

L'integrazione condizionata dei migranti regolari nell'Unione europea*

Criseide Novi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La *soft law* come principale strumento di elaborazione della politica di integrazione dell'Unione europea. – 3. Le critiche mosse dalla dottrina al modello di integrazione adottato dall'Unione europea e dagli Stati membri. – 4. Le clausole di integrazione nelle direttive del 2003 sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo. – 5. *Segue*: le clausole di integrazione nella prassi degli Stati membri e le critiche della dottrina. – 6. Le clausole di integrazione negli atti del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. – 7. I (limitati) vincoli posti dalla Corte di giustizia alle misure nazionali di integrazione. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

In prima approssimazione e per quanto qui interessa, per politica di integrazione dei migranti dell'Unione europea si intende l'insieme degli orientamenti, delle strategie e degli interventi normativi diretti a favorire l'inclusione dei cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro dell'Unione, in quanto titolari di permesso di soggiorno, beneficiari di protezione internazionale (rifugiati, e titolari di protezione sussidiaria) o di protezione temporanea e, almeno per alcuni aspetti, richiedenti asilo¹. Tali soggetti compongono una platea molto eterogenea, con storie ed

* Il presente lavoro rientra nel Progetto di Ricerca di Ateneo (PRA) 2025 dell'Università di Foggia: "Polycrisis, Religion, Integration, Security, Migration: Rethinking Public Policies for Social Cohesion".

** Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Foggia.

¹ Coerentemente con l'art. 78 TFUE, i beneficiari di protezione internazionale o di protezione temporanea comprendono anzitutto i *rifugiati*, ovvero coloro che, ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, si trovano al di fuori del proprio Paese e non possono farvi ritorno perché potrebbero essere assoggettati a una persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale. Inoltre, vi rientrano coloro che hanno diritto alla *protezione sussidiaria*, in quanto soggetti che non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, ma che se tornassero nel loro Paese

esperienze differenti, ma sono accomunati dal fatto che, indipendentemente dalla ragione per la quale sono giunti in Europa, spesso si trovano in una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, per quanto riguarda il livello di occupazione e di istruzione nonché l'inclusione sociale². Essi sono inoltre progressivamente cresciuti in termini assoluti, diversificando sempre di più le società europee. I dati più recenti, relativi al 2024, evidenziano che più del 6% di coloro che vivono almeno da un anno in uno Stato membro UE proviene da Paesi non UE³.

Già da tempo, tale evoluzione ha reso l'integrazione dei migranti uno dei temi di maggiore rilievo nell'ambito della disciplina dell'immigrazione⁴. Di conseguenza, l'integrazione ha acquisito sempre più importanza anche per l'Unione europea. Quest'ultima ha iniziato a occuparsene in modo sistematico senza che i Trattati le attribuissero alcun potere specifico. Il Consiglio europeo di Tampere del 1999⁵, basandosi sulla competenza che il Trattato di Amsterdam aveva conferito all'allora Comunità europea in materia di immigrazione e asilo⁶, ha chiesto che venisse elaborata una politica comune in

d'origine rischierebbero di subire un danno grave, come una condanna a morte, atti di tortura o un altro trattamento inumano o degradante, oppure sarebbero soggetti a una minaccia grave e individuale alla loro vita derivante da un conflitto armato. Entrambi questi *status* attualmente sono regolati dal regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024 (c.d. regolamento qualifiche), su cui si tornerà nel prosieguo. Infine, vi sono gli *sforzi*, ovvero coloro che hanno diritto a una protezione temporanea in quanto fuggono dal proprio paese per una guerra o una catastrofe naturale, il cui regime è regolato dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. La nozione di asilo viene allineata a quella di rifugiato, di conseguenza il richiedente asilo è colui che ha richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato ed è in attesa di una risposta. Così M. GESTRI, *La protezione internazionale*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 77 ss.

² V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 7 giugno 2016, Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, COM(2016) 377 final, p. 2.

³ V. *Migration and Asylum in Europe – 2025 edition*, elaborato da Eurostat, consultabile in ec.europa.eu.

⁴ G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti, fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 27 ss., p. 27.

⁵ Conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, punto A.III.18.

⁶ Come noto, nel Trattato di Maastricht, le politiche di asilo e di immigrazione erano oggetto di una forma di cooperazione intergovernativa disciplinata nell'ambito del c.d. terzo pilastro, intitolato a Giustizia e Affari interni (GAI). Il Trattato di Amsterdam ha provveduto a

questi settori, con un preciso approccio, basato sull'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri e su forme di integrazione dirette a garantire ai migranti diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini UE⁷. Da allora si è sviluppata quella che a tutti gli effetti può essere definita la politica di integrazione dei migranti regolari dell'Unione europea. A causa dell'assenza di una competenza specifica, tale politica si è formata prevalentemente attraverso documenti di *soft law*, elaborati dal Consiglio, dal Consiglio europeo e dalla Commissione, che comunque hanno cercato di definire una concezione comune di integrazione, parametri di riferimento e opportunità di finanziamento sistematiche⁸. L'obiettivo era favorire uno sviluppo delle politiche nazionali in un quadro coerente, delineato dalle istituzioni, che tenesse conto delle diversità giuridiche, economiche e culturali degli Stati membri⁹, ma anche dell'impatto che tali differenze potevano avere su altri settori di competenza dell'Unione, come l'abolizione dei controlli alle frontiere interne o l'occupazione¹⁰.

In misura minore, nella politica di integrazione dell'Unione rientrano anche alcuni atti di diritto derivato, emanati sulla base delle sue competenze in

“comunitarizzare” tali materie, inserendole nel Trattato CE. In quest'ultimo, il Titolo IV intitolato a visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, conteneva l'art. 63 che rappresentava la base giuridica per l'adozione di misure in materia di: asilo, rifugiati e sfollati, politica dell'immigrazione e di definizione di diritti e condizioni applicabili ai cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro e vogliono soggiornare in altri Stati membri. Il par. 3, lett. a), riguardava l'adozione di misure dirette a disciplinare le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare. Il par. 4 prevedeva l'adozione di misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

⁷ Ancora G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti*, cit., p. 30 ss.

⁸ P. G. VAN WOLLEGHEM, *The EU's Policy on the Integration of Migrants. A Case of Soft-Europeanisation?*, Cham, 2019, p. 3.

⁹ V. le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, del 19 e 20 giugno 2003, punto 31.

¹⁰ V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 22 novembre 2000, su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000) 757 definitivo, p. 4. In materia di immigrazione, nel 2001, la Commissione aveva proposto un approccio improntato al metodo aperto di coordinamento. Quest'ultimo non è mai stato formalmente utilizzato dal Consiglio anche se, proprio in materia di integrazione dei migranti, è stato utilizzato un sistema basato sulla definizione di un quadro comune entro cui gli Stati sono chiamati a coordinarsi e confrontarsi che lo ricorda da vicino. V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, dell'11 luglio 2001, relativa ad un metodo di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2001) 387 definitivo. In dottrina v. S. CARRERA, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy: Challenges to Rule of Law, Exceptions to Inclusion*, in L. AZOULAI, K. DE VRIES (eds.), *EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, p. 149 ss.

materia di asilo e immigrazione, ma concepiti come strumenti indiretti per favorire l'integrazione dei migranti. Su di essi si tornerà in seguito¹¹.

Il Trattato di Lisbona, nel 2009, ha finalmente introdotto una competenza esplicita dell'Unione in materia di integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti. Questa è collocata tra le disposizioni dedicate allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che si aprono con l'art. 67 TFUE, secondo cui l'Unione deve diventare un'area senza frontiere interne, in cui sia garantita la libera circolazione delle persone, in un ambiente sicuro. Nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rientrano tre politiche comuni, in linea di principio oggetto di competenza concorrente tra Unione e Stati membri¹², relative ai controlli alle frontiere esterne (art. 77 TFUE), all'asilo (art. 78 TFUE) e all'immigrazione (art. 79 TFUE). Quest'ultima politica ha come obiettivi assicurare «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». L'integrazione dei migranti è oggetto del paragrafo 4 dell'art. 79 TFUE, secondo cui l'Unione può adottare «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».

Come emerge piuttosto chiaramente dal testo della disposizione e specialmente dal divieto di ogni forma di armonizzazione delle legislazioni nazionali, se in generale l'immigrazione è oggetto di una competenza concorrente, l'ambito specifico dell'integrazione rientra tra le competenze di coordinamento, completamento e sostegno, in cui l'Unione non ha poteri normativi¹³. Essa può solo adottare misure volte a incentivare,

¹¹ V. *infra*, il par. 4.

¹² Come previsto dall'art. 2, par. 2, TFUE: «Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria».

¹³ Art. 2, par. 5, TFUE, dove si dice espressamente che in tali competenze l'Unione non può adottare atti che comportino l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Ciò anche se la politica di integrazione dei migranti non è ricompresa nell'elenco dell'art. 6 TFUE, relativo alle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'Unione, né in nessuna altra lista stabilita nell'ambito del titolo I del TFUE, dedicato alle categorie e settori di competenza dell'Unione.

finanziariamente¹⁴, l'azione degli Stati in questo settore e promuovere il coordinamento delle politiche nazionali¹⁵.

Data la natura della nuova competenza, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione ha mantenuto l'impostazione seguita fino a quel momento e ha affidato l'ulteriore sviluppo della sua politica di integrazione dei migranti essenzialmente a strumenti di *soft law*, attraverso i quali ha cercato, come si vedrà senza riuscirvi pienamente, di indirizzare le politiche nazionali verso concetti e principi condivisi a livello europeo.

Nel prosieguo, si procederà anzitutto all'analisi dei documenti che, a partire dal 2004, hanno progressivamente delineato la politica di integrazione dell'Unione europea. Si passerà quindi a esaminare le critiche mosse dalla dottrina al modello di integrazione adottato sia dall'Unione, sia dagli Stati membri. L'attenzione sarà poi concentrata in modo particolare sulle c.d. clausole di integrazione contenute in due direttive adottate dall'Unione nel 2003. L'analisi di tali clausole e specialmente delle modalità con le quali gli Stati membri vi hanno dato attuazione permetterà infatti di considerare come le politiche d'integrazione nazionali abbiano influenzato quella europea. Successivamente ci si soffermerà brevemente sugli atti che compongono il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, per la maggior parte divenuti applicabili nel 2026, e in particolare sui due atti che contengono clausole di integrazione. Infine, si esaminerà il ruolo, tutto sommato limitato, svolto dalla Corte di giustizia nel tentativo di contenere gli effetti eccessivamente penalizzanti per i migranti delle misure adottate dagli Stati membri per dare attuazione alle suddette clausole e si trarranno alcune conclusioni.

¹⁴ L'Unione ha dato vita a una serie di strumenti finanziari a sostegno delle politiche d'integrazione nazionali. Attualmente è operativo il fondo asilo, migrazione, integrazione per il periodo 2021/2027, previsto dal regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione. La dotazione del fondo è di quasi 10 miliardi di euro. Su questi aspetti non ci si soffermerà nel presente lavoro.

¹⁵ Come rilevato in dottrina da M. WILDERSPIN, *Article 79 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, II ed., Oxford, 2024, vol. I, p. 1286 ss., p. 1300, i limiti posti all'Unione dall'art. 79, par. 4, TFUE in materia di misure di integrazione mal si conciliano con l'obiettivo generale della politica di integrazione dell'Unione consistente nel garantire un trattamento equo dei cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nell'Unione. Quest'ultimo obiettivo, già presente nel Trattato di Amsterdam, aveva portato all'adozione dei già citati atti di diritto derivato che dichiarano come fine principale favorire l'integrazione dei migranti.

2. *La soft law come principale strumento di elaborazione della politica di integrazione dell'Unione europea*

Sia a livello internazionale¹⁶, sia a livello di Unione europea, l'integrazione dei migranti viene spesso descritta come un processo d'inclusione, continuo e bidirezionale, basato su diritti e obblighi reciproci e corrispondenti, tanto di coloro che soggiornano legalmente in uno Stato di cui non hanno la cittadinanza, quanto delle società che li ospitano¹⁷.

Tale visione, basata su una concezione di integrazione in cui i migranti e i cittadini sono chiamati a partecipare, su un piano di parità, a una società pluralista¹⁸, è formalmente presente anche nel principale documento di riferimento dell'Unione in tale materia, ovvero gli undici principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea, adottati, all'unanimità, dal Consiglio "giustizia e affari interni" nel 2004. Obiettivo dei principi è offrire una visione comune europea sull'integrazione per agevolare gli Stati membri nella formulazione delle politiche nazionali, mettendo a loro disposizione «una guida semplice non vincolante ma ponderata dei principi fondamentali in base ai quali esaminare e valutare i propri sforzi», oltre che per «aiutarli ad essere complementari e in piena sinergia rispetto agli attuali quadri legislativi, compresi gli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo, gli strumenti comunitari contenenti disposizioni sull'integrazione, gli obiettivi dell'UE in materia di parità di genere e non discriminazione, nonché le altre politiche dell'UE»¹⁹.

