.

1. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index_en.htm.

2. Vedi anche l'art. 79, par. 1, che parla di «politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, 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».

A chi si avvicina agli atti dell'Unione dedicati alla materia dell'integrazione con la lente del giurista, vengono subito in mente alcune delicate questioni circa la competenza di cui l'Unione stessa gode.

La prima riguarda la base giuridica di tali atti. Secondo il principio della competenza di attribuzione (art. 5, par. 2, TUE) «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti». Si tratta perciò di verificare quali disposizioni dei Trattati sono state ritenute idonee a conferire all'Unione una competenza per agire, come in realtà è avvenuto negli ultimi anni, in materia di integrazione.

La seconda questione consiste nel domandarsi che tipo di competenza spetti all'Unione nella materia di cui ci occupiamo. Le competenze attribuite all'Unione dai Trattati non sono infatti tutte uguali. L'art. 2 del TFUE definisce alcune «categorie» di competenze, stabilendo per ciascuna di esse caratteristiche alquanto diverse, soprattutto per quel che riguarda la portata degli atti che l'Unione ha il potere di adottare nell'esercizio della singola competenza e il rapporto tra competenza dell'Unione e competenze degli Stati membri. Si tratta di domandarsi se la competenza di cui l'Unione dispone in materia di integrazione è esclusiva, concorrente ovvero della categoria individuata dall'art. 2, par. 5, del TFUE, e consiste perciò soltanto in azioni di sostegno, coordinamento e completamento delle azioni degli Stati membri. Nel corso del presente scritto cercheremo di offrire una risposta a tali questioni.

2. Portata e scopi dell'azione dell'Unione

Prima di addentrarci nell'esame, è necessario soffermarci su alcuni aspetti preliminari.

Giova anzitutto precisare che quando gli atti che l'Unione ha emanato in questi anni in materia di integrazione definiscono la platea dei destinatari, essi precisano immancabilmente che si tratta soltanto dei cittadini di Paesi terzi «regolarmente soggiornanti» nel territorio di uno Stato membro.

Così si esprime, ad esempio, l'art. 79, par. 4, del TFUE, che, come si vedrà costituisce l'unica base giuridica che esplicitamente parla di «integrazione» e la riferisce appunto all'«azione degli Stati membri al

fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio».

La limitazione ai soli immigrati regolarmente soggiornanti, con esclusione *a contrariis* di coloro che si trovano in situazione di soggiorno irregolare o non autorizzato, si ritrova in tutti gli atti dell'Unione che si occupano direttamente o indirettamente di integrazione: dalle due Direttive rilevanti in materia (*Direttiva 2003/386/CEE relativa al ricongiungimento familiare*³ e *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*)⁴ alla *Decisione 2007/435/CE istitutiva del Fondo europeo per l'integrazione*⁵; dalle *Conclusioni* della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15–16 ottobre 1999⁶, ai «Principi fondamentali comuni per la Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea» adottati dal Consiglio e dai Rappresentanti dei Governi degli Stati membri il 19 novembre 2004⁷; dal *Programma di Stoccolma*, approvato dal Con-

3. *Direttiva 2003/386/CE* del Consiglio, del 22 settembre 2003, in GUUE, L 251, 3 ottobre 2003, p. 12: si veda, ad esempio, il *considerando* (3), l'art. 1, e l'art. 2, lett. c, che definisce come *soggiornante* «il cittadino di uno Stato terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare».

4. *Direttiva 2003/109/CE* del Consiglio, del 25 novembre 2003, in GUUE, L 16, 23 gennaio 2004, p. 4: si veda, ad esempio, il *considerando* (3), l'art. 1 e l'art. 3, par. 1.

5. *Decisione 2007/435/CE* del Consiglio, del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007–2013 nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», in GUUE, L 168, 28 giugno 2007, p. 18: vedi, ad esempio, a p. 2 del *Preambolo*. Nel testo della *Decisione* la nozione di cittadino di Paese terzo regolarmente o legalmente soggiornante in uno Stato membro non figura in quanto tale. Nondimeno, dalla finalità e dal contesto dell'atto risulta chiaro che le azioni finanziabili tramite il Fondo sono rivolte a coloro che già dispongono di un valido titolo di soggiorno in uno Stato membro (soprattutto quelli appena arrivati: art. 2, par. 1, secondo comma) o a coloro che aspirano ad ottenere un tale titolo (cfr. l'obiettivo di cui all'art. 3, par. a, consistente nell'agevolare «lo sviluppo e l'applicazione di procedure di ammissione che interessino e facilitino il processo di integrazione di cittadini di paesi terzi»).

