

***L'INCLUSIONE SOSTANZIALE DEI MIGRANTI NEL TESSUTO SOCIALE
DEGLI STATI MEMBRI.***

ANALISI COMPARATA DI POLITICHE, STRUMENTI E PRINCIPI.

di Claudio Casciaro

Abstract

***THE EFFECTIVE INCLUSION OF IMMIGRANTS INTO THE SOCIAL FABRIC
OF EU MEMBER STATES.***

BENCHMARKING OF POLICIES, SCHEMES & PRINCIPLES.

The purpose of this work is to provide an overarching assessment of the concrete measures implemented by the European Union over the course of the years in order to ensure an actual integration of third-country nationals legally residing in the European soil, within the community of their Member State of residence. The piece begins by retracing the various programmatic and institutional steps taken towards the development of a European framework of integration. After an analysis of the approach expressly pursued by the EU, it continues with an overview of the common basic principles and the measures specifically implemented towards an effective integration, evaluating pre-existing schemes and ongoing programmes designed for this purpose (in particular, the 2005 Common Agenda for Integration, the 2011 European Agenda and the 2016 Action Plan). The work concludes with a critical assessment of the current European legislation, offering the viewpoint of authoritative academic critics.

INDICE

PREMESSA.....	3
1. La svolta verso lo sviluppo di un quadro europeo sull'integrazione.....	5
2. Verso una definizione comune di integrazione: un approccio incrementale e multisetoriale.....	9
3. Un quadro di principi fondamentali comuni.....	17
3.1. L'Agenda comune per l'integrazione.....	17
3.2. L'Agenda europea e il nuovo Piano di azione.....	23
4. Scenari di discriminazione e prospettive critiche.....	29
CONCLUSIONI.....	39
BIBLIOGRAFIA.....	43

PREMESSA

Il presente lavoro intende analizzare in maniera sistematica la materia dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea, che costituisce un tema centrale nella gestione dell'intenso fenomeno migratorio in atto verso gli Stati membri.

Come più volte evidenziato dalla stessa Commissione europea, un'adeguata integrazione dei cittadini di Paesi terzi nel tessuto sociale dell'Unione è necessaria quale rimedio all'invecchiamento demografico della popolazione europea, nell'ottica di un'ottimizzazione della forza lavoro, nonché, più in generale, ai fini del contributo che tali soggetti possono apportare allo sviluppo di un'economia stabile e competitiva e alla coesione culturale e sociale della comunità dello Stato membro in cui risiedono e, di conseguenza, dell'Unione nella sua interezza.

I cittadini di Paesi terzi rappresentano quindi un elemento centrale nel cambiamento della composizione demografica strutturalmente in atto all'interno dell'Unione; si stima, infatti, che oggi solo i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nell'Unione costituiscano oltre il quattro per cento della popolazione.

Il tema oggetto d'esame va assumendo una crescente importanza per l'opinione pubblica, che spesso osserva con diffidenza questi fenomeni, influenzata da eventi internazionali quali la crisi economica e il terrorismo, mancando di interpretare l'integrazione come scambio bilaterale di prestazioni fra due parti: il cittadino di Paese terzo, da un lato, e lo Stato membro di accoglienza, dall'altro.

È proprio questo sentire collettivo una delle motivazioni che si trovano alla base dell'approfondimento di questo tema, riconducibili ad una duplice natura. Da un lato, per l'appunto, la volontà di demistificazione dell'argomento, attraverso l'apertura ad un costante dibattito e scambio di idee, dall'altro lato, l'interesse nei confronti dell'approccio adottato dal legislatore europeo nella realizzazione di politiche comuni in materia di integrazione dei migranti, nel perseguimento della difficile ma necessaria esigenza di armonizzazione delle normative nazionali.

Questo elaborato, dunque, si ripropone di analizzare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, attraverso l'esame della pertinente normativa UE, con l'obiettivo di fare il punto della situazione in materia, individuare eventuali lacune normative e valutare lo stato di avanzamento nelle politiche attuate dal legislatore europeo.