¹⁶ A livello internazionale si può fare riferimento al Rapporto del Segretario Generale dell'ONU *International Migration and Development*, del 19 maggio 2006, dove si legge che «Governments of receiving countries should support the mutual adaptation of migrants and the host society [...]» (punto 79). Più di recente, inoltre, il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, contenuto nella risoluzione 73/195 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2018, definisce 23 obiettivi in materia di migrazione, tra i quali l'obiettivo 16 parla espressamente di «to foster inclusive and cohesive societies by empowering migrants to become active members of society and promoting the reciprocal engagement of receiving communities and migrants in the exercise of their rights and obligations towards each other [...]».

¹⁷ V. le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, punto 31.

¹⁸ Cfr. M. BOTTERO, *Integration (of Immigrants) in the European Union: A Controversial Concept*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 516 ss., p. 520.

¹⁹ Consiglio "Giustizia e affari interni", Bruxelles, 19 novembre 2004, doc. n. 14615/04, p. 15 ss. Alle conclusioni del Consiglio è allegato un documento in cui, per ogni principio, viene fornita una spiegazione. L'elaborazione dei principi è stata ritenuta necessaria anche alla luce del fatto che l'anno precedente erano state emanate le due direttive già più volte ricordate e su cui si tornerà più nello specifico *infra*, nel par. 4. Per il collegamento tra principi e direttive v. A. BÖCKER, T. STRIK, *Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights*:

Il primo principio richiama la definizione di integrazione già ricordata, ovvero quale processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri.

I principi successivi, tuttavia, così come le spiegazioni che li accompagnano, non sembrano concretizzare pienamente quella definizione, in particolare per quanto riguarda l'asserita reciprocità dell'adeguamento. L'impressione che emerge, condivisa anche in dottrina, è piuttosto quella di una certa "asimmetria" per quanto riguarda i diritti e i doveri richiesti alle due parti²⁰.

Agli immigrati e ai loro discendenti, sui quali finisce per ricadere quasi totalmente l'onere di integrarsi, viene sostanzialmente imposto di adattarsi al nuovo Paese in cui vivono, verso cui vantano diritti, ma hanno anche responsabilità²¹. Questo comporta una piena adesione ai valori dell'Unione²² e il rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali nonché delle leggi degli Stati membri²³. A tal fine è considerato indispensabile che l'immigrato acquisisca conoscenze di base della lingua e della cultura della società ospite, oltre che della sua storia e delle istituzioni nazionali e dell'Unione europea²⁴. Devono invece essere messe da parte opinioni e idee incompatibili con i valori e le leggi nazionali, così come pratiche culturali e religiose che, laddove ritenute inaccettabili dallo Stato di accoglienza, possono essere vietate con provvedimenti di legge coercitivi²⁵.

Agli Stati membri viene chiesto uno sforzo minore. Pur essendoci generici richiami all'importanza del rispetto della lingua e della cultura proprie degli immigrati²⁶, tale rispetto non è mai inteso come un impegno che gli Stati devono assumersi²⁷. Questi ultimi, piuttosto, sono chiamati ad aiutare coloro

Help or Hindrance for Integration?, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 157 ss., p. 170.

²⁰ P. LÓPEZ PICH, *La política de integración de la Unión europea*, in *Migraciones*, 2007, p. 221 ss., p. 246.

²¹ Principio 1, spiegazioni.

²² I valori dell'Unione sono enunciati nell'art. 2 TUE e comprendono: la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Essi sono definiti come comuni agli Stati membri.

²³ Principio 2, spiegazioni.

²⁴ Principio 4, spiegazioni.

²⁵ Principio 8, spiegazioni.

²⁶ Principio 4 e principio 7, spiegazioni. Quest'ultimo è l'unico principio in cui viene fatto riferimento all'importanza di stimolare la nascita di spazi e attività di interscambio tra immigrati e cittadini della società ospite e di promuovere un'educazione che riguardi gli immigrati e la loro cultura.

²⁷ Riporta P. LÓPEZ PICH, *op. cit.*, p. 245 ss., che all'epoca dell'approvazione dei principi, la Spagna aveva avanzato la proposta di inserire nel testo il concetto che era importante appoggiare il mantenimento delle lingue e culture di origine delle persone immigrate e quindi

che arrivano nel territorio nazionale nel loro processo di adattamento, sia vigilando attentamente affinché capiscano e rispettino l'intera gamma di valori, diritti, responsabilità e privilegi fissati dalle leggi nazionali e dell'Unione²⁸, sia permettendo loro di beneficiare di tali valori e diritti in modo equo e non discriminatorio rispetto ai cittadini nazionali, in particolare in materia di lavoro²⁹, istruzione³⁰ e accesso alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati³¹. Per quanto riguarda in particolare il diritto di accesso, è anche previsto che gli Stati possano introdurre delle restrizioni, che però dovrebbero essere applicate solo dopo un'attenta valutazione delle conseguenze, soprattutto sui discendenti degli immigrati³².

Nonostante l'obiettivo dichiarato di garantire un sostanziale equilibrio tra i diritti e i doveri di tutte le parti in causa, i principi del 2004 delineano quella che può definirsi un'integrazione *condizionata*³³. In buona sostanza, il migrante può accedere ai diritti garantiti dalla società ospitante, ma in cambio deve dimostrare la piena adesione a specifici *standard* di quella stessa società, che si identificano sicuramente nei principi e nei valori costituzionali, ma tendono altresì a estendersi alle mentalità, pratiche e abitudini di tipo culturale³⁴. Dal canto loro, invece, gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere e rispettare le diversità culturali dei migranti, ma solo a concedere, a quelli di loro che aderiscono ai suddetti *standard*, alcuni dei diritti fondamentali che rientrano nel proprio patrimonio giuridico³⁵.

il riconoscimento dell'identità culturale di queste ultime. Ciò al fine di rafforzare il sentimento di appartenenza a una società comune, specie nelle seconde generazioni. Tale proposta fu osteggiata in particolare da Olanda e Germania, che invece spingevano per porre l'enfasi sulla necessità che i migranti imparassero la lingua dello Stato di accoglienza. La proposta, quindi, non fu inserita nel testo finale; testo che comunque è stato approvato all'unanimità dal Consiglio.

²⁸ Principio 2, spiegazioni.

²⁹ Principio 3, spiegazioni.

³⁰ Principio 5, spiegazioni.

³¹ Principio 6, spiegazioni.

³² Principio 6, spiegazioni.

³³ In questo senso anche S. CARRERA, *op. cit.*, p. 163 ss.

³⁴ Si riprende la distinzione fatta da G. CAGGIANO, *Riflessioni su proto-integrazione dei richiedenti asilo e diversità culturali*, SIDIBlog, 29 giugno 2016, consultabile su www.sidiblog.org.

³⁵ Per un approccio differente al concetto di integrazione dei migranti si può fare riferimento a quanto elaborato dalla Global Commission on International Migration (GCIM) istituita nel 2003 su iniziativa del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan. I suoi lavori, protrattisi fino al 2005, anno in cui la Commissione è stata sciolta, hanno portato a un rapporto finale dal titolo *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, in cui l'integrazione viene declinata come «[...] a long-term and multi-dimensional process, requiring a commitment on the part of both migrants and non-migrant members of society to

I principi del 2004 e la visione ad essi soggiacente sono stati ripetutamente confermati. Essi sono stati anzitutto richiamati dai capi di Stato e di governo nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008, destinato a diventare la base programmatica della politica comune dell'Unione in tali materie. In merito all'integrazione, il documento fa riferimento ai principi, ponendo l'accento sul rispetto delle identità degli Stati membri e dell'Unione europea, nonché dei rispettivi valori fondamentali³⁶. I principi sono stati inoltre riaffermati dal Consiglio e dai rappresentanti degli Stati membri nelle conclusioni del 2014 specificamente dedicate all'integrazione, nelle quali essi continuano ad essere considerati il quadro di riferimento della cooperazione politica in tale settore³⁷.

A partire dal 2005, anche la Commissione europea ha posto i principi del 2004 a fondamento di una serie di comunicazioni con le quali ha periodicamente proposto agli Stati membri piani di azione e agende sull'integrazione dei migranti, destinati a sostenere e coordinare le politiche nazionali³⁸.

respect and adapt to each other, thereby enabling them to interact in a positive and peaceful manner. Integration recognizes and accommodates differences, but requires a sense of common belonging amongst nationals and migrants alike» (p. 44). Il rapporto continua poi affermando che «a coherent integration policy must be based on respect for the cultural differences that migrants bring with them. Such respect is essential for a number of reasons: first, a dialogue between different cultures is a healthy phenomenon; second, new cultures bring new skills, sources of energy and forms of expression to a society; and third, migrants must be able to retain their self-respect so they do not feel besieged and threatened. This does not mean that the culture of migrants is above criticism. Indeed, cultural practices that conflict with international human rights instruments and the rights of other peoples can legitimately be prohibited» (p. 46).

³⁶ Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, del 24 settembre 2008, doc. n. 13440/08, p. 6, lett. g). Il patto è stato adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles, del 15 e 16 ottobre 2008. In merito a tale documento G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti*, cit., p. 34, ritiene che con esso sia operata una svolta fortemente restrittiva in cui viene accentuata l'asimmetria con, da un lato, l'affermazione di obblighi di integrazione degli stranieri e, dall'altro, l'assenza di doveri in capo agli Stati membri per facilitare l'integrazione stessa.

³⁷ Progetto di conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea, del 26 maggio 2014, doc. n. 9905/1/14 REV 1. Il documento è stato approvato dal Consiglio "giustizia e affari interni" del 5-6 giugno 2014.

³⁸ V. comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 1° settembre 2005, Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, COM(2005) 389 definitivo; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 20 luglio 2011, Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, COM(2011) 455 definitivo; COM(2016) 377 final, sopra citata; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 24 novembre 2020, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, COM(2020) 758 final.

Va rilevato che, ancora nel 2000, la Commissione proponeva un modello di integrazione quale processo di inclusione, sottolineando come l'Unione europea fosse una società pluralistica, arricchita da tradizioni culturali e sociali differenti, la cui diversità era inevitabilmente destinata ad accrescersi, richiedendo quindi rispetto per le differenze culturali e sociali³⁹. Dal 2005, invece, la Commissione, probabilmente influenzata dai principi adottati dal Consiglio soltanto l'anno precedente, nelle sue comunicazioni si è progressivamente orientata verso un modello "egoistico" di integrazione⁴⁰, finalizzato a sfruttare l'apporto degli immigrati in termini di benessere economico, prosperità e, più recentemente, anche di contrasto al calo demografico degli Stati ospitanti. In cambio, vengono offerti la parità di trattamento e un livello adeguato di diritti, ma sempre in un'ottica di promozione dello stile di vita europeo⁴¹. Com'è stato opportunamente rilevato, tali documenti hanno finito per ridimensionare ulteriormente l'importanza della reciprocità nel processo d'integrazione dei migranti, valorizzando invece le attività che questi sono chiamati a svolgere per integrarsi nella società in cui risiedono⁴². Ciò anche se la stessa Commissione ha riconosciuto, in diverse occasioni, che tali attività non sono riuscite a colmare gli svantaggi nei quali continuano a trovarsi i cittadini di Paesi terzi residenti negli Stati membri rispetto ai cittadini europei⁴³.

Non si discosta dall'approccio descritto neppure la novità introdotta, nel 2020, dalla comunicazione che definisce un piano d'azione valevole fino al 2027⁴⁴. Con l'obiettivo dichiarato di favorire l'integrazione, ma anche l'inclusione nello stile di vita europeo, la Commissione estende la portata del piano d'azione, oltre che ai cittadini degli Stati terzi regolarmente residenti nell'Unione, anche ai c.d. cittadini provenienti da un contesto migratorio. Tale espressione indica chi è a tutti gli effetti cittadino di uno Stato membro, e quindi cittadino dell'Unione, ma ha acquisito tale cittadinanza a seguito di

³⁹ COM(2000) 757 definitivo, sopra citata, par. 3.5.

⁴⁰ Parla di fini egoistici, anche se non in senso particolarmente negativo, L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, vol. 3, p. 369 ss., p. 375.

⁴¹ V. in particolare COM(2020) 758 final, sopra citata, p. 1.

⁴² P. GARGIULO, *L'integrazione dei migranti quale strumento di gestione dell'immigrazione a livello internazionale ed europeo*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello*, Bari, 2025, p. 3 ss., p. 8 ss.

⁴³ In particolare in COM(2016) 377 final, sopra citata, p. 2.

⁴⁴ COM(2020) 758 final, sopra citata. Nella comunicazione del 2016 era espressamente affermato che il relativo piano d'azione non riguardava i cittadini degli Stati membri provenienti da un contesto migratorio. V. COM(2016) 377 final, sopra citata, p. 1, nota 2.

un processo di naturalizzazione, oppure discende da cittadini di uno Stato terzo⁴⁵.

3. *Le critiche mosse dalla dottrina al modello di integrazione adottato dall'Unione europea e dagli Stati membri*

Il modello di integrazione delineato dai principi del 2004 e confermato dai documenti successivi è stato oggetto di numerose critiche da parte della dottrina, giuridica, ma anche politologica e sociologica, sotto diversi profili.