6. Punto 4: «Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione».

7. I *Principi fondamentali* richiamati nel testo sono stati approvati nel corso della 2618^a sessione del Consiglio «Giustizia e Affari interni», sulla scorta di una indicazione in questo senso del Consiglio europeo di Salonicco del 19–20 giugno 2003 (*Conclusioni*, punto 31). Vedi anche il *considerando* (1), dove si chiarisce che il termine *immigrati* deve «intendersi in tutto il testo come immigrati che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri» (p. 15).

siglio europeo l'11 dicembre 2009⁸ alla seconda *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi* pubblicata dalla Commissione nel 2011⁹.

Ad essere esclusi dal campo d'applicazione delle misure dell'Unione aventi come obiettivo l'integrazione sono propriamente coloro che già si trovano nel territorio di uno Stato membro ma che, essendo il loro ingresso avvenuto irregolarmente, non possono essere considerati legalmente soggiornanti. Per tali soggetti non è prevista alcuna iniziativa d'integrazione. Essi rientrano nel campo d'applicazione delle misure finalizzate al «contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (art. 79, par. 1, del TFUE) e, in particolare, di quelle aventi ad oggetto «immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compreso l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare» (art. 79, par. 2, lett. c).

Vi sono invece alcune iniziative di integrazione dell'Unione rivolte a soggetti che aspirano a divenire legalmente soggiornanti. In particolare si tratta di coloro che si sottopongono alle procedure di ammissione nel territorio di uno Stato membro, la cui integrazione «anticipata» nella società del futuro Stato membro d'accoglienza può essere sostenuta da azioni finanziate dal già citato *Fondo per l'integrazione*¹⁰.

Un'altra questione preliminare da chiarire riguarda le motivazioni che hanno spinto e spingono l'Unione ad agire per favorire l'integrazione. Passando in rassegna gli atti finora adottati, si ricava l'im-

8. Cfr., in particolare, il punto 6.1.5., rubricato «Integrazione», dove si legge che «l'integrazione effettiva dei cittadini dei paesi terzi soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione» (p. 64). Il *Programma di Stoccolma*, il cui titolo completo è «Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», è stato adottato in forza del nuovo art. 68 TFUE (ai sensi del quale «Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia») nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 dicembre 2009 (*Conclusioni*, p. 25). Il testo è in GUUE, C 115, 4 maggio 2010, p. 1.

9. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, SEC(2011) 957 def., 20 luglio 2011. Nella *Comunicazione* si afferma che un rimedio ai cambiamenti demografici e all'invecchiamento in Europa «può venire dall'immigrazione legale» e che per godere appieno dei benefici dell'immigrazione, «l'Europa dovrà saper gestire la diversità e il multiculturalismo che caratterizzano le sue società tramite un'integrazione più efficace degli immigrati» (p. 2). La prima *Agenda comune per l'integrazione* è contenuta nella *Comunicazione* della Commissione COM(2005) 389 def., 1 settembre 2005.

10. Vedi *supra*, nota 5.

pressione che l'azione dell'Unione sia sorretta da due distinte motivazioni che, lungi dal contraddirsi l'un l'altra, si combinano insieme e compongono la tela di fondo della politica di cui ci stiamo occupando.

Da un lato, l'Unione ha cominciato ad agire per favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi ed ha via via intensificato la propria azione in questa direzione per fini, potremmo dire, egoistici. Le istituzioni infatti hanno ben presto preso coscienza che una politica comune di asilo e immigrazione non può essere svolta in maniera efficiente se i cittadini degli Stati terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri non sono aiutati ad integrarsi nella società di accoglienza. In questa prospettiva, l'integrazione è vista come uno strumento indispensabile per gestire in modo ordinato e corretto il flusso di immigrati e consentire così agli Stati membri di ricavarne vantaggi, quali «economie più forti, una maggiore coesione sociale, un maggior senso di sicurezza e la diversità culturale»¹¹.

D'altro lato, sin dall'inizio, l'obiettivo di favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi si è affermato anche come un vero e proprio obbligo dell'Unione e dei suoi Stati membri nei confronti dei cittadini di Stati terzi di rispettare pienamente la *Convenzione di Ginevra* relativa allo *status* dei rifugiati e gli altri trattati internazionali pertinenti¹², di osservare i diritti fondamentali¹³ e di mostrarsi capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà¹⁴. In questa prospettiva va inquadrato il costante richiamo ai principi di non discriminazione¹⁵ e della

11. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, 19 novembre 2004, p. 15. Altri riferimenti a questa prospettiva si ritrovano nel *considerando* (4) della *Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, che qualifica il ricongiungimento come «uno strumento necessario per permettere la vita familiare» che «contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione di cittadini degli Stati terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel Trattato», oltre che nel *considerando* (4) della *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*. Vedi anche il punto 6.1.5 del *Programma di Stoccolma*, riportato in nota 8.

12. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni*, punto 4 (Tampere, 15-16 ottobre 1999). Vedi ora l'art. 78, par. 1, del TUE.

13. Cfr., ad esempio, il *considerando* (2) della *Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare* e, con una formula più involuta, il *considerando* (3) della *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*.

14. Vedi ancora il punto 4 delle *Conclusioni* del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999.

15. Cfr., ad esempio, il *considerando* (5) della *Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto*

parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri¹⁶.

3. Libera circolazione delle persone, principio di non discriminazione e integrazione

Venendo ora alla prima questione che ci siamo posti all'inizio di questo scritto, occorre ribadire che, come è stato già ricordato, anteriormente alle riforme del Trattato di Lisbona, nessuna disposizione dei Trattati si riferiva espressamente all'integrazione negli Stati membri dei cittadini dei Paesi terzi. La parola «integrazione» è entrata nella terminologia dei Trattati soltanto grazie all'art. 79, par. 4, del TFUE.

Tale disposizione recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono 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».

Si tratta di una disposizione del tutto nuova, che non trova alcun precedente diretto nelle versioni precedenti dei Trattati¹⁷.

al ricongiungimento familiare. Il principio di non discriminazione è richiamato anche ai nn. 3, 6, 7 e 8 dei *Principi fondamentali comuni della Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea* (vedi *supra*, nota 7), con riferimento alle discriminazioni sul luogo di lavoro, all'accesso ai beni e servizi pubblici e privati, alle politiche anti-discriminazioni e anti-razzismo e alla libertà di pratica religiosa e culturale.

16. Vedi, ad esempio, il *considerando* (12) e l'art. 11 della *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*. Anche il Consiglio europeo di Tampere del 1999 (punto 18 delle *Conclusioni*) affermava che «l'Unione deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri» e che «una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE». Il principio della parità di trattamento è richiamato anche ai nn. 2 e 6 dei *Principi fondamentali comuni della Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea* (vedi *supra*, nota 7). In verità, la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri non è mai stata affermata in maniera completa nemmeno con riferimento alla categoria dei cittadini di Paesi terzi maggiormente integrati, cioè i soggiornanti di lungo periodo ai sensi della *Direttiva 2003/109/CE*, il cui art. 11 prevede varie possibilità di deroga o di limitazione in favore degli Stati membri. Lo stesso art. 79, par. 1, del TFUE non parla di parità di trattamento ma di «equo trattamento».

17. Cfr. MANCA, *Commento all'art. 79 TFUE*, in CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice*

Nondimeno, misure riconducibili a questo obiettivo erano già state assunte in passato utilizzando basi giuridiche già presenti nei Trattati originari o aggiunte in occasione delle riforme precedenti rispetto a quella di Lisbona.

Gli interventi più risalenti nel tempo sfruttano come base giuridica l'art. 40 del TCE (l'attuale art. 46 del TFUE), relativo alla libera circolazione dei lavoratori. Negli atti normativi rivolti ad attuare tale libertà di circolazione vengono infatti inserite disposizioni che conferiscono ai familiari del lavoratore, anche se cittadini di Paesi terzi, il diritto di raggiungere il proprio congiunto e di stabilirsi con lui nello Stato membro di occupazione, godendo anche del libero accesso alle attività subordinate, ai corsi di istruzione e formazione professionale e della parità di trattamento¹⁸.

Dopo l'introduzione ad opera del TUE della *Cittadinanza dell'Unione* (artt. 17 e ss. del TCE, ora artt. 20 e ss. del TFUE) e l'estensione a tutti i cittadini del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, è stato possibile adottare disposizioni volte a favorire l'integrazione dei familiari cittadini di un Paese terzo anche nel caso di congiunto cittadino dell'Unione che non sia lavoratore. Ciò è avvenuto utilizzando come base giuridica l'art. 18, par. 2, del TCE, in materia di libera circolazione dei cittadini, nonché l'art. 12, par. 2, dello stesso Trattato, sul divieto di discriminazioni in base alla nazionalità.

Attualmente le disposizioni in favore dei familiari del cittadino che siano cittadini di Paesi terzi sono collocate nella *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, basata sugli artt. 12, 18, 40, 44, e 52 del TCE (attuali artt. 18, 21, 46, 52 e 59 del TFUE)¹⁹.