A tal fine, si è sviluppato un'analisi dell'integrazione intesa in senso sostanziale, attraverso cioè l'esame delle concrete misure messe in atto per favorire in concreto il migliore inserimento possibile dei cittadini di Paesi terzi nel tessuto sociale degli Stati membri.

In particolare, si è cercato di ricostruire l'evoluzione del quadro normativo iniziata con il Trattato di Amsterdam del 1997, volta alla instaurazione di un quadro europeo comune in materia di integrazione, attraverso politiche di coordinamento fra gli Stati membri, nonché fra essi e l'Unione.

Si è dunque proceduto ad analizzare il quadro dei principi fondamentali comuni, espresso attraverso strumenti quali l'Agenda comune per l'integrazione del 2005, l'Agenda europea del 2011 e il Piano di azione del 2016, nonché attraverso programmi pluriennali, quali il Programma di Stoccolma del 2010 e la Strategia Europa 2020, caratterizzati da un ciclico rinnovamento, in un'ottica di continuo adattamento alle nuove esigenze sociali.

1. *La svolta verso lo sviluppo di un quadro europeo sull'integrazione*

È con il Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997 che ha iniziato a prendere forma un programma comune di politiche sull'integrazione. Per la prima volta, il Trattato stabiliva la competenza dell'Unione in materia di asilo e immigrazione, trasferendola dal pilastro della Cooperazione Giudiziaria e Affari Interni (CGAI, cd. terzo pilastro), di carattere intergovernativo, che ricomprendeva una collaborazione in materia giudiziaria e di polizia, rivolta alla costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, al pilastro delle Comunità europee, caratterizzato dal metodo comunitario di progressiva espansione dell'ambito di competenza sovranazionale (CE, cd. primo pilastro).

Il primo passaggio avvenne con l'adozione, da parte del Consiglio, di un programma di azione finalizzato alla progressiva istituzione di uno «spazio di libertà, di sicurezza e giustizia».

Su queste basi, il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999,¹ assumendo come prioritario tale obiettivo, invitava la Commissione a presentare una proposta per un «appropriato quadro di controllo» chiamato ad esaminare puntualmente «i progressi compiuti per attuare le misure necessarie e rispettare le scadenze fissate» dal Trattato di Amsterdam, dal Piano d'azione di Vienna e dalle proprie conclusioni².

Il Consiglio individuava quindi tra i propri capisaldi l'elaborazione di una politica comune europea in materia di asilo e immigrazione, con l'impegno a elaborare un approccio comune per garantire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione, definendo i *quattro elementi* intorno ai quali orientare tale politica comune (da monitorare attraverso il suddetto quadro di controllo): partenariato con i Paesi di origine, politica europea

¹ Consiglio Europeo di Tampere 15-16 ottobre 1999. Conclusioni della Presidenza: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

² «Quadro di controllo» poi definito nella Comunicazione COM(2000) 167 definitivo al Consiglio e al Parlamento Europeo (recante “Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di “Libertà, sicurezza e giustizia” nell'Unione Europea”).

comune in materia di asilo, equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi e gestione dei flussi migratori.

Ai fini della materia in esame, assume particolare importanza l'impegno a garantire l'*equo trattamento*.

Secondo il Consiglio, ciò deve tradursi, da un lato, nel riconoscimento al cittadino di Paese terzo di diritti e doveri analoghi a quelli del cittadino dell'Unione, nonché nella lotta contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia (per l'attuazione della quale l'UE aveva già predisposto un quadro giuridico di azione, con la Direttiva 2000/43/CE³); dall'altro, nell'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi e sul loro status giuridico, con il riconoscimento di «diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE» (residenza, istruzione, lavoro dipendente o autonomo, ecc.) e con l'opportunità di ottenere la cittadinanza, concessa a coloro che «soggiornano legalmente in maniera prolungata» in uno Stato membro.

Alla definizione di un quadro giuridico comune relativo all'integrazione, avvenuta attraverso il Trattato di Amsterdam ed il Consiglio di Tampere, si aggiunse la promulgazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale enuncia, oltre che i diritti legati alla cittadinanza europea, alcuni fondamentali diritti riferiti alle persone, e quindi universalmente vincolanti⁴.