Anzitutto, numerosi autori si sono soffermati sul modello in quanto tale, rilevando come esso riconduca l'integrazione a una forma di assimilazione civica e culturale, che assume come unico metro di misura le società ospitanti⁴⁶, e presenta ambiguità richiamanti logiche colonialistiche⁴⁷. Altri autori, in termini ancora più critici, hanno definito quello stesso modello una forma di omogeneizzazione artificiale, caratterizzata da elementi di paternalismo ed etnocentrismo, ai quali si aggiunge la stereotipizzazione delle tradizioni considerate "altre"⁴⁸.

Con più diretto riferimento all'Unione, le critiche si sono concentrate sull'incoerenza di tale modello con il paradigma pluralista e fondato sui diritti proprio del processo d'integrazione europeo⁴⁹, e specialmente sulla sua

⁴⁵ V. ancora COM(2020) 758 final, sopra citata, p. 1, nota 2, dove però si specifica che i cittadini UE provenienti da un contesto migratorio devono comunque poter godere di tutti i diritti connessi alla cittadinanza, e non possono essere soggetti al soddisfacimento di requisiti o criteri di integrazione per accedere a tali diritti.

⁴⁶ S. GANTY, *Excluding in the Name of Integration. The Keren Case and Integration Duties on Trial – Again*, SSRN Paper, December 10, 2025, consultabile su papers.ssrn.com, secondo cui l'approccio all'integrazione esistente oggi nell'Unione europea presenta elementi delle strategie antropomica e antropofagica descritte dal filosofo e sociologo britannico-polacco Zygmunt Bauman. Mentre la prima mira a espellere o escludere gli estranei, la seconda tende a "divorarli", trasformandoli in una parte indistinguibile della società ospitante, annientando ogni distinzione culturale o linguistica e vietando ogni tradizione e fedeltà non destinata ad alimentare la conformità al proprio ordine.

⁴⁷ S. BONJOUR, *Epilogue: Shaping the National Through Civic Integration: A Postcolonial Perspective on Paradoxical Policies*, in *Revue européenne des Migrations Internationales*, n. 4, 2020, p. 135 ss., p. 136. Secondo l'autrice l'obiettivo delle politiche di integrazione è altamente ambiguo, perché oscilla tra una migliore integrazione dei migranti e l'esclusione di quelli considerati "indesiderati", ovvero tra l'aiutare i nuovi arrivati a sviluppare un'appartenenza nazionale e costruire muri sempre più alti e solidi attorno a tale appartenenza.

⁴⁸ D. KOSTAKOPOULOU, *The Anatomy of Civic Integration*, in *The Modern Law Review*, 2010, p. 933 ss., p. 953.

⁴⁹ M. BOTTERO, *op. cit.*, p. 522. L'autore riprende la posizione della direttrice dell'Institute of Race Relations, Liz Fekete, espressa in L. FEKETE, *Enlightened Fundamentalism? Immigration, Feminism and the Right*, in *Race & Class*, n. 2, 2006, p. 1 ss., p. 11. Secondo quest'ultima usare il termine integrazione per intendere in realtà assimilazione è

estraneità ai principi che avevano animato quello stesso processo, in particolare dalla fine degli anni Sessanta e per tutti gli anni Settanta del secolo scorso, con riferimento ai migranti intracomunitari, ossia a coloro che si spostavano da uno Stato membro all'altro dell'allora Comunità economica europea, essenzialmente per motivi di lavoro. Rispetto a tali soggetti, infatti, il riconoscimento di una serie di diritti, compresi quelli politici, solo in virtù del loro *status* di migranti e senza la previsione di condizioni od obblighi, era considerato il migliore strumento per favorirne l'integrazione nel contesto sociale del Paese di accoglienza⁵⁰, oltre che la necessaria premessa per la concretizzazione del diritto fondamentale di circolare e soggiornare liberamente all'interno del mercato comune⁵¹. All'epoca, inoltre, lo stesso approccio era esteso anche ai lavoratori provenienti da Stati terzi che risiedevano in uno Stato membro della Comunità⁵². Nell'ambito di una simile visione, chiedere a coloro che intendevano spostarsi da un Paese all'altro di aderire pienamente agli stili di vita e alla lingua del Paese di destinazione sarebbe stato considerato una palese violazione del principio di non discriminazione⁵³.

Peraltro, anche la scelta compiuta dalla Commissione, nel suo piano di azione del 2020, di estendere l'ambito di applicazione delle politiche di integrazione ai cittadini dell'Unione in quanto provenienti da un contesto

intellettualmente inappropriato e moralmente disonesto. Stesse critiche sono mosse da R. MCCREA, *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford, 2010, p. 225.

⁵⁰ Questo modello è quello che S. GANTY, *L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie*, Bruxelles, 2021, p. 49 ss., definisce modello di integrazione attraverso la concessione dei diritti, che si contrappone al modello di integrazione attraverso l'imposizione di condizioni o di obblighi. Tuttavia, anche per i cittadini degli Stati membri della Comunità il modello basato sulla concessione dei diritti si sarebbe indebolito, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, in seguito all'allargamento a dieci Stati membri, che avrebbe spinto all'introduzione di alcune condizioni o obblighi per i non-nazionali, in particolare, per l'accesso ai servizi sociali dello Stato di stabilimento. V. anche M. JESSE, *(The Absence of) "Integration" in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ERA Forum*, 2025, p. 113 ss., p. 118.

⁵¹ In argomento, E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 56, che sottolinea come proprio da questa volontà di coinvolgimento ha tratto spunto il diritto dei cittadini europei di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative e del Parlamento europeo sulla base della residenza e non della cittadinanza.

⁵² Su questo aspetto v. in particolare le risoluzioni del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, p. 1 e del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari, p. 2. In entrambe le risoluzioni si fa riferimento alla parità di trattamento tra i lavoratori cittadini di Stati terzi e i loro familiari residenti nella Comunità e i cittadini degli Stati membri.

⁵³ S. CARRERA, *op. cit.*, p. 152.

migratorio⁵⁴ è stata accolta con forti perplessità. Anzitutto, una simile estensione è stata considerata in contrasto con la lettera dell'art. 79, par. 4, TFUE, che fa espresso riferimento ai cittadini di Paesi terzi, e pertanto *ultra vires* rispetto alle competenze attribuite all'Unione⁵⁵. Inoltre, è stato segnalato il grave rischio di stigmatizzazione e, quindi, di discriminazione nei confronti di persone legalmente in possesso della cittadinanza europea, in ragione delle loro origini o di quelle dei loro genitori⁵⁶.

Critiche ancora maggiori sono rivolte alle modalità con cui gli Stati membri applicano concretamente il modello di integrazione elaborato a livello europeo. Da tempo, infatti, è stata rilevata la tendenza, soprattutto da parte di alcuni Stati membri, ad accentuare sempre più la componente della condizionalità nelle rispettive politiche di integrazione, mediante una legislazione nazionale particolarmente aggressiva⁵⁷. Tale legislazione è concepita e attuata non per favorire l'inclusione del migrante, bensì come forma di difesa della propria società da una presunta minaccia rappresentata dall'immigrazione⁵⁸ ed è, pertanto, diretta a controllare, limitare e selezionare, in modo sempre più rigoroso, l'ingresso e la permanenza di cittadini di Stati terzi nel territorio nazionale⁵⁹. In diversi Stati membri le misure di integrazione sono concepite come veri e propri obblighi e prevedono *test* o esami il cui superamento è necessario per accedere a diritti che, in tal modo, diventano una sorta di “ricompensa” riservata ai migranti più “meritevoli”⁶⁰, sulla base di

⁵⁴ V. *supra*, il par. precedente.

⁵⁵ V. quanto detto *supra*, nell'introduzione.

⁵⁶ A. DI PASCALE, *L'immigrazione “legale” nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), consultabile su www.aisdue.eu, p. 141 ss.

⁵⁷ T. TRIADAFILOPOULOS, *Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2011, p. 861 ss., p. 861.

⁵⁸ M. JESSE, (*The Absence of*), cit., p. 117.

⁵⁹ V. tra gli altri, N. BLANKVOORT, M. VAN HARTINGSVELDT, D. LALIBERTE RUDMAN, A. KRUMEICH, *Decolonising Civic Integration: A Critical Analysis of Texts Used in Dutch Civic Integration Programmes*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 15, 2021, p. 3511 ss., p. 3512, per i quali le misure olandesi sono quelle più restrittive d'Europa e forse proprio per questo i Paesi Bassi sono considerati all'avanguardia in tale campo. Le politiche di integrazione dei migranti degli Stati membri dell'Unione (e di numerosi altri Paesi del mondo) sono monitorate e indicizzate dal MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), cofinanziato dalla Commissione europea e gestito da due *think tank* indipendenti: la Fondazione CIDOB (*Barcelona Centre for International Affairs*) e l'MPG (*Migration Policy Group*) con sede a Bruxelles. Le analisi del MIPEX sono disponibili all'indirizzo web: www.mipex.eu.

⁶⁰ K. GROENENDIJK, *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 1 ss., M. JESSE, *Integration Measures, Integration Exams, and Immigration Control: P and S and K and A*, in *CMLR*, 2016, p. 1065 ss., p. 1074 e V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da Paesi*

criteri stabiliti dagli Stati stessi, con un ampio margine di discrezionalità⁶¹. Anche il contenuto di tali *test* o esami è stato spesso segnalato come particolarmente gravoso per i migranti, poiché caratterizzato da domande spesso assurde, stigmatizzanti, basate su presupposti razzisti o, quanto meno, intrise di stereotipi culturali⁶². In diversi Stati membri, inoltre, ai migranti è chiesto di superare i suddetti *test* o esami nel proprio Paese di origine⁶³, dunque prima dell'ingresso nello Stato di accoglienza⁶⁴. Ancora nel 2006 questa pratica era monitorata con preoccupazione dalla Commissione che, nella seconda relazione annuale su migrazione e integrazione, aveva espresso delle perplessità circa la sua conformità ai principi comunitari⁶⁵. Nonostante il persistere se non addirittura l'estendersi di siffatte pratiche, nelle relazioni successive la Commissione non si è più soffermata sulla questione⁶⁶, almeno fino al 2020, quando, con un radicale cambiamento di posizione, è giunta addirittura a considerarle con favore⁶⁷.

4. *Le clausole di integrazione nelle direttive del 2003 sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*

La natura prevalentemente selettiva delle politiche nazionali di integrazione emerge chiaramente anche dagli obblighi che gli Stati membri impongono ai migranti in applicazione delle c.d. clausole di integrazione.

Tali clausole sono contenute principalmente nella direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare e nella direttiva 2003/109/CE sullo *status* di soggiornante di lungo periodo, adottate nel 2003 dall'allora Comunità europea sulla base della competenza concorrente in materia di asilo e

terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 4.

⁶¹ Ancora S. CARRERA, *op. cit.*, p. 170.

⁶² S. GANTY, *Excluding*, cit., p. 16.

⁶³ In particolare i Paesi Bassi, l'Austria, la Danimarca prevedono *test* di lingua. In argomento ancora K. GROENENDIJK, *op. cit.*

⁶⁴ Il fenomeno descritto rientra in quella che viene definita la dimensione esterna dell'integrazione o pre-integrazione. Di solito queste attività vengono svolte dalle autorità consolari e diplomatiche degli Stati membri, come presupposto per l'accesso al territorio nazionale. In argomento, S. CARRERA, *op. cit.*, p. 158.

⁶⁵ V. Commission Staff Working Document, Second Annual Report on Migration and Integration, del 30 giugno 2006, SEC(2006) 892, p. 4 ss.

⁶⁶ Dell'argomento già non vi è più traccia nella comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, dell'11 settembre 2007, relativa alla terza relazione annuale su migrazione e integrazione, COM(2007) 512 definitivo e anche in seguito non è stato più sollevato.

⁶⁷ COM(2020) 758 final, sopra citata, p. 8.

immigrazione conferitale dal Trattato di Amsterdam⁶⁸. Nei considerando, esse sono definite strumenti di integrazione dei migranti, in quanto dirette a creare una stabilità socioculturale e a promuovere la coesione economica e sociale⁶⁹. Pertanto, come anticipato⁷⁰, i due atti rientrano a pieno titolo nella politica dell'Unione europea relativa all'integrazione dei migranti regolari.

La direttiva 2003/86/CE disciplina le condizioni sostanziali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui godono i cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro dell'Unione, sono titolari di un permesso di soggiorno avente validità pari o superiore a un anno e hanno una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile (a esclusione dei richiedenti asilo e di coloro che godono di protezione temporanea o sussidiaria), purché i familiari siano a loro volta cittadini di Stati terzi⁷¹. La direttiva 2003/109/CE stabilisce le norme relative all'acquisizione e alla revoca dello *status* di soggiornante di lungo periodo e del relativo permesso di soggiorno CE (ora UE), nonché i diritti connessi a tale *status*, per i cittadini di Stati terzi che soggiornano legalmente nel territorio di uno Stato membro dell'Unione da almeno cinque anni⁷². Dal 2011, l'ambito di applicazione di quest'ultima direttiva è stato esteso ai beneficiari di

⁶⁸ Rispettivamente: direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, fondata sull'art. 63, par. 3, lett. a), TCE nella versione di Amsterdam e direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, basata sull'art. 63, punti 3 e 4, TCE nella versione di Amsterdam.