Oltre a quelle che si riferiscono ai familiari del cittadino, senza distinguere se siano essi stessi cittadini di uno Stato membro o cit-

dell'Unione europea operativo, Napoli, 2012, p. 863.

18. Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità* (in GUCE, L 257, 19 ottobre 1968, p. 2, artt. 10 e 11); e Direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, *relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità* (in GUCE, L 257, 19 ottobre 1968, p. 13, art. 4, par. 3-4).

19. In GUUE, L 158, 30 aprile 2004, p. 77; vedi il testo rettificato in GUUE, L 229, 29 giugno 2004, p. 35.

tadini di un Paese terzo²⁰, la *Direttiva* contiene un ampio numero di disposizioni rivolte specificamente ai familiari che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Tra queste segnaliamo l'art. 24, par. 1, seconda frase, che estende ai familiari che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante²¹.

Un'ulteriore base giuridica utilizzata per adottare atti il cui effetto è di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi è costituita dall'art. 19 del TFUE (già art. 13 del TCE). Il par. 1 di tale norma autorizza le istituzioni a «prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento

20. Ad esempio, l'art. 23 (*Diritti connessi*), che attribuisce ai familiari del cittadino, «qualunque sia la loro cittadinanza», che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, il «diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi».

21. Altre disposizioni specificamente dedicate alla situazione dei familiari del cittadino che siano cittadini di un Paese terzo, sono l'art. 5, par. 2 (*visto d'ingresso*), l'art. 6, par. 2 (*diritto di soggiorno di durata massima di tre mesi*), l'art. 7, par. 2 (*diritto di soggiorno di durata eccedente i tre mesi*), l'art. 9 (*formalità amministrative*), l'art. 10 (*carta di soggiorno*), l'art. 12, par. 2 (*conservazione del diritto di soggiorno in caso di decesso o partenza del cittadino*), l'art. 13, par. 2 (*conservazione del diritto di soggiorno in caso di divorzio, annullamento o scioglimento del matrimonio*), l'art. 16, par. 2 (*diritto di soggiorno permanente*), l'art. 18 (*acquisizione del diritto di soggiorno permanente*) e l'art. 20 (*carta di soggiorno permanente*). L'atteggiamento favorevole ai familiari cittadini di un Paese terzo espresso dalle citate norme della *Direttiva 2004/38/CE* ha indotto la Corte di Giustizia a mutare giurisprudenza per quanto riguarda la possibilità per un cittadino di un Paese terzo, coniugato con un cittadino di uno Stato membro che esercita la libera circolazione in un altro Stato membro, di invocare i diritti contenuti nella *Direttiva* e, in particolare il diritto di ingresso e di soggiorno, pur non essendo già regolarmente soggiornante nello Stato membro di provenienza del coniuge (CORTE DI GIUSTIZIA, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock*, in *Raccolta*, p. I-6241). In generale sulla *Direttiva 2004/38/CE*, si veda DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, p. 109 ss., e SCIACOVELLI, *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari*, in *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 1 ss..

sessuale»²².

Considerato che i cittadini di Paesi terzi sono le vittime «privilegiate» delle normative e dei comportamenti discriminatori in ragione della razza, origine etnica o religione, è evidente che i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 19 possono anch'essi servire allo scopo di eliminare gli ostacoli che si frappongono alla loro integrazione negli Stati membri, garantendo loro quella parità di trattamento che è indispensabile a questo fine.

Delle Direttive adottate finora in base all'art. 19, quelle maggiormente rilevanti ai fini del presente scritto sono la *Direttiva 2000/43/CE*, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica²³ e la *Direttiva 2000/78/CE*, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²⁴.

La prima mira a proteggere gli individui dalle discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica²⁵, mentre la seconda vieta le discriminazioni fondate su altri criteri menzionati dall'art. 19, par. 1, tra cui la religione²⁶.

Pur non riguardando le discriminazioni fondate sulla nazionalità e non pregiudicando «le disposizioni e le condizioni relative all'ammissione e al soggiorno di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati»²⁷, le due Direttive possono applicarsi anche a cittadini di Paesi terzi

22. Il par. 2 dell'art. 19 (già art. 13 TCE) prevede anche «l'adozioni di misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1». In questo caso si applica la procedura legislativa ordinaria, mentre nel caso dei provvedimenti di cui al par. 1 la procedura che si segue è una procedura legislativa speciale con delibera unanime del Consiglio e approvazione del Parlamento europeo.