Non a caso, di poco successivo alla promulgazione della Carta è l'inserimento di un'area specifica dedicata all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, all'interno del "Metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in

³ Direttiva 2000/43/CE "che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", che deve intendersi applicata anche ai cittadini dei Paesi terzi, con particolare attenzione nei settori dell'occupazione, istruzione, sicurezza sociale, servizi sanitari e accesso a beni, servizi e alloggi.

⁴ L'importanza della Carta e l'esigenza di una sua applicazione diretta sono dimostrate dal crescente riferimento ad essa da parte della Corte di Giustizia. Questa prassi rappresenta certo un passo avanti verso la creazione di un sistema di tutele dei diritti umani, anche se c'è chi ha notato un atteggiamento ambivalente nella Corte nel riconoscerne il potenziale applicativo, come F. Ippolito, *La Carta dei diritti fondamentali quale strumento per l'integrazione dei cittadini comunitari ed extracomunitari: un primo bilancio*, in G. Caggiano, *Op.cit.*, pp. 79-101.

materia di immigrazione”, introdotto con una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (COM(2001) 387 definitivo)⁵.

Attraverso tale metodo, che si muove entro la cornice giuridica data dai Trattati e dalle Direttive, la Commissione intendeva fornire le «misure necessarie all’elaborazione progressiva di una politica dell’Unione fondata, almeno inizialmente, sulla definizione e lo sviluppo di obiettivi comuni che richiedono, come oramai comunemente riconosciuto, una risposta europea».

Dopo un certo periodo (stimato in questo caso in sei anni), la Commissione valuterà l’attuazione delle misure, riservandosi di introdurre, ove necessario, ulteriori atti legislativi.

Per sostenere ed integrare i già citati quattro elementi indicati dal Consiglio di Tampere (partenariato con i Paesi di origine, politica europea comune in materia di asilo, equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi e gestione dei flussi migratori), la Commissione si proponeva di applicare il metodo aperto di coordinamento «formulando proposte di orientamenti applicabili a livello europeo e garantendo il coordinamento delle politiche nazionali, lo scambio delle migliori prassi, nonché il controllo e la valutazione dell’impatto della politica comunitaria, anche tramite consultazioni periodiche con i Paesi terzi interessati» (punto 2 COM(2001) 387 def.).

Ciascuno degli orientamenti proposti dovrà essere recepito da «piani di azione nazionali» che gli Stati intendono introdurre a livello nazionale, locale e regionale indicando l’obiettivo da raggiungere per ciascuno di essi (punto 4.1 COM(2001) 387 def.).

Attraverso la Comunicazione in esame, la Commissione ha cominciato a concretizzare quanto sancito dall’art. 79, par. 4 TFUE, in base al quale, mentre la competenza in materia di integrazione spetta innanzi tutto agli Stati membri, «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio».

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0387&from=EN> .

Secondo la Commissione, per quanto attiene l'area dedicata all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, la necessità di garantire politiche di integrazione dovrebbe orientarsi su più livelli:

- individuazione delle priorità e delle risorse per l'elaborazione di una politica generale a favore dell'inserimento dei migranti nella società;
- istituzione di un apposito ambito che garantisca la partecipazione degli operatori locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e dei migranti stessi all'elaborazione e all'attuazione di questa strategia nazionale;
- promozione dell'integrazione dei migranti attraverso campagne d'informazione e di sensibilizzazione, di concerto con tutti gli operatori interessati;
- adozione di misure specifiche a favore dell'integrazione sociale ed economica delle donne e dei migranti di seconda generazione;
- elaborazione di programmi destinati a facilitare l'insediamento dei nuovi migranti e delle loro famiglie, che prevedano corsi di lingua adeguati e informazioni sugli aspetti culturali, politici e sociali del Paese interessato, compresa la natura della cittadinanza e i valori europei fondamentali;
- adozione di misure per fornire assistenza sociale, sanitaria ed economica alle vittime dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani nel loro soggiorno nel territorio dell'UE.
- approfondimento della nozione di «cittadinanza civica», definendone i diritti e doveri, al fine di garantire un trattamento equo dei cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nello Stato membro interessato⁶.