⁶⁹ Considerando 4 per la direttiva 2003/86/CE, sopra citata, e considerando 4 e 12 per la direttiva 2003/109/CE, sopra citata.

⁷⁰ V. *supra*, nell'introduzione.

⁷¹ Articolo 3. Per familiari si intendono il coniuge del richiedente e i figli minorenni del richiedente o del coniuge, nonché i genitori se il richiedente è minorenne. Gli Stati possono aggiungere i genitori a carico e i figli adulti purché non sposati del richiedente o del coniuge e il partner non sposato del richiedente. L'Italia ha recepito la direttiva con il d.lgs. dell'8 gennaio 2007, n. 5. Per una dettagliata disamina v. J. BORNEMANN, C. ARÉVALO, T. KLARMANN, *Family Reunification Directive 2003/86/EC*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*, III ed., Baden-Baden-München, 2022, p. 432 ss.

⁷² Lo *status* di soggiornante di lungo periodo è permanente, a meno che non venga revocato nelle ipotesi previste, mentre il permesso di soggiorno ha validità di almeno cinque anni, ma può essere rinnovato automaticamente, su domanda. V. A. DI STASI, *L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE tra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di diritto europeo*, n. 2, 2021, p. 9 ss., p. 15, consultabile in www.papersdidirittoeuropeo.eu. In argomento, più in generale, P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 31 ss.

protezione internazionale⁷³. Rimangono invece esclusi gli studenti, i titolari di permessi di soggiorno temporanei, per esempio per motivi di lavoro, coloro che risiedono a titolo di protezione temporanea e coloro che hanno chiesto la protezione internazionale ma sono ancora in attesa di una decisione⁷⁴. Le due direttive non si applicano a Danimarca e Irlanda e, prima della *Brexit*, non si applicavano nemmeno al Regno Unito⁷⁵.

Entrambe hanno avuto un *iter* legislativo particolarmente travagliato, con testi finali che, anche a causa della procedura legislativa utilizzata⁷⁶, sono risultati molto diversi dalle proposte originariamente presentate dalla Commissione⁷⁷. L'approccio di quest'ultima, coerente con quanto richiesto dai

⁷³ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Tale possibilità era stata esclusa dalla direttiva originale e per diverso tempo non si è riusciti a trovare l'accordo necessario per inserirla a causa della resistenza di Malta. In argomento, D. THYM, *Long-Term Resident Directive 2003/109/EC*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration*, cit., p. 544 ss.

⁷⁴ Direttiva 2003/109/CE, sopra citata, articoli 14 e 15. Lo *status* di soggiornante di lungo periodo garantisce un trattamento per molti aspetti equivalente a quello dei cittadini nazionali. Il suo elemento qualificante è il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di qualsiasi Stato membro diverso da quello in cui si è ottenuto lo *status*. Devono però essere soddisfatte una serie di condizioni tra cui condizioni di integrazione, su cui si tornerà più avanti.

⁷⁵ V. considerando 17 e 18 della direttiva 2003/86/CE e considerando 25 e 26 della direttiva 2003/109/CE, sopra citate.

⁷⁶ Le direttive sono state adottate, conformemente all'art. 67 TCE nella versione di Amsterdam, dal Consiglio all'unanimità, mentre il Parlamento europeo aveva solo un potere consultivo. Ciò rendeva molto difficile la ricerca di un compromesso tra le diverse posizioni nazionali. In argomento, S. CARRERA, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁷ Anche il recepimento delle direttive da parte degli Stati membri è stato lento e spesso complicato. Nel 2011 la Commissione ha pubblicato il Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE), del 15 novembre 2011, COM(2011) 735 definitivo, con il quale ha avviato una consultazione pubblica su alcuni aspetti problematici della direttiva, indicando una serie di domande a cui tutte le parti interessate (Stati, ONG, parti sociali, ma anche privati cittadini) sono state invitate a rispondere. Alcune di queste riguardano l'opportunità e la finalità delle misure di integrazione. I risultati della consultazione sono stati pubblicati nel 2012 e parte di essi sono stati oggetto di una audizione pubblica. Inoltre i suddetti risultati sono sommariamente riportati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, COM(2014) 210 final. Sempre nel 2011, la Commissione ha pubblicato la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, del 28 settembre 2011, COM(2011) 585 definitivo, in cui ha ricordato che, nonostante l'organizzazione di incontri con gli Stati per discutere le questioni rilevanti della direttiva, tra il 2005 e il 2010 aveva dovuto avviare procedure d'infrazione nei confronti di 20 Stati membri per mancata attuazione o errata attuazione e di conseguenza ha precisato una serie di aspetti della disciplina, in particolare alla luce delle sentenze nel frattempo pronunciate dalla Corte di

capi di Stato e di governo durante il Consiglio europeo di Tampere del 1999⁷⁸, prevedeva una tendenziale eguaglianza di diritti e opportunità tra migranti e cittadini dell'Unione. Tale approccio, tuttavia, ha rapidamente lasciato il posto a un altro, fortemente voluto da alcuni Stati membri, in particolare Germania, Austria e Paesi Bassi, che enfatizzava la necessità di un'affiliazione socio-culturale del migrante al Paese ospitante⁷⁹. In altri termini, come opportunamente rilevato in dottrina, mentre la Commissione aveva proposto una visione *strutturale* dell'integrazione, i tre Stati membri sopra menzionati vi hanno contrapposto (e di fatto imposto) una visione essenzialmente *culturale* di quest'ultima⁸⁰.

Ciò ha portato all'inserimento nelle due direttive di clausole di integrazione attraverso le quali gli Stati possono subordinare, rispettivamente, l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare e l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo a una serie di obblighi, il cui contenuto e la cui natura sono lasciati quasi interamente alla discrezionalità del legislatore nazionale. In entrambi i casi lo scopo, non dichiarato ma evidente, era adeguare la disciplina europea alle norme già in vigore in particolare nei tre Stati sopra menzionati e ottenere così una sorta di legittimazione da parte dell'Unione europea di politiche nazionali di integrazione nettamente orientate al controllo e alla riduzione dell'immigrazione regolare⁸¹.

Per quanto riguarda la direttiva sul ricongiungimento familiare, dal 1999 al 2002, la Commissione ha dovuto presentare ben tre diverse proposte⁸². Inoltre,

giustizia. Nello stesso documento la Commissione ha anche annunciato ulteriori sforzi per monitorare il corretto recepimento e attuazione della direttiva. Nel 2019, la seconda relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, del 29 marzo 2019, COM(2019) 161 final, ha rilevato un certo miglioramento della situazione, nonostante il persistere di criticità che potevano minare il pieno conseguimento dell'obiettivo della direttiva di costituire un autentico strumento di integrazione.

⁷⁸ V. *supra*, l'introduzione.

⁷⁹ Ancora D. THYM, *op. cit.*, p. 572 ss.

⁸⁰ J. MOURÃO PERMOSER, *Redefining Membership: Restrictive Rights and Categorisation in European Union Migration Policy*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017, p. 1 ss., p. 7 ss. Nel 2000, in COM(2000) 757 definitivo, sopra citato, la Commissione aveva proposto la creazione da parte degli Stati membri di una *cittadinanza civile* con una serie di diritti e obblighi per i cittadini dei Paesi terzi, come garanzia per un inserimento riuscito di tali soggetti nella società nazionale, oppure come primo passo per l'acquisizione della nazionalità dello Stato membro interessato.

⁸¹ Così S. CARRERA, *op. cit.*, p. 172 ss. e V. PIERGIGLI, *op. cit.*, p. 9.

⁸² Proposta di direttiva del Consiglio, del 1° dicembre 1999, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(1999) 638 definitivo; proposta modificata di direttiva del Consiglio, del 10 ottobre 2000, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(2000) 624 def. e proposta modificata di direttiva del Consiglio, del 2 maggio 2002, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM(2002) 225 def.

prima di giungere all'adozione del testo, sono stati necessari il coinvolgimento del Consiglio europeo⁸³ e ulteriori negoziati in seno al Consiglio, che hanno comportato numerose modifiche e integrazioni⁸⁴. Proprio durante i negoziati finali in Consiglio⁸⁵, è stata introdotta, all'art. 7, par. 2, una clausola generale che permette agli Stati membri di «chiedere ai cittadini dei paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale», subordinando a tale adempimento l'ingresso dei familiari⁸⁶. Le uniche eccezioni riguardano i minori di dodici anni, ai quali tali misure non si applicano⁸⁷, e i rifugiati, rispetto ai quali le misure possono essere applicate soltanto dopo che il ricongiungimento sia stato accordato⁸⁸. Va aggiunto che, secondo una parte della dottrina, tra i destinatari degli obblighi da adempiere per ottenere il ricongiungimento dei familiari potrebbe rientrare anche lo stesso richiedente⁸⁹.

Inoltre, con la terza proposta della Commissione e su richiesta della Germania, la cui legge sull'immigrazione già conteneva una disposizione simile⁹⁰, è stata inserita, all'art. 4, par. 1, comma 3, una clausola più specifica. Essa prevede che, nel caso di minori di età superiore ai dodici anni che giungano nel Paese ospitante indipendentemente dal resto della famiglia, prima di autorizzarne l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, tale Paese possa verificare che il minore soddisfi le condizioni di integrazione

⁸³ Consiglio europeo di Laeken, del 14 e 15 dicembre 2001, par. 41, ma anche il Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002, par. 37.

⁸⁴ V. il compromesso finale del Consiglio nel documento del Segretario generale del Consiglio, del 28 febbraio 2003, doc. n. 6912/03.

⁸⁵ V. il documento del Consiglio, del 12 novembre 2002, n. 13968/02. L'iniziativa è stata presa dalla Presidenza danese, con il sostegno di Germania, Olanda e Austria.

⁸⁶ Art. 7, par. 2, della direttiva 2003/86/CE, sopra citata.

⁸⁷ Le ragioni di tale esclusione sono indicate nel considerando n. 12 della direttiva 2003/86/CE, sopra citata, dove si legge che nel redigere la direttiva si è tenuto conto della capacità di integrazione dei minori più giovani attraverso la scuola e l'istruzione, specie per quanto riguarda le competenze linguistiche.

⁸⁸ Art. 7, par. 2, comma 2, della direttiva 2003/86/CE, sopra citata. La stessa eccezione è prevista dalla direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione), art. 26, par. 3, per il ricongiungimento familiare dei ricercatori; nonché dalla direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, art. 17, par. 3, per il ricongiungimento familiare dei titolari della c.d. carta blu UE.

⁸⁹ J. BORNEMANN, C. ARÉVALO, T. KLARMANN, *op. cit.*, p. 492. *Contra*, S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 783.

⁹⁰ Ancora J. BORNEMANN, C. ARÉVALO, T. KLARMANN, *op. cit.*, p. 465.

previste dalla legislazione nazionale vigente al momento dell’attuazione della direttiva⁹¹. Quella descritta si sostanzia in una clausola di *standstill*, in base alla quale lo Stato può subordinare l’ingresso del minore al rispetto delle misure di integrazione soltanto se queste erano già in vigore al momento del recepimento, senza poterne introdurre di nuove. In concreto, si è trattato di una sorta di clausola *ad personam*, introdotta per la Germania, unico Stato a prevedere una simile regola⁹².

Analogamente, la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, dopo la proposta presentata dalla Commissione nel 2001⁹³, ha richiesto lunghi negoziati in seno al Consiglio e l’intervento del Consiglio europeo⁹⁴ prima di poter essere adottata. Durante l’*iter* di approvazione, le pressioni esercitate da Germania, Austria e Paesi Bassi⁹⁵, contrastate solo in un primo momento dalla Francia e dalla stessa Commissione⁹⁶, hanno portato all’introduzione, nell’art. 5, par. 2, di una clausola generale simile a quella contenuta nella direttiva sul ricongiungimento familiare. Tale clausola autorizza gli Stati membri a «esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale»⁹⁷. Come si evince dalla sua formulazione, la clausola consente espressamente agli Stati membri di subordinare l’acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo alla dimostrazione che il migrante abbia raggiunto un determinato livello di integrazione durante gli anni di soggiorno nel territorio nazionale. Essa dovrebbe quindi riguardare esclusivamente condizioni imposte *prima* della concessione dello *status*. Tuttavia, come confermato anche dalla Corte di giustizia, la clausola non esclude che gli Stati possano introdurre obblighi di

⁹¹ Art. 4, par. 1, ultimo capoverso.

⁹² In argomento, S. GANTY, *L’intégration*, cit., p. 777.

⁹³ Proposta di direttiva del Consiglio, del 13 marzo 2001, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, COM(2001) 127 definitivo.

⁹⁴ Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002, par. 37, i capi di Stato e di governo hanno espressamente esortato il Consiglio ad approvare, oltre alla direttiva sul ricongiungimento familiare, anche quella sui soggiornanti di lungo periodo.