23. *Direttiva 2000/43/CE* del Consiglio del 29 giugno 2000, in GUCE, L 180, 19 luglio 2000, p. 22.

24. *Direttiva 2000/78/CE* del Consiglio del 27 novembre 2000, in GUCE, L 303, 2 dicembre 2000, p. 16.

25. Vedi lo stesso titolo e l'art. 1.

26. Vedi l'art. 1.

27. Cfr. l'art. 3, par. 2, della *Direttiva 2000/78/CE*. In senso del tutto analogo, anche l'art. 3, par. 2, della *Direttiva 2000/43/CE*.

regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri²⁸. Esse possono perciò contribuire all'integrazione e favorire l'inserimento di tali immigrati nell'ambiente lavorativo e nell'accesso ai beni e servizi pubblici, ponendoli su un piano di parità rispetto ai cittadini dello Stato ospitante²⁹.

4. Integrazione e politica in materia di immigrazione

Non v'è dubbio però che la base giuridica più idonea per l'adozione di misure a favore dell'integrazione sia da rinvenire nelle disposizioni del TCE (e ora del TFUE) che si occupano specificamente dell'immigrazione e, in particolare, nell'art. 63, punti 3 e 4, del TCE, confluiti ora, con alcune varianti di non poco conto, nell'art. 79 del TFUE.

Per quanto riguarda la materia dell'integrazione di cui ci stiamo occupando, occorre menzionare la lett. a) del punto 3 ed il punto 4. La prima disposizione conferisce all'Unione la competenza ad adottare misure nel seguente settore: «condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti di lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare».

Il punto 4 dell'art. 63, invece, prevede l'adozione da parte dell'Unione di «misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni

28. Considerando (13) della Direttiva 2000/43/CE e Considerando (12) della Direttiva 2000/78/CE. L'applicazione della Direttiva 2000/43/CE ai cittadini di Stati terzi (nell'implicito presupposto del loro regolare soggiorno nello Stato membro in questione) risulta dalla sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Feryn*, relativa a una discriminazione nel campo delle condizioni di assunzione di cittadini marocchini: sentenza 10 luglio 2008, causa C-54/07, in *Raccolta*, p. I-5187, sulla quale si veda CISOTTA, *Il principio di non discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica nella sent. 10 luglio 2008, C.-54/07, Feryn*, in CASTANGIA-BIAGIONI (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011, p. 167 ss..

29. In verità, alla luce degli artt. 3, par. 2, delle due Direttive (vedi *supra*, nota 27) sembrerebbe che la protezione contro la discriminazione dei cittadini dei Paesi terzi incontri un limite nelle deroghe al principio della parità di trattamento contenute nelle direttive adottate nell'ambito della politica relativa a asilo, visti e immigrazione: vedi, ad esempio, l'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Sul punto si veda IPPOLITO, *Cittadini provenienti da paesi terzi: applicabilità e contenuto (variabile) del principio di non discriminazione*, in CASTANGIA-BIAGIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 117 ss..

i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri».

L'art. 63, punto 3, lett. a), è stato utilizzato come base giuridica della *Direttiva 2003/386/CE del Consiglio*, del 22 settembre 2003, *relativa al ricongiungimento familiare* (vedi *supra*, nota 3), e della *Decisione 2007/435/CE del Consiglio*, del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007–2013 nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» (vedi *supra*, nota 5). L'art. 63, punti 3 e 4, ha invece funto da base giuridica per la *Direttiva 2003/109/CE del Consiglio*, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo* (vedi *supra*, nota 4).

Non è questa la sede per studiare il contenuto dispositivo degli atti citati³⁰. Basterà sottolineare come l'art. 63 sia stato ritenuto capace di attribuire all'Unione la competenza ad adottare atti normativi che affermano esplicitamente di perseguire obiettivi di integrazione. Ad esempio il *considerando (4)* della *Direttiva 2003/386/CE* indica che «il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare» e «contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri³¹.

Ugualmente la *Decisione 2007/435* si riferisce al termine «integrazione» nel suo stesso titolo, in vari *considerando*, in particolare al (3), e in varie parti del testo. Si segnala, in particolare, l'art. 2, par. 1, che, nel definire gli obiettivi generali del Fondo, afferma: «L'obiettivo gene-

30. Per la *Direttiva 2003/386/CE*, vedi, da ultimo DI CHIO, *I ricongiungimenti familiari di cittadini di Stati terzi*, in *L'immigrazione e la mobilità*, cit., p. 67 ss.. Sulla *Direttiva 2003/109/CE*, cfr. GARGIULO, *La condizione giuridica di cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti: integrazione e cittadinanza*, *ivi*, p. 104 ss..