A raccogliere i frutti di questo percorso e a promuoverne ulteriori sviluppi interviene nel 2003 una nuova Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al comitato economico e sociale, su immigrazione, integrazione e occupazione (COM(2003) 336 definitivo)⁷, con la quale la Commissione pone i seguenti obiettivi:

⁶ COM(2001) 387 def., punto 3.4, Orientamento 6.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN> .

- dare seguito alle Conclusioni di Tampere, valutando la pratica corrente e l'esperienza acquisita in materia di politica di integrazione a livello nazionale e comunitario;
- valutare il ruolo dell'immigrazione in relazione agli obiettivi di Lisbona, nel contesto dell'invecchiamento della popolazione;
- delineare, su questa base, orientamenti e priorità politiche, ivi inclusi gli interventi a livello UE, volti a promuovere l'integrazione degli immigranti.

Va infatti notato che la Comunicazione integra nel proprio quadro altri sviluppi nel frattempo sopraggiunti, come per esempio la «Strategia di Lisbona» (programma di riforme economiche approvato nel 2000), individuando nei migranti legalmente soggiornanti un importante contributo allo sviluppo di un'economia europea più competitiva e dinamica, in un contesto in cui acquisiscono crescente rilevanza i problemi legati all'invecchiamento della popolazione⁸.

2. Verso una definizione comune di integrazione: un approccio incrementale e multisetoriale

Nella Comunicazione che si sta esaminando (COM (2003) 336 def.) è presente una chiara e condivisa definizione dell'integrazione, da intendere come «processo bilaterale, che si fonda sulla presenza di reciproci diritti e, conseguentemente, obblighi per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente e per la società ospitante che offre una piena partecipazione al migrante. Ciò implica, da una parte, che la società ospitante si assuma la responsabilità di garantire la presenza di diritti formali a favore dei migranti, tali da consentire agli stessi di partecipare alla vita economica, sociale, culturale e civile, e, dall'altra parte, che i migranti rispettino norme e valori fondamentali

⁸ Aspetto già ripetutamente evidenziato nelle relazioni della Commissione del 2002 e 2003 al Consiglio europeo di primavera (COM(2003) 5) e approvato dal Consiglio stesso nel 2003.

della società che li ospita e partecipino attivamente al processo di integrazione, senza essere costretti a rinunciare alla propria identità».

All'interno di questo quadro, la Commissione interpreta l'integrazione con un «*approccio incrementale*», nel senso che i diritti e i doveri che un migrante acquisisce devono essere proporzionali alla durata del suo soggiorno e dunque essere soggetti ad uno sviluppo equilibrato nel corso del tempo. Tale approccio comporta che tutti i cittadini dei Paesi terzi, tanto qualora siano appena arrivati, quanto nel caso in cui il loro soggiorno abbia già assunto carattere di permanenza e stabilità, debbano essere inseriti nel più breve tempo possibile in programmi di integrazione.

La Commissione inoltre riafferma tra i principi che devono guidare le politiche di integrazione «la necessità di un *approccio multisetoriale*», che tenga cioè conto, da una parte, della pluralità degli aspetti implicati nell'integrazione, che non sono solo economici e sociali, ma si estendono agli ambiti relativi all'identità e diversità culturale e religiosa, alla partecipazione e ai diritti politici; dall'altra parte, che preveda il conseguente coinvolgimento di un'ampia gamma di soggetti ed enti che ne sostengano i bisogni specifici e siano a loro volta sostenuti con risorse adeguate (oltre agli stessi migranti e alle loro organizzazioni, anche le parti sociali, i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro, il mondo della ricerca, i soggetti che prestano servizi pubblici, le ONG e tutte le associazioni che perseguono scopi culturali, sociali e sportivi).

Tale approccio multisetoriale si traduce dunque, da una parte, in una pluralità di «politiche complessive di integrazione» che devono dare priorità ad una serie di obiettivi, e dall'altra parte nel coinvolgimento dei diversi attori che devono promuoverle o che devono essere a tal fine tutelati anche sulla base di bisogni specifici.

Analizziamo ora l'aspetto degli obiettivi, perseguito dall'approccio multisetoriale, che vengono catalogati come segue.