⁹⁵ V. le discussioni in seno al Comitato strategico sull’immigrazione, le frontiere e l’asilo, del 30 luglio 2002, doc. 11360/02, e la proposta delle delegazioni tedesca, olandese e austriaca al Comitato strategico sull’immigrazione, le frontiere e l’asilo, del 23 settembre 2002, doc. 12217/02, da discutere il 25 settembre 2002.

⁹⁶ D. THYM, *op. cit.*, p. 573. L’opposizione della Francia è venuta meno nel 2002, quando si è insediato un nuovo governo che ha cambiato la sua posizione.

⁹⁷ Art. 5, par. 2, della direttiva 2003/109/CE, sopra citata. L’accordo per l’introduzione della clausola è stato raggiunto durante il Consiglio “giustizia e affari interni” del 14 e 15 ottobre 2002, doc. n. 12894/02, p. 24.

integrazione da assolvere anche *dopo* la concessione dello *status*, estendendone così la portata⁹⁸.

La direttiva prevede inoltre un'ulteriore clausola, più specifica, contenuta nell'art. 15, par. 3. In base a tale disposizione, se un cittadino di uno Stato terzo che gode dello *status* di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro si trasferisce in un altro Stato membro per un periodo superiore ai tre mesi, quest'ultimo può chiedere che siano soddisfatte le misure di integrazione previste dalla propria legislazione nazionale. Tuttavia, se il cittadino ha già soddisfatto le condizioni di integrazione nello Stato che gli ha concesso lo *status*, il secondo Stato può solo invitarlo a seguire corsi di lingua⁹⁹.

Sono infine opportune due considerazioni di carattere terminologico. Anzitutto, le clausole generali contenute nelle due direttive (art. 7, par. 2, della direttiva ricongiungimento familiare e art. 5, par. 2, della direttiva soggiornanti di lungo periodo) presentano, almeno nella versione italiana, formulazioni simili ma non identiche. Nella direttiva sul ricongiungimento familiare, gli Stati possono *chiedere* che i cittadini di Paesi terzi soddisfino le misure di integrazione, mentre nella direttiva sullo *status* di soggiornante di lungo periodo possono *esigere* che essi soddisfino le condizioni di integrazione. L'utilizzo di due verbi diversi non sembra tuttavia incidere sulla libertà degli Stati, i quali, in entrambi i casi, possono rendere il rispetto delle misure o delle condizioni di integrazione un presupposto per l'accesso al diritto al ricongiungimento familiare o allo *status* di soggiornante di lungo periodo, come peraltro riconosciuto anche dalla Corte di giustizia¹⁰⁰. A ulteriore conferma di ciò, va aggiunto che tale differenza non è presente in tutte le versioni linguistiche dei due atti¹⁰¹.

Inoltre, nelle versioni italiana, inglese e francese delle due direttive, le clausole generali d'integrazione, come appena osservato, utilizzano il termine *misure*, la prima¹⁰², e *condizioni*, la seconda, mentre le clausole più specifiche (art. 4, par. 1, comma 3, della direttiva ricongiungimento familiare e art. 15, par. 3, commi 1 e 2, della direttiva soggiornanti di lungo periodo) ricorrono

⁹⁸ Corte giust. 4 giugno 2015, C-579/13, *P e S*, punti 34-38. Sulla giurisprudenza della Corte si tornerà *infra*, nel par. 7.

⁹⁹ Art. 15, par. 3, della direttiva 2003/109/CE, sopra citata.

¹⁰⁰ Corte giust. 9 luglio 2015, C-153/14, *K e A*, punto 46.

¹⁰¹ Nella versione francese dei due atti viene utilizzato sempre il verbo *exiger*, in quella inglese *require* e in quella tedesca *verlangen*.

¹⁰² La versione olandese dell'art. 7, par. 2, della direttiva 2003/86/CE, sopra citata, utilizza il termine *integratievoorwaarden*, che può essere tradotto come condizioni di integrazione, come riporta l'Avv. gen. Kokott, nelle conclusioni, del 19 marzo 2015, C-153/14, *K e A*, par. 21.

rispettivamente al termine *condizioni* e ad entrambi i termini, nei due commi che formano la disposizione. Le direttive non forniscono alcuna definizione, sebbene la dottrina e alcuni Avvocati generali abbiano proposto diverse interpretazioni dei due termini e abbiano cercato di differenziarne la natura e la portata¹⁰³. La Corte di giustizia, invece, non si è mai pronunciata chiaramente sul significato da attribuire alle misure e alle condizioni di integrazione, né le ha mai distinte, applicando a entrambe il medesimo criterio di valutazione. Si può quindi concludere che l'impiego dell'uno o dell'altro termine non produca effetti pratici e non assuma, pertanto, particolare rilevanza per il diritto dell'Unione.

5. Segue: *le clausole di integrazione nella prassi degli Stati membri e le critiche della dottrina*

La vaghezza nella formulazione delle clausole d'integrazione e la mancata definizione dei termini impiegati nelle direttive hanno lasciato alle autorità nazionali un'ampia discrezionalità quanto all'imposizione di obblighi di integrazione, al loro contenuto e al momento in cui devono essere assolti, dando origine a situazioni molto diverse nei vari Stati membri.

Per quanto riguarda la direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare, i dati più recenti relativi alle modalità di attuazione delle clausole di integrazione sono del 2025. In base a tali dati, sette Stati membri prevedono obblighi a carico dei migranti, sebbene con modalità e in momenti differenti. In Austria e Germania, tali obblighi devono essere assolti prima dell'ammissione nel territorio nazionale; in Francia, Italia e Slovenia, invece, devono essere adempiuti successivamente e costituiscono una condizione per il rilascio del permesso di soggiorno. Un caso particolare è quello dei Paesi Bassi, dove i familiari sono tenuti a rispettare obblighi di integrazione sia prima, sia dopo l'ingresso nel Paese, fatta eccezione per i cittadini di determinati Stati terzi. In Spagna, infine, le misure di integrazione sono richieste soltanto al momento del rinnovo del permesso di soggiorno¹⁰⁴.

¹⁰³ V. ad esempio le conclusioni dell'Avv. gen. Mengozzi, del 30 aprile 2014, C-138/13, *Dogan* e le conclusioni dell'Avv. gen. Szpunar, del 28 gennaio 2015, C-579/13, *P e S*. Per le varie ipotesi v. V. PIERGIGLI, *op. cit.*, p. 11 ss.

¹⁰⁴ V. *Family Reunification of Third-Country Nationals: State of Play of Law and Practice*. European Migration Network Study (EMN), October 2025, p. 31. In Italia, dal 2009, il familiare maggiore di 16 anni deve sottoscrivere il c.d. accordo di integrazione che funziona con un sistema di crediti che devono essere acquisiti entro 2 anni, principalmente frequentando corsi di lingua e sulle istituzioni italiane.

Per la concessione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, secondo i dati disponibili, risalenti al 2020, quindici Stati membri impongono il rispetto di obblighi di integrazione, anche se diversi di essi esentano determinate categorie di soggetti¹⁰⁵. Cinque Stati membri, inoltre, prevedono misure di integrazione aggiuntive, obbligatorie o facoltative, per i cittadini stranieri che abbiano ottenuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo in un altro Stato membro dell'Unione e intendano soggiornare nel loro territorio¹⁰⁶.

Coerentemente con la maggior parte delle politiche nazionali di integrazione, sulle quali ci si è già soffermati¹⁰⁷, le misure stabilite in attuazione delle clausole di integrazione assumono principalmente la forma di esami di competenza linguistica, di livello base o più avanzato, che di solito concludono un periodo di formazione, spesso obbligatorio. A questi possono aggiungersi corsi e/o esami di integrazione civica, riguardanti, ad esempio, la Costituzione, l'ordinamento giuridico, le istituzioni o, più in generale, la società del Paese di accoglienza. In alcuni casi il mancato rispetto dell'obbligo di frequentare i corsi e sostenere i relativi esami può comportare sanzioni pecuniarie, l'impossibilità di accedere all'assistenza sociale e finanche la reclusione¹⁰⁸. Un'eccezione a questo quadro è rappresentata dal Lussemburgo che, attraverso un apposito programma, mette a disposizione corsi di educazione civica e di lingua su base esclusivamente volontaria¹⁰⁹.

Anche con riferimento alle clausole di integrazione contenute nelle direttive del 2003 e alle modalità di attuazione degli Stati membri, la dottrina ha formulato numerose critiche.

Anzitutto, è stata contestata l'ampia discrezionalità che i due atti lasciano agli Stati membri. Si è ritenuto, infatti, che in tal modo l'Unione finisca per

¹⁰⁵ *Long-Term Resident Status in the EU, European Migration Network Inform*, 2020, p. 8.

¹⁰⁶ *Long-Term Resident*, cit., p. 15. Gli Stati che richiedono tali misure sono Francia, Germania, Italia, Svezia e Slovenia. In questi ultimi due i corsi sono facoltativi. Per quanto riguarda l'Italia, va specificato che se il soggiornante di lungo periodo vuole semplicemente soggiornare nel territorio nazionale non è soggetto a specifiche misure di integrazione, anche se può decidere di seguire i corsi di lingua offerti agli stranieri. Invece se il soggiornante decide di chiedere lo stesso *status* anche in Italia, dovrà soddisfare gli stessi requisiti di qualsiasi cittadino di uno Stato terzo che entra per la prima volta.

¹⁰⁷ *Supra*, nel par. 3.

¹⁰⁸ La reclusione è prevista in Austria, secondo quanto stabilito dalla legge federale austriaca sull'integrazione, n. 68/2017, del 9 giugno 2017.

¹⁰⁹ *Long-Term Resident*, cit., p. 8 ss. Alcuni Stati esentano dalle misure di integrazione i giovani, le persone che hanno completato un percorso scolastico nello Stato di accoglienza, le persone che non possono sostenere i *test* previsti per motivi di salute, le persone con capacità giuridica limitata, gli anziani.

assecondare la tendenza, di cui si è già detto¹¹⁰, a fissare a livello nazionale criteri particolarmente gravosi per i cittadini di Stati terzi e a renderli progressivamente più restrittivi. Ciò allo scopo di controllare la platea dei possibili beneficiari dei diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione, limitandola a soggetti individuati dagli Stati sulla base di criteri facilmente suscettibili di assumere carattere discriminatorio¹¹¹.

Secondo alcuni autori, tale tendenza sarebbe stata addirittura incoraggiata dalle clausole introdotte nelle direttive. Queste ultime, infatti, avrebbero alimentato uno spirito di emulazione tra gli Stati inducendoli, in una sorta di gara, a introdurre *test* ed esami sempre più impegnativi¹¹². Indicativo, in questo senso, è il percorso seguito dai Paesi Bassi. Nel 2003, tale Paese ha abbandonato la concezione della politica d'integrazione come insieme di misure e programmi volti a garantire la parità di diritti e di trattamento tra cittadini stranieri e olandesi, introducendo quello che è stato definito il *New Style* della politica d'integrazione. La responsabilità di integrarsi è stata trasferita interamente sui cittadini degli Stati terzi, chiamati a rispettare una serie di obblighi e condizioni. Nel 2006 una nuova legge sull'integrazione all'estero ha reso quegli obblighi e condizioni più stringenti e ha introdotto un *test* linguistico da sostenere e superare prima dell'ingresso nel Paese, al quale si è aggiunto un esame di integrazione civica da superare entro un determinato periodo di tempo dall'arrivo. Il *test* linguistico è stato progressivamente reso più difficile nel 2009, nel 2011 e nel 2022¹¹³. Come rilevato in più occasioni, questo continuo incremento del livello di difficoltà delle prove a cui devono sottoporsi i cittadini di Stati terzi produce, oltre che un generale (ed evidentemente voluto) effetto dissuasivo¹¹⁴, conseguenze pregiudizievoli, in particolare sui ricongiungimenti familiari, a danno dei gruppi più vulnerabili, come le donne, spesso a bassa scolarizzazione, o i membri più anziani della famiglia¹¹⁵.

¹¹⁰ Sempre *supra*, nel par. 3.

¹¹¹ In questo senso, in particolare in riferimento alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, 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 Forwards and Possibly Three Paces Back*, in *CMLR*, 2005, p. 1011 ss., p. 1023, e S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 855 ss.

¹¹² V. PIERGIGLI, *op. cit.*, p. 9.

¹¹³ In generale, in merito alla situazione dei Paesi Bassi v. K. DE VRIES, *Integration at the Border. The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law*, London-Dublin, 2013.

¹¹⁴ S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 794, che evidenzia come la natura discriminatoria e selettiva della disciplina dei Paesi Bassi sia dimostrata dal fatto che i cittadini dei Paesi OCSE, diversi dagli Stati membri dell'Unione, sono in generale esentati da tali prove.

¹¹⁵ Ancora *Family Reunification*, cit., p. 60.

A tali critiche se ne sono aggiunte altre, riguardanti specificamente l'introduzione di obblighi di integrazione per il godimento del diritto al ricongiungimento familiare. L'imposizione di tali obblighi è stata infatti considerata un indebito ostacolo al godimento del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e della vita familiare. Diritto che è garantito a ogni persona, indipendentemente dalla nazionalità, sia dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹¹⁶.