31. Utilizzano il termine «integrazione» anche il *considerando (3)* (che richiama le *Conclusioni* del Consiglio europeo di Tampere) e il *considerando (15)*, collegato all'art. 15 (*diritto del coniuge, partner o figlio di ottenere un permesso di soggiorno autonomo dopo cinque anni*). Il termine «integrazione» figura anche nel *considerando (12)* e nell'art. 4, par. 1, comma terzo (*possibilità per gli Stati membri di prevedere delle condizioni di integrazione per i figli minori ultradodicesenni*), nell'art. 4, par. 5 (*possibilità per gli Stati membri di stabilire un requisito di età minima per il soggiornante e il coniuge non superiore a ventuno anni*) e nell'art. 7, par. 2 (*possibilità per gli Stati membri di chiedere ai cittadini dei paesi terzi di soddisfare «le misure di integrazione» conformemente alla legislazione nazionale*). È chiaro che nei tre casi citati da ultimo, il termine *integrazione* non rappresenta un obiettivo da perseguire ma una condizione preventiva da soddisfare per potere avere diritto al ricongiungimento.

rale del Fondo è sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per permettere a cittadini di paesi terzi provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società europee».

Più sfumato ma pur sempre evidente è il collegamento tra gli obiettivi di integrazione e la *Direttiva 2003/109/CE*. In particolare si segnala il *considerando* (12), ove si afferma che «lo status di soggiornante di lungo periodo» dovrebbe «costituire un autentico strumento di integrazione sociale» e pertanto «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»³².

5. Integrazione e atti atipici

Accanto agli atti normativi che abbiamo descritto, le istituzioni dell'Unione hanno inoltre adottato, a vari livelli, una serie numerosissima di documenti e testi dedicati al tema dell'integrazione.

I più importanti sono già stati richiamati in precedenza³³. Si passa da risoluzioni assunte dal Consiglio europeo (sotto forma di *Conclusioni della Presidenza*) o dal Consiglio, a documenti di lavoro elaborati dalla Commissione e spesso contenuti in *Comunicazioni* rivolte alle altre istituzioni o organi dell'Unione.

In questa sede non occorre esaminarli nel dettaglio quanto al rispettivo contenuto³⁴. È opportuno invece mettere in luce come nel

32. Sui limiti alla portata del principio della parità di trattamento, si veda l'art. 11. Il termine «integrazione» è utilizzato anche dall'art. 5, par. 2, che prevede: «Gli Stati membri possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale». Si tratta di una disposizione analoga a quella dell'art. 7, par. 2, della *Direttiva 2003/386/CE* e come questa rivolta a permettere agli Stati membri di condizionare l'acquisizione dello *status* di lungo-soggiornante al rispetto preventivo di requisiti di integrazione.

33. Soprattutto il § 2, note 5–9. La pagina web della Commissione (citata *supra*, nota 1) ne cita molti altri.

34. In proposito si rinvia a GARGIULO, *op. cit.*, il quale svolge un'interessante analisi in cui mette in luce i mutamenti di prospettiva che la lettura di tali testi rivela; in particolare, il progressivo abbandono del conferimento della cittadinanza nazionale da parte degli Stati

tempo le istituzioni abbiano ritenuto, sia pure ricorrendo ad atti atipici, a volte dai nomi particolarmente altisonanti³⁵, di potere allargare il campo d'azione dei propri interventi e di dedicare al tema dell'integrazione riflessioni approfondite e proposte articolate. Si è andata così confermando sempre di più l'idea che l'integrazione è problema di comune interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri e va affrontata secondo parametri comuni, frutto di uno scambio di esperienze sempre più intenso e aperto secondo il modello del «metodo aperto di cooperazione», già sperimentato nel campo dell'occupazione³⁶.

6. Integrazione e Trattato di Lisbona

In questo contesto già estremamente articolato, si inseriscono le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

Per la prima volta il tema dell'immigrazione nelle sue varie componenti (compresa, come vedremo, l'integrazione) è oggetto di una disposizione a sé: l'art. 79 del TFUE³⁷. Secondo il par. 1, infatti, «l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione». La stessa norma chiarisce che tale politica è «intesa ad assicurare, in ogni fase, 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».

membri come strumento particolarmente attraente ed efficace di integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

35. È il caso, ad esempio, dei *Principi fondamentali* adottati dal Consiglio e dai Rappresentanti dei Governi degli Stati membri (cfr. *supra*, nota 7).