Integrazione nel mercato del lavoro. Costituisce un obiettivo primario, sia perché rafforza l'appartenenza del cittadino di Paese terzo alla nuova realtà sociale, sia perché stimola lo sviluppo dell'economia europea. È un obiettivo ancora più urgente a fronte al livello di occupazione presente tra la popolazione

migrante, in particolare le donne, che si stima sia notevolmente più basso rispetto a quello dei cittadini degli stati membri, ma anche a fronte delle tipologie di lavoro di bassa qualità e bassi retribuzioni che i cittadini di Paesi terzi svolgono, che molto spesso non corrispondono alle qualifiche in loro possesso.

Nell'invitare gli Stati ad adottare politiche attive in materia di integrazione occupazionale, prestando maggiore attenzione alle qualifiche professionali dei migranti, stimolando le necessarie competenze linguistiche per facilitare l'ottenimento di un lavoro e operandosi per abbattere le barriere che producono comportamenti discriminatori e razzisti, la Commissione puntava a porsi l'obiettivo di ridurre, entro il 2010, la disparità tra il tasso di occupazione dei cittadini dei Paesi terzi e quello dei cittadini dell'Unione.

Istruzione e competenze linguistiche. Sebbene la conoscenza della lingua sia uno dei maggiori fattori inibenti per l'accesso al mercato del lavoro o al sistema dell'istruzione, la Commissione valorizza l'impostazione di molti Stati membri, che viceversa puntano sulla partecipazione alla vita lavorativa e all'istruzione quale fattore che contribuisce intrinsecamente allo sviluppo delle necessarie conoscenze linguistiche. D'altra parte, essendo nella natura del sistema educativo quello di veicolare non solo conoscenze ma anche acquisizione delle norme e dei valori della società ospitante, va da sé che esso costituisce il canale privilegiato dell'integrazione, e nello stesso tempo, garantendo la promozione del pluralismo e della diversità, anche strumento di lotta contro la discriminazione.

Alloggi e questioni urbane. La questione degli alloggi chiama in causa il problema della segregazione urbana della popolazione migrante, spesso concentrata (per scelte che possono essere dettate dalla necessità economica, dal posto di lavoro, dalla comunità di riferimento o dalla discriminazione), in aree residenziali degradate e quindi maggiormente esposte all'isolamento, alla discriminazione e ai conflitti con la popolazione ospitante.

Servizi sanitari e sociali. La difficoltà che i migranti incontrano nell'accesso ai servizi sanitari e sociali ha un carattere di particolare urgenza, in un contesto contraddistinto da insicurezza e penuria materiale. Queste difficoltà dovrebbero essere superate fornendo al migrante una maggiore informazione e disponibilità supplementare dei servizi del Paese ospitante.

L'ambiente sociale e culturale. Altrettanto importante per una efficiente integrazione è il coinvolgimento e la partecipazione attiva alla vita civile dei cittadini di Paesi terzi a tutti i livelli della vita sociale e culturale dello Stato membro in cui risiedono, stimolando l'incontro fra le diversità dei due mondi costituiti dalla comunità di origine del migrante e la comunità dello Stato membro, con le relative diversità di cultura e religione, soprattutto in ragione della emergente tendenza ad imputare ai migranti l'insicurezza sociale, e la diffusa ostilità verso i musulmani emersa dopo gli eventi dell'11 settembre 2001. La Commissione in questo caso sollecita la politica dei governi e i mezzi di comunicazione, quali strumenti di formazione dell'opinione pubblica, ad impegnarsi in maniera forte e chiara nella comunicazione del fondamentale contributo apportato dalla popolazione migrante in termini di crescita culturale ed economica e di promozione del pluralismo.

Nazionalità, cittadinanza civile e rispetto delle diversità. La Commissione ricorda l'importanza della «cittadinanza civile», introdotta con un'apposita Comunicazione⁹, la quale attinge il suo quadro di riferimento dalla Carta dei diritti fondamentali, nella misura in cui essa enuncia diritti universali, distinguendoli da quelli della cittadinanza europea e consentendo il riconoscimento di importanti