Infine, un'ulteriore questione sollevata con riferimento alla direttiva sullo *status* di soggiornante di lungo periodo, e che vale la pena richiamare, riguarda il limitato impatto che essa ha avuto in un gran numero di Stati membri. Secondo i dati del 2022, ben ventitré Stati membri hanno scelto di avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 13 della direttiva, di concedere permessi di soggiorno di lunga durata nazionali¹¹⁷, che conferiscono uno *status* simile a quello di soggiornante di lungo periodo UE, generalmente a condizioni più favorevoli¹¹⁸. In tal modo, si crea una sorta di concorrenza tra i due regimi, spesso aggravata, oltre che dalla tendenza delle autorità nazionali a rilasciare i permessi UE soltanto a seguito di un'esplicita richiesta del cittadino dello Stato terzo, anche dalla loro scarsa propensione a fornire informazioni complete e accessibili sulle diverse possibilità disponibili. Sempre secondo i dati del 2022, negli Stati in cui esistono permessi nazionali, questi ultimi sono emessi in numero molto maggiore rispetto ai permessi UE. Ciò penalizza ulteriormente i cittadini degli Stati terzi, poiché tali permessi nazionali, oltre a non consentire di soggiornare in Stati membri diversi da quello di rilascio, generalmente attribuiscono al titolare minori diritti, i quali, peraltro, non godono delle garanzie offerte dall'ordinamento dell'Unione europea¹¹⁹.

¹¹⁶ D. THYM, *op. cit.*, p. 573. Sul rapporto tra la direttiva 2003/86/CE, sopra citata, e il diritto al rispetto della vita familiare v. R. PALLADINO, *Il diritto al ricongiungimento familiare nell'UE tra discrezionalità degli Stati e tutela dei diritti fondamentali*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione*, cit., p. 317 ss., p. 321 ss.

¹¹⁷ Direttiva 2003/109/CE, sopra citata, art. 13: «Gli Stati membri possono rilasciare permessi di soggiorno permanenti o di validità limitata a condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste dalla presente direttiva. Tali permessi di soggiorno non conferiscono il diritto di soggiornare negli altri Stati membri ai sensi del capo III della presente direttiva». Solo Romania e Italia non hanno utilizzato tale possibilità.

¹¹⁸ V. il Commission Staff Working Document, del 27 aprile 2022, SWD(2022) 651 final, sub-problem 1.1.

¹¹⁹ V. ancora SWD(2022) 651 final, sopra citato, sub-problem 1.1.

6. *Le clausole di integrazione negli atti del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*

Nel 2020 la Commissione europea ha presentato una comunicazione in cui ha illustrato il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹²⁰, destinato a riformare le modalità di gestione delle frontiere esterne, del fenomeno migratorio e delle richieste di asilo nell'ambito dell'Unione europea. Con tale comunicazione, la Commissione ha cercato di dare una risposta alla crisi dei rifugiati del 2015-2016 che, sottoponendo alcuni Stati membri a una pressione molto maggiore rispetto ad altri¹²¹, ha reso drammaticamente evidenti l'incapacità degli Stati di reagire in modo coordinato a tale fenomeno e i limiti, se non addirittura il fallimento¹²², dell'Unione europea nell'aiutarli a raggiungere tale coordinamento¹²³. La Commissione ha proposto un quadro europeo comune, destinato a tradursi in una serie di norme vincolanti, il cui obiettivo dichiarato è creare un sistema efficace e soprattutto equo, fondato sul principio di solidarietà¹²⁴, in modo da ripartire tra gli Stati membri le responsabilità relative ai controlli alle frontiere esterne e alle procedure di asilo e di rimpatrio¹²⁵.

Date le sue origini, la comunicazione presenta un approccio emergenziale¹²⁶, concentrandosi prevalentemente sul contrasto all'immigrazione irregolare. Alla migrazione regolare è dedicata una parte

¹²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final.

¹²¹ La crisi all'epoca ha colpito in particolare Italia e Grecia e ha portato alla decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Tali misure prevedevano una riallocazione dei richiedenti asilo negli altri Paesi dell'Unione. La decisione è stata modificata nel 2016 ed è rimasta in vigore fino al 2017.

¹²² In questo senso, M. BORRACCETTI, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *DIC*, n. 1, 2021, p. 1 ss., p. 1.

¹²³ Per alcuni dei limiti della disciplina europea dell'epoca, v. E. GUILD, C. COSTELLO, M. GARLICK, V. MORENO-LAX, *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*, CEPS Policy Brief, n. 332, September 2015, consultabile in www.ceps.eu.

¹²⁴ Cfr. U. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security, Justice. European Legal Studies*, n. 3, 2017, p. 1 ss., consultabile in <https://www.fsjeurostudies.eu/>.

¹²⁵ Ancora COM(2020) 609 final, sopra citato. Gli strumenti messi in campo dalla Commissione prevedono: nuove procedure; un meccanismo per la condivisione delle responsabilità; una politica di rimpatrio efficace e coordinata a livello di Unione e un sistema di protezione in caso di crisi migratoria.

¹²⁶ V. V. MORENO-LAX, *Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving Normalisation of Non-Access to Protection in the EU*, in *EP*, n. 1, 2024, p. 179 ss., reperibile in www.europeanpapers.eu, secondo la quale, dopo la crisi dei rifugiati del 2015-2016, questo settore ha iniziato ad essere governato con modalità eccezionali, basate sulla sospensione dello Stato di diritto e quelle stesse modalità sono state poi razionalizzate e normalizzate nel nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo nel 2020.

marginale, nella quale si ripropone il paradigma dei migranti quali risorse da selezionare al fine di contrastare il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione europea. Di conseguenza, la comunicazione si sofferma pressoché esclusivamente sulla migrazione qualificata¹²⁷ e sull'obiettivo di attirare le competenze e i talenti di cui l'Unione ha bisogno¹²⁸. In tale contesto viene anche annunciata l'intenzione di rivedere la direttiva sullo *status* di soggiornante di lungo periodo, al fine di ovviare alla situazione di sottoutilizzo alla quale si è fatto riferimento in precedenza¹²⁹. La proposta è stata effettivamente presentata nel 2022, ma al momento in cui si scrive l'*iter* si trova ancora nelle fasi iniziali¹³⁰.

Coerentemente con l'impianto della comunicazione e, più in generale, con il riparto di competenze stabilito dal Trattato di Lisbona, il documento non si occupa nello specifico dell'integrazione dei migranti, limitandosi a rinviare ai documenti di *soft law* illustrati in precedenza¹³¹.

La comunicazione è accompagnata dalle proposte relative a una serie di nuovi atti legislativi, nonché da proposte destinate a modificare o adattare al nuovo contesto alcuni atti il cui *iter* di adozione era già in corso. Nel

¹²⁷ V. A. DI PASCALE, *op. cit.*, p. 158 ss., che considera questa parte del patto marginale, poco innovativa e specialmente poco coraggiosa, essendo ispirata più dalla necessità di uscire dall'impasse degli ultimi anni che dalla volontà di affrontare concretamente il tema della pressione migratoria con riferimento a tutte le categorie di migranti regolari, non solo quelli più qualificati. Un'opinione simile è espressa anche da A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, Rivista quaderno AISDUE, Fascicolo speciale, n. 4, 2024, p. 391 ss., p. 391, consultabile su www.aisdue.eu.

¹²⁸ COM(2020) 609 final, sopra citato, p. 27 ss.

¹²⁹ V. *supra*, il par. precedente. In argomento A. DI STASI, *op. cit.*, p. 22.

¹³⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2022, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), COM(2022) 650 final. La nuova direttiva dovrà essere approvata con procedura legislativa ordinaria e al momento è ancora in prima lettura. I suoi elementi cardine consistono nel facilitare l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo consentendo di cumulare i soggiorni nei vari Stati membri per soddisfare il requisito relativo alla durata di soggiorno (cinque anni) e nel rafforzare i diritti dei soggiornanti di lungo periodo. Al contempo viene inserito un meccanismo per assicurare parità di condizioni tra il permesso di soggiorno UE e i permessi di soggiorno permanente nazionali, che comprende un diritto alla parità di accesso alle informazioni. Ciò per permettere ai cittadini degli Stati terzi di scegliere realmente tra i due tipi di permesso. Nel frattempo il regolamento (UE) 2024/1347 che, come si vedrà subito dopo, fa parte degli atti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2024 ha modificato le disposizioni relative al calcolo dei cinque anni di soggiorno necessari per potere ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo.

¹³¹ Su di esso v. *supra*, il par. 2. COM(2020) 609 final, sopra citato, ad esempio, annuncia il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, che è stato poi adottato lo stesso anno.

complesso, sono stati previsti nove regolamenti e una direttiva, effettivamente approvati nel 2024¹³², sebbene, per quasi tutti, l'inizio dell'applicabilità sia stato fissato nel giugno o nel luglio 2026¹³³. A tali atti vincolanti si sono aggiunte tre raccomandazioni adottate dalla Commissione nel settembre 2020¹³⁴.

¹³² I dieci atti, tutti adottati il 14 maggio 2024, sono: direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta; regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il quadro dell'Unione europea per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Per questi tre atti, la proposta della Commissione risale al 2016. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione; regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto dei dati biometrici. Per questi tre atti la proposta originale della Commissione risale al 2016, ma è stata modificata nel 2020 in concomitanza con l'adozione della comunicazione sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla gestione dell'asilo e della migrazione; regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica ai regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818 allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Per questi ultimi regolamenti la Commissione ha presentato la sua proposta nel 2020, contestualmente alla comunicazione sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. In argomento v. M. C. CARTA, *Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security, Justice. European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 9 ss., consultabile in <https://www.fseurostudies.eu>.

¹³³ In generale, gli atti legislativi che formano il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sono diventati applicabili dal 12 giugno 2026 (per il regolamento (UE) 2024/1358, sopra citato, il solo art. 26 è previsto diventi applicabile dal 12 giugno 2029). Fanno eccezione: il regolamento (UE) 2024/1350, sopra citato, il cui solo art. 9, par. 24, è diventato applicabile dal 12 giugno 2026, mentre il resto della disciplina è applicabile dall'11 giugno 2024; i regolamenti (UE) 2024/1347, (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1359, sopra citati, che sono applicabili dal 1° luglio 2026; per la direttiva (UE) 2024/1346, sopra citata, il termine di recepimento era il 12 giugno 2026. Per la preparazione dell'operatività degli atti adottati nel 2024, v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final.

¹³⁴ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari; raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati ai fini di attività di ricerca e soccorso; raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione, sul meccanismo dell'UE di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione. Tutte le raccomandazioni sono del 23 settembre 2020.

Due dei regolamenti approvati nel 2024 contengono alcune, sia pure limitate, clausole di integrazione, che vale la pena illustrare.

Il primo è il regolamento (UE) 2024/1347, definito regolamento qualifiche, i cui obiettivi principali consistono nell'assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che necessitano di protezione internazionale e nello stabilire un insieme comune di diritti da riconoscere a tali soggetti. Esso sostituisce una direttiva del 2011 che perseguiva le stesse finalità¹³⁵. Per quanto riguarda il tema dell'integrazione, la direttiva si limitava a prevedere, all'art. 34, che gli Stati membri garantissero ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso ai programmi nazionali o creassero i presupposti per un tale accesso¹³⁶. Il regolamento, invece, ponendosi in una prospettiva del tutto simile a quella delle clausole di integrazione contenute nelle direttive del 2003, introduce, all'art. 35, la possibilità che la legislazione nazionale imponga a tali soggetti obblighi di integrazione. Questi possono consistere, in particolare, nella partecipazione a corsi di lingua, programmi di orientamento civico e di integrazione e attività di formazione professionale.

Il cambiamento di prospettiva deciso dal legislatore europeo ha ricevuto un avallo indiretto da parte della Corte di giustizia prima ancora che il regolamento divenisse applicabile. Nella sentenza *Keren* del 2025¹³⁷, la prima che si occupa degli obblighi di integrazione imposti da uno Stato membro ai beneficiari di protezione internazionale, la Corte ha infatti ammesso che la possibilità prevista dall'art. 34 della direttiva del 2011, applicabile all'epoca dei fatti, potesse essere trasformata dagli Stati membri in un vero e proprio obbligo a carico di tali soggetti¹³⁸.

Ancora più rilevante, per quanto qui interessa, è l'art. 31, par. 1, del regolamento qualifiche. Dopo aver affermato il principio generale secondo cui i beneficiari di protezione internazionale godono, in materia di sicurezza sociale e assistenza sociale, dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro di accoglienza, la disposizione introduce una clausola di condizionalità. Essa autorizza lo Stato a subordinare l'accesso a determinate

¹³⁵ Direttiva 2011/95/UE, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Per le sue finalità v. il considerando n. 12.

¹³⁶ Direttiva 2011/95/UE, sopra citata, art. 34.

¹³⁷ Corte giust. 4 febbraio 2025, C-158/23, *Keren*, punti 61-63.