36. GARGIULO, *op. cit.*, p. 90.

37. In precedenza, invece, la materia dell'immigrazione rientrava nel campo d'applicazione di una sola disposizione del TCE, l'art. 63, che aveva ad oggetto l'asilo (par. 1), i rifugiati (par. 2), la politica d'immigrazione (par. 3) e la posizione degli immigrati legalmente soggiornanti negli Stati membri (par. 4). Sul confronto tra la situazione prima e dopo Lisbona, si veda MANCA, *op. cit.*, p. 862. Nel complesso, si può dire che il nuovo art. 79 autorizza «un livello di integrazione più forte» della materia dell'immigrazione, dove l'art. 63 prevedeva spesso (par. 1-2) soltanto interventi di armonizzazione «debole», limitata cioè all'adozione di «norme minime». In questo senso, cfr. ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, n. 2, 2011, p. 24 ss..

Per quanto riguarda in particolare i profili che interessano l'obiettivo dell'integrazione, il par. 2 prevede la possibilità di adottare le stesse misure che erano già contemplate dall'art. 63, par. 3, lett. a), e par. 4: da un lato, misure nel settore «condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (lett. a); dall'altro, misure nel settore «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri» (lett. b).

In più, come si è anticipato, l'art. 79 comprende anche un par. 4 specificamente dedicato al tema dell'integrazione che recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono 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».

Le competenze previste al par. 2, lett. a) e b), non rappresentano dunque una vera e propria novità rispetto alla situazione pre-Lisbona. Il par. 4, invece, costituisce un *quid novis* che occorre esaminare, anche per stabilire se la sua presenza possa influire sull'interpretazione da dare alle competenze già attribuite all'Unione in passato.

Come risulta dalla stessa lettura del suo testo, la nuova competenza dell'Unione in tema di immigrazione ha un carattere molto limitato. L'Unione può soltanto «incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri» ma non può svolgere un'azione autonoma che escluda a priori ovvero vada a sostituire, man mano che viene esercitata, quella degli Stati membri. Il concetto è ben chiarito dall'ultimo inciso che esclude la possibilità di prevedere «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»³⁸.

38. Quest'ultima precisazione comporta l'impossibilità che, per prevedere l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in tema di immigrazione, si possa ricorrere alla c.d. *clausola di flessibilità* dell'art. 352 del TFUE. Il par. 3 di questa norma infatti stabilisce che «le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono».

Siamo pertanto di fronte ad una competenza del tipo definito dall'art. 2, par. 5, e dall'art. 6 del TFUE. Si può anzi dire che l'art. 79, par. 4, costituisce un esempio particolarmente restrittivo di competenze di questo genere. Essa può esclusivamente consistere in azioni che incentivino o sostengano l'azione degli Stati membri, con l'esclusione non soltanto di qualsiasi armonizzazione, ma, apparentemente, anche di azioni di coordinamento e completamento che, invece, l'art. 2, par. 5, permetterebbe³⁹.

C'è da domandarsi se, considerati i limiti molto ristretti in cui la nuova competenza in materia di integrazione è stata circoscritta, la complessa azione svolta in questi ultimi anni da parte dell'Unione possa ancora essere portata avanti dopo la riforma di Lisbona.

Per rispondere al quesito occorre distinguere.

Non c'è dubbio che le basi giuridiche diverse da quelle in materia di immigrazione, ad esempio le disposizioni in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione o quelle relative all'applicazione del principio di non discriminazione (vedi *supra*, il par. 3), potranno continuare ad essere utilizzate, come in passato, per adottare nuovi atti che migliorino le condizioni di integrazione dei familiari dei cittadini dell'Unione o di coloro che sono vittime di discriminazione fondate su motivi razziali, etnici, religiosi o culturali. Si tratta infatti di basi giuridiche già esistenti, che non hanno subito alcuna restrizione in occasione della riforma di Lisbona.

Nemmeno è dubitabile che anche in futuro potranno essere adottate nuove disposizioni in materia di ricongiungimento familiare o relative ai diritti degli immigrati regolarmente soggiornanti ovvero che possano essere modificate in senso ampliativo le Direttive che sono state esaminate in precedenza (vedi *supra*, il par. 4)⁴⁰. Le basi giuridiche già esistenti sono state infatti mantenute anche nel nuovo

39. Secondo il comma primo dell'art. 2, par. 5, «in taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza». La configurazione particolarmente ristretta della competenza prevista dall'art. 79, par. 4, nel settore dell'integrazione potrebbe spiegare come mai tale settore non sia menzionato nell'elencazione di cui all'art. 6.