¹³⁸ La Corte ha riconosciuto la compatibilità dell'art. 34 della direttiva 2011/95/UE con una normativa dei Paesi Bassi che imponeva a tali beneficiari il superamento di un esame di integrazione civica. Per un commento della sentenza si rinvia a S. GANTY, *Excluding*, cit.

forme di assistenza sociale, individuate dal diritto nazionale, all'effettiva partecipazione del beneficiario a misure di integrazione, qualora tale partecipazione sia obbligatoria e purché le misure siano accessibili e gratuite. Il par. 2 dello stesso articolo consente inoltre agli Stati membri di limitare, per i soli beneficiari di protezione sussidiaria, la parità di trattamento in materia di assistenza sociale alle prestazioni essenziali¹³⁹. Una disposizione simile è contenuta anche nell'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109/CE, relativa ai soggiornanti di lungo periodo. Alcuni Stati membri hanno applicato tale disposizione subordinando la concessione delle prestazioni sociali non essenziali a condizioni di integrazione, ricevendo, peraltro, come si vedrà meglio in seguito, l'approvazione della Corte di giustizia¹⁴⁰. Con tutta probabilità, l'art. 31 del regolamento del 2024 produrrà effetti analoghi.

Il secondo regolamento, tra quelli previsti dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, a contemplare obblighi di integrazione è il regolamento (UE) 2024/1350, che istituisce, per la prima volta, un quadro comune europeo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria di cittadini di Paesi terzi o apolidi bisognosi di protezione internazionale. Esso è finalizzato a ridurre le divergenze tra le procedure e le pratiche nazionali e a fare in modo che tutti gli Stati membri intensifichino i propri sforzi per contribuire in maniera significativa alla risposta alle esigenze globali¹⁴¹. L'art. 6, par. 2, del regolamento include tra i motivi per i quali gli Stati membri possono negare l'ammissione anche il rifiuto, da parte del cittadino di un Paese terzo o dell'apolide, di partecipare a un programma di orientamento precedente alla partenza. Il programma deve essere organizzato ai sensi dell'art. 9, par. 22, del regolamento

¹³⁹ Secondo l'art. 31: «1. I beneficiari di protezione internazionale godono dello stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale. L'accesso a determinate forme di assistenza sociale previste dal diritto nazionale può essere subordinato all'effettiva partecipazione del beneficiario di protezione internazionale a misure di integrazione, purché la partecipazione a tali misure sia obbligatoria e purché siano accessibili e gratuite. 2. Fatto salvo il par. 1, la parità di trattamento per quanto riguarda l'assistenza sociale può essere limitata ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, ove tale possibilità sia prevista dal diritto nazionale [...]».

¹⁴⁰ Corte giust. 10 giugno 2021, C-94/20, *Land Oberösterreich. V. infra*, il prossimo par.

¹⁴¹ Regolamento (UE) 2024/1350, sopra citato, considerando 27. Secondo l'art. 2 del regolamento per reinsediamento si intende: «l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), di un cittadino di paese terzo o di un apolide, che proviene da un paese terzo verso il quale è stato sfollato» e per ammissione umanitaria: «l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito, ove richiesto da uno Stato membro, di una segnalazione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo [...], dell'UNHCR o di altri organismi internazionali competenti, di un cittadino di paese terzo o di un apolide proveniente da un paese terzo verso il quale è stato sfollato con la forza».

e consiste in misure di integrazione, che quindi diventano, di fatto, obbligatorie¹⁴².

Risulta piuttosto evidente come le disposizioni descritte siano coerenti con la concezione dell'integrazione quale strumento per selezionare e controllare i migranti attraverso la trasformazione dei diritti in ricompense, già più volte richiamata¹⁴³. Ciò emerge anzitutto nella clausola contenuta nell'art. 31 del regolamento qualifiche. Come è stato opportunamente osservato, subordinare alcune prestazioni di assistenza sociale all'effettiva partecipazione a determinate misure di integrazione, oltre a renderne più difficile il godimento, rappresenta per lo Stato di accoglienza un modo per legare i migranti a uno specifico luogo, di fatto il domicilio, limitandone la circolazione all'interno del territorio nazionale¹⁴⁴. Per quanto riguarda, invece, la clausola contenuta nell'art. 6, par. 2, del regolamento sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria, è evidente come essa limiti e condizioni la possibilità di accedere a una forma di protezione la cui concessione, sebbene non costituisca un diritto soggettivo dei rifugiati al quale corrisponda un obbligo degli Stati, rappresenta comunque l'espressione di valori di umanità e di solidarietà ampiamente condivisi dalla Comunità internazionale.

7. I (limitati) vincoli posti dalla Corte di giustizia alle misure nazionali di integrazione

La presenza, in atti di diritto derivato, di clausole che consentono agli Stati di introdurre misure di integrazione rivolte ai migranti regolari ha permesso alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità di queste misure con l'ordinamento dell'Unione. Infatti, sebbene l'integrazione dei migranti rientri tra le competenze degli Stati membri, quando l'esercizio di tale competenza si traduce in misure previste o consentite dal diritto dell'Unione, tali misure rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultimo e, di conseguenza, sono soggette a controllo giurisdizionale.

¹⁴² Ai sensi dell'art. 9, par. 22, del regolamento (UE) 2024/1350, sopra citato: «[...] uno Stato membro [...] offre, ove possibile, ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi interessati programmi di orientamento pre-partenza, gratuiti e facilmente accessibili, che possono includere informazioni sui loro diritti e obblighi, lezioni di lingua e informazioni sulla situazione sociale, culturale e politica dello Stato membro».

¹⁴³ V. *supra*, par. 3 e 5.

¹⁴⁴ B. NAGY, *The Qualification Regulation: A Mixed Bag, Inherited from 2016*, 17 October 2024, consultabile in *eumigrationlawblog.eu*.

Con una giurisprudenza sviluppatasi a partire dal 2006 e avente a oggetto le clausole di integrazione previste nella direttiva 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare, e nella direttiva 2003/109/CE, riguardante lo *status* di soggiornante di lungo periodo, la Corte ha introdotto alcuni limiti alla discrezionalità degli Stati membri nello stabilire e applicare obblighi di integrazione ai cittadini di Stati terzi, cercando di garantire un certo equilibrio tra la libertà degli Stati membri di elaborare e attuare le proprie politiche di integrazione e il rispetto del diritto dell'Unione europea.

Nella ricerca di questo equilibrio, tuttavia, la Corte si è dimostrata particolarmente attenta a riconoscere e rispettare gli spazi di autonomia che la normativa dell'Unione riserva al legislatore nazionale in tale ambito. I giudici hanno, di fatto, confermato la legittimità degli obblighi di integrazione così come concepiti dagli Stati membri, intervenendo esclusivamente per contrastarne gli aspetti che più direttamente potevano compromettere l'efficacia del diritto derivato e dimostrando, per il resto, un'ampia accondiscendenza nei confronti delle scelte nazionali e del concetto di integrazione condizionata a esse sotteso¹⁴⁵.

Le due principali sentenze riconducibili a tale giurisprudenza, *P e S*¹⁴⁶ e *K e A*¹⁴⁷, entrambe del 2015, riguardano le clausole generali d'integrazione contenute, rispettivamente, nell'art. 5, par. 2, della direttiva sullo *status* di soggiornante di lungo periodo e nell'art. 7, par. 2, della direttiva sul ricongiungimento familiare. Poiché le due clausole sono state interpretate dai giudici in modo analogo, le due sentenze possono essere considerate congiuntamente.

In entrambi i casi, la Corte impone un solo limite al legislatore nazionale, esigendo che le normative adottate sulla base delle clausole di integrazione non compromettano la realizzazione degli obiettivi delle direttive, privandole del loro effetto utile¹⁴⁸, e che siano quindi dirette a facilitare l'integrazione¹⁴⁹.

¹⁴⁵ La Corte ha adottato questo approccio fin dalla prima sentenza in merito alla direttiva sul ricongiungimento familiare. La causa riguardava l'interpretazione dell'art. 4, par. 1, che, come visto, prevede che gli Stati membri possano obbligare i minori di età superiore ai 12 anni che giungano in uno Stato membro indipendentemente dal resto della loro famiglia a soddisfare le condizioni di integrazione previste dalla legislazione nazionale. Corte giust. 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento/Consiglio*, punti 61-68. In dottrina v. K. HAILBRONNER, D. THYM, *Constitutional Framework and Principles for Interpretation*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration*, cit., p. 7, che parlano di approccio conservativo della Corte.

¹⁴⁶ *P e S*, sopra citata.

¹⁴⁷ *K e A*, sopra citata.

¹⁴⁸ Tale concetto è già stato più volte affermato nella giurisprudenza. V. anche Corte giust. 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, *El Dridi*, punto 55.

¹⁴⁹ *P e S*, sopra citata, punto 45 e *K e A*, sopra citata, punto 50.

Per quanto riguarda quest'ultima, però, la Corte si premura di precisare che l'imposizione ai cittadini di Stati terzi di obblighi consistenti nella frequenza di corsi o nel superamento di *test* o esami riguardanti la lingua e la società dello Stato di accoglienza può contribuire ad avvicinarli alla cultura di tale Stato e risulta, quindi, funzionale alla loro integrazione¹⁵⁰.

È vero che nella sentenza *K e A* la Corte aggiunge che, almeno in linea di principio, le misure d'integrazione non dovrebbero avere come finalità quella di selezionare le persone che possono esercitare i diritti garantiti dall'Unione, nel caso di specie il diritto al ricongiungimento familiare¹⁵¹.

Tuttavia, tale affermazione, che avrebbe potuto rappresentare un tentativo della Corte di contrastare il modello di integrazione proposto dagli Stati membri, in concreto finisce per assumere una rilevanza del tutto marginale, per almeno due ragioni. Anzitutto, essa rimane confinata a questa sola sentenza senza essere ulteriormente ribadita o approfondita. Inoltre, come rilevato anche in dottrina, nella sentenza *K e A* la Corte non fa seguire alla sua affermazione un'esplicita valutazione della compatibilità degli obblighi di integrazione imposti dagli Stati con il dichiarato divieto di selezione, privandola di fatto di ogni utilità¹⁵².

I giudici europei sembrano piuttosto voler ridurre la legittimità degli obblighi di integrazione essenzialmente a una questione di proporzionalità¹⁵³. I corsi, i *test* e gli esami riguardanti la lingua e la società del Paese ospitante imposti ai migranti non devono essere necessariamente organizzati e somministrati in modo da favorire effettivamente l'integrazione, ma è sufficiente che non ne rendano impossibile o eccessivamente difficile la realizzazione¹⁵⁴. In concreto, nella determinazione del livello di difficoltà di tali

¹⁵⁰ V. in particolare *P e S*, sopra citata, punto 47. Lo stesso concetto è espresso in modo ancora più chiaro nella sentenza *K e A*, sopra citata, punto 55, dove si legge «[...] l'istituzione di condizioni relative all'integrazione risulta coerente con la dichiarazione da parte del legislatore dell'Unione, dell'obiettivo generale di facilitare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri». Per una critica a questa impostazione, specialmente quando i *test* e gli esami sono imposti a cittadini di Paesi terzi che si trovano già da cinque anni sul territorio del Paese di accoglienza, come nel caso di coloro che richiedono il riconoscimento di soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE, sopra citata, v. S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 828 ss.

¹⁵¹ Per quest'ultimo v. in particolare *K e A*, sopra citata, punto 58.

¹⁵² S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 792. Anche l'Avv. gen. Szpunar nelle conclusioni *P e S*, sopra citate, par. 88, considera indubbio che un esame d'integrazione obbligatorio comporti un effetto di selezione dei migranti.

¹⁵³ *K e A*, sopra citata, punto 51. Per un richiamo al principio di proporzionalità anche per quanto riguarda le condizioni previste dall'art. 7, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/86/CE, sopra citata, v. Corte giust. 21 aprile 2016, C-558/14, *Khachab*, punto 42.

¹⁵⁴ *P e S*, sopra citata, punto 44.

attività e dell'effettiva possibilità di accedere al materiale di studio si deve tenere conto anche di particolari circostanze individuali, come il livello d'istruzione o l'età delle persone che devono sottoporvisi¹⁵⁵. Inoltre, gli eventuali costi, di per sé non vietati, non devono essere fissati senza considerare le presumibili capacità finanziarie degli interessati¹⁵⁶. Lo stesso vale per le possibili ammende previste per chi non adempie agli obblighi. Queste ultime non sono incompatibili con quanto prescritto dal diritto dell'Unione, purché gli importi e le modalità della loro irrogazione risultino congrui¹⁵⁷.

Entro tale perimetro, la Corte si dimostra generalmente favorevole agli obblighi di integrazione, permettendone l'introduzione anche dove le due direttive del 2003 non lo prevedono espressamente. Ciò è avvenuto una prima volta in due sentenze del 2018, nelle quali la Corte ha ritenuto che gli Stati membri possano imporre un esame di integrazione civica, qualora non sia stato già superato, ai cittadini di Stati terzi che risiedano nel territorio di uno Stato dell'Unione da più di cinque anni per motivi di ricongiungimento familiare e che, ai sensi dell'art. 15, par. 1, comma 1, della direttiva 2003/86/CE, chiedano un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del familiare soggiornante¹⁵⁸. La Corte, infatti, ha interpretato il paragrafo 4 dell'art. 15, secondo cui i requisiti relativi al rilascio e alla durata del suddetto permesso sono stabiliti dalla legislazione nazionale, come un'autorizzazione agli Stati membri a subordinarne il rilascio a condizioni che spetta esclusivamente a loro definire¹⁵⁹.