40. Il 15 novembre 2011 la Commissione ha pubblicato un *Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union under Directive 2003/86*, in vista di una eventuale modifica della Direttiva. Le risposte pubblicate il 12 maggio 2012, in particolare da parte degli Stati membri, non sono state favorevoli.

art. 79.

Un discorso diverso andrebbe fatto probabilmente per la sola *Decisione* 2007/435/CE sul Fondo europeo per l'integrazione. Dati gli obiettivi⁴¹ e il tipo di azioni che il *Fondo* può finanziare (vedi l'art. 4), parrebbe che, in caso di modifica della *Decisione* o di adozione di una nuova *Decisione* per il periodo successivo al 2013, la base giuridica appropriata sarebbe ora l'art. 79, par. 4, e non più l'art. 79, par. 2, lett. a⁴².

Quanto all'ampio ventaglio di atti atipici adottati dalle istituzioni e richiamati più sopra al par. 5, essi sembrano anticipare l'idea espressa ora dall'art. 79, par. 4, di un intervento dell'Unione limitato ad iniziative di studio, di coordinamento e di sostegno dell'azione svolta dagli Stati membri. Non si vede pertanto perché l'Unione non dovrebbe potere continuare su questa strada.

Qualche dubbio, in verità, potrebbe sollevarsi con riferimento a quegli atti risalenti al Consiglio europeo e allo stesso Consiglio, in cui si pretendeva di fissare le linee direttrici dell'azione degli Stati membri o addirittura di stabilire dei principi fondamentali che l'Unione e gli Stati membri devono rispettare nella loro azione in materia di integrazione⁴³. Ci si potrebbe chiedere se atti del genere non eccedano la nozione di «misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri» di cui all'art. 79, par. 4, e pertanto non possano più essere adottati in futuro.

Anche qui la risposta va articolata. Per quanto riguarda il Consiglio, il Trattato di Lisbona ha ridimensionato il suo ruolo nel settore dell'immigrazione, prevedendo l'applicazione della procedura legislativa ordinaria e comportando perciò il pieno coinvolgimento anche del Parlamento europeo⁴⁴. In questo nuovo quadro, il Consiglio non

41. Vedi, ad esempio, il *considerando* (10) dove si fa stato della necessità di dotare la Commissione di uno «strumento specifico destinato a sostenere gli sforzi nazionali degli Stati membri volti a sviluppare e ad attuare politiche di integrazione». Vedi anche l'art. 2, par. 1.

42. La *Decisione* era fondata sull'art. 63, par. 3, lett. a), corrispondente ora all'art. 79, par. 2, lett. a).

43. Vedi alcuni degli atti citati al par. 2 del presente lavoro.

44. Vedi non soltanto l'art. 79, par. 2 e 4, ma anche l'art. 78, par. 2, in materia di asilo e rifugiati. Si ricordi che con il Trattato di Lisbona la posizione del Parlamento europeo nel settore dell'immigrazione è notevolmente migliorata rispetto al passato. Ai sensi dell'art. 67, par. 1, del TCE, infatti, era prevista soltanto la sua consultazione obbligatoria. Vero

potrebbe più, né da solo, né insieme ai Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, assumere atti del genere dei «Principi fondamentali comuni per la Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea» richiamati in precedenza.

Passando ora al Consiglio europeo, va ricordato che questa nuova istituzione mantiene rispetto all'insieme dello *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* un ruolo fondamentale. Ai sensi dell'art. 68 del TFUE, infatti, «Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia»⁴⁵.

Documenti del tipo di quelli menzionati sin qui potrebbe farsi rientrare in questa funzione, la cui reale portata resta ancora alquanto misteriosa⁴⁶.

è che, secondo l'art. 67, par. 2, secondo trattino, il Consiglio, deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, poteva decidere di sottoporre tutti o parte dei settori del *Titolo IV* alla procedura dell'art. 251 del TCE (c.d. procedura di codecisione, corrispondente all'attuale procedura legislativa ordinaria). Tuttavia la *Decisione 2004/927/CE* del Consiglio del 22 dicembre 2004 (GUUE, L 396, 31 dicembre 2004, p. 45), con la quale il descritto potere era stato effettivamente esercitato non ha riguardato le misure da adottare ai sensi dell'art. 63, par. 3, lett. *a*, che, come si è visto, ha costituito la base giuridica per alcune delle misure che perseguono, indirettamente, l'obiettivo di una maggiore integrazione dei cittadini di Stati terzi.

45. Si veda *supra*, la nota 8.

46. Si veda MIRANDA, *Commento all'art. 68 TFUE*, in CURTI GIALDINO (a cura di), *op. cit.*, p. 833 ss..