¹⁵⁵ *P e S*, sopra citata, punto 57.

¹⁵⁶ *K e A*, sopra citata, punto 64. La Corte era stata chiamata a valutare la compatibilità con l'art. 7, par. 2, comma 1, della direttiva 2003/86/CE, sopra citata, di disposizioni del diritto olandese che imponevano a coloro che chiedevano un permesso di soggiorno temporaneo ai fini del ricongiungimento familiare il superamento di un esame di integrazione civica. La Corte nel caso di specie ha ritenuto le disposizioni in linea di principio compatibili, ma sproporzionate per quanto riguardava le loro modalità di applicazione.

¹⁵⁷ *P e S*, sopra citata, punti 50 e 51. Alla Corte era stato chiesto di interpretare l'art. 5, par. 2, della direttiva 2003/109/CE, in relazione a una norma, sempre olandese, che imponeva anche ai cittadini di Stati terzi che avevano ottenuto lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, l'esame di integrazione civica. La Corte ha stabilito che in linea di principio la norma olandese era compatibile rinviando al giudice nazionale il compito di valutare la proporzionalità delle modalità relative alla sua attuazione concreta.

¹⁵⁸ Corte giust. 7 novembre 2018, C-257/17, *C e A*, e C-484/17, *K*. Secondo l'art. 15, par. 1, della direttiva 2003/86/CE, sopra citata: «Trascorso un periodo massimo di cinque anni di soggiorno e sempre che al familiare non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare, il coniuge o il partner non coniugato, e il figlio diventato maggiorenne, hanno diritto previa domanda, ove richiesta, a un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante».

¹⁵⁹ *K*, sopra citata, punto 19.

Inoltre, come in parte anticipato¹⁶⁰, nel 2021, la Corte ha interpretato la possibilità, riconosciuta agli Stati membri dall'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109/CE¹⁶¹, di limitare alle sole prestazioni essenziali la parità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali in materia di assistenza sociale e protezione sociale, nel senso di consentire loro di subordinare la concessione delle prestazioni *non* essenziali alla dimostrazione, da parte del soggiornante, del possesso di conoscenze di base della lingua del Paese che gli ha concesso lo *status*¹⁶². Ciò sebbene la medesima condizione non sia prevista per nessun'altra categoria di soggetti ammessi ad accedere alla stessa prestazione¹⁶³. Un aspetto rilevante della sentenza, sottolineato anche in dottrina¹⁶⁴, è che i giudici, evidentemente per garantire la più ampia libertà agli Stati membri, affermano in modo piuttosto apodittico che la disciplina nazionale relativa alle prestazioni non essenziali, se adottata dopo che lo Stato abbia dichiarato di volersi avvalere della possibilità offerta dall'art. 11, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo né, di conseguenza, in quello del diritto dell'Unione. Ciò permette alla Corte di stabilire, subito dopo, che tale disciplina nazionale non è soggetta al rispetto della Carta dei diritti fondamentali e del divieto di discriminazione sancito dal suo art. 21¹⁶⁵. Tale posizione contraddice nettamente quanto affermato dall'Avvocato generale, il quale, richiamando, a differenza della Corte, una giurisprudenza ampiamente consolidata, aveva più correttamente sostenuto che le normative nazionali adottate avvalendosi di quella che, a tutti gli effetti, si configura come una deroga alla disciplina prevista dal resto della disposizione, costituiscono comunque una forma di attuazione del diritto

¹⁶⁰ V. *supra*, il par. precedente.

¹⁶¹ Secondo l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, sopra citata: «1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda [...] d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale [...] 4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

¹⁶² *Land Oberösterreich*, sopra citata. In questo caso la Corte ha ritenuto che la condizione prevista dallo Stato, l'Austria, riguardasse una prestazione essenziale, anche se su questo aspetto ha lasciato la valutazione finale al giudice nazionale.

¹⁶³ Per la Corte le prestazioni non essenziali possono essere decise dallo stesso Stato come quelle che, alla luce del suo sistema di assistenza sociale nazionale, non rientrano tra le prestazioni necessarie a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. *Land Oberösterreich*, sopra citata, punto 43. V. su questo aspetto anche Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*, punto 91.

¹⁶⁴ V. B.-R. KILLMANN, *L'accesso dei migranti alle prestazioni sociali nell'Unione europea*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione*, cit., p. 51 ss., p. 61.

¹⁶⁵ *Land Oberösterreich*, sopra citata, punti 59-62.

dell'Unione e come tali devono rispettare la Carta e i diritti fondamentali dell'Unione¹⁶⁶.

8. Conclusioni

Non vi è dubbio che le limitate competenze dell'Unione europea in materia di integrazione dei migranti regolari abbiano da sempre reso particolarmente difficile per le istituzioni elaborare una politica all'altezza dei valori e dei principi propri del processo d'integrazione europea e capace di influenzare di conseguenza le politiche nazionali. Anche l'introduzione da parte del Trattato di Lisbona di una competenza di sostegno e coordinamento esplicita in materia, con l'art. 79, par. 4, TFUE, non è riuscita a modificare tale situazione.

Al contrario, dato che quasi tutti gli Stati membri considerano il controllo sull'immigrazione, clandestina ma anche regolare, una forma di difesa della propria sovranità nazionale e quindi un argomento particolarmente sensibile, l'Unione è stata messa fortemente sotto pressione. Ciò ha influenzato la concezione stessa d'integrazione sviluppata dalle istituzioni, e in particolare dalla Commissione, che ha finito con l'appiattirsi completamente sull'approccio degli Stati che vedono l'integrazione come lo strumento privilegiato per operare quel controllo. La pressione operata dagli Stati, inoltre, ha anche stravolto gli *iter* legislativi di atti di diritto derivato, come le direttive del 2003, al fine di "strappare" all'Unione la più ampia discrezionalità possibile per introdurre obblighi di integrazione utilizzati come eccezioni o deroghe (sotto forma di *test* o esami) alla concessione di diritti e garanzie riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi dal diritto dell'Unione¹⁶⁷.

Peraltro, come già osservato¹⁶⁸, oltre a non riuscire a imporre una propria visione agli Stati, l'Unione, con la sua condescendenza verso alcune politiche nazionali e misure particolarmente restrittive e penalizzanti, ne ha addirittura favorito la diffusione negli altri Stati membri, che hanno finito per assumerle a modello e riprodurle nei propri ordinamenti.

Le cose non sono cambiate con l'adozione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, dove ancora una volta si deve rilevare la cedevolezza delle istituzioni dell'Unione di fronte alla volontà nazionale¹⁶⁹. Nonostante il patto si concentri

¹⁶⁶ Conclusioni dell'Avv. gen. Hogan, del 2 marzo 2021, C-94/20, *Land Oberösterreich*, par. 68 e seguenti.

¹⁶⁷ S. CARRERA, *op. cit.*, p. 169. V. quanto detto *supra*, nel par. 4.

¹⁶⁸ V. quanto considerato *supra*, nel par. 5.

¹⁶⁹ A. DI STASI, *op. cit.*, p. 17.

essenzialmente sul contrasto all'immigrazione clandestina, come visto, alcuni degli atti che lo formano ospitano clausole di integrazione, le quali riproducono appieno la concezione di integrazione oramai diventata prevalente. Va inoltre sottolineato che con gli atti del nuovo patto quella concezione viene esplicitamente estesa, per ora in casi limitati, ai beneficiari di protezione internazionale, ovvero a soggetti in situazione di particolare vulnerabilità.

Finanche la Corte di giustizia ha dimostrato una particolare accondiscendenza nei confronti degli Stati membri. Con sentenze spesso prive di argomentazioni approfondite e convincenti, essa si è limitata a intervenire solo sugli effetti più negativi degli obblighi di integrazione imposti dagli Stati, affidandosi a tal fine esclusivamente al controllo di proporzionalità, spesso applicato in modo non troppo rigoroso. I giudici hanno invece cercato di evitare, per quanto possibile, ogni richiamo al sistema di diritti fondamentali tutelato dall'ordinamento dell'Unione e, in particolare, alla Carta dei diritti fondamentali. In tal modo essi hanno lasciato agli Stati ampia libertà, permettendo loro di andare ben oltre quanto esplicitamente consentito dalle clausole di integrazione e in generale dalle disposizioni dell'Unione in materia, dando vita a una giurisprudenza poco incisiva che non ha quasi mai impensierito le autorità nazionali¹⁷⁰. A riprova di quanto affermato, basti ricordare¹⁷¹ la scelta dei giudici di non pronunciarsi sulla definizione di misura di integrazione e sulle proposte di più di un Avvocato generale di distinguere tra misure e condizioni di integrazione¹⁷². In tal modo risulta evidente che la Corte non ha mai nemmeno tentato di contrastare la concezione di integrazione condizionata progressivamente impostasi a livello nazionale e pienamente accolta dalla Commissione a partire dagli strumenti di *soft law* descritti in precedenza. Al contrario, al di là di una debole e formale resistenza¹⁷³, essa ha implicitamente accettato e inevitabilmente avallato la

¹⁷⁰ Per i provvedimenti, spesso di facciata, con i quali in particolare il governo olandese ha dato seguito alle pronunce della Corte di giustizia v. M. JESSE, *Integration Measures*, cit., p. 1083.

¹⁷¹ V. *supra*, par. 4.

¹⁷² In questo senso ancora M. JESSE, *Integration Measures*, cit., p. 1065 ss., p. 1078. V. *supra*, par. 4.

¹⁷³ La formale resistenza è riferita in particolare all'affermazione fatta dalla Corte in *K e A*, sopra citata, secondo la quale le misure di integrazione non dovrebbero avere natura selettiva. V. *supra*, par. 7.

natura selettiva degli obblighi di integrazione imposti a livello nazionale¹⁷⁴ e quindi il loro impiego quali strumenti di controllo.

Per modificare una tale situazione, sarebbe necessario un mutamento della percezione stessa del fenomeno dell'immigrazione regolare a livello nazionale oppure che gli Stati accettassero di attribuire all'Unione maggiori poteri e competenze consentendole di sviluppare una vera e propria politica dell'integrazione, più autonoma dagli Stati membri e maggiormente ancorata ai valori e ai principi da sempre promossi a livello europeo. Entrambe le prospettive appaiono, tuttavia, al momento alquanto remote. Non sembra, pertanto, realistico attendersi sostanziali cambiamenti nel breve periodo e, con ogni probabilità, neppure nel medio periodo¹⁷⁵.

¹⁷⁴ In questo senso anche S. GANTY, *L'intégration*, cit., p. 779, in riferimento alla giurisprudenza relativa all'art. 4, par. 1, ultimo capoverso, della direttiva 2003/86 sul ricongiungimento familiare.

¹⁷⁵ Il presente lavoro è stato terminato nel settembre 2026. Esso è pertanto aggiornato fino a tale data.

ABSTRACT (ita)

Il presente articolo esamina la politica dell'Unione europea in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti. In primo luogo, prende in considerazione gli strumenti di *soft law* attraverso i quali le istituzioni dell'Unione hanno progressivamente elaborato un modello di "integrazione condizionata" sempre più incentrato sull'adesione dei migranti ai valori, alla lingua e alla cultura della società ospitante. Successivamente, analizza le clausole d'integrazione contenute nelle direttive del 2003 sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo, nonché la loro attuazione da parte degli Stati membri. Particolare attenzione è riservata all'impiego degli obblighi di integrazione linguistica e civica come strumenti di selezione e controllo dell'accesso ai diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione. L'articolo esamina inoltre le clausole d'integrazione contenute negli atti adottati nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che estendono tale approccio, sia pure in casi limitati, ai beneficiari di protezione internazionale. Infine, viene analizzata la giurisprudenza della Corte di giustizia, sostenendo che quest'ultima abbia imposto vincoli soltanto limitati agli obblighi d'integrazione stabiliti a livello nazionale. L'articolo conclude che le istituzioni dell'Unione hanno in larga misura assecondato gli approcci restrittivi privilegiati dagli Stati membri, contribuendo così al consolidamento di un modello selettivo d'integrazione.

ABSTRACT (eng)

This article examines the European Union's policy on integrating third-country nationals who are legally residing in the EU. First, it considers the soft-law instruments through which EU institutions have developed a model of "conditional integration", increasingly focused on migrants' compliance with the host society's values, language and culture. It then analyses the integration clauses contained in the 2003 directives on the right to family reunification and the status of long-term residents, and how these have been implemented by the Member States. Particular attention is paid to the use of language and civic integration requirements as instruments for selecting individuals and controlling their access to rights granted under EU law. The article also examines the integration clauses included in the measures adopted under the New Pact on Migration and Asylum, which extend this approach, albeit in limited cases, to beneficiaries of international protection. Finally, the

article assesses the case law of the Court of Justice and argues that the Court has imposed only limited constraints on national integration requirements. Overall, the article concludes that EU institutions have largely accommodated the restrictive approaches favoured by Member States, thereby contributing to the consolidation of a selective model of integration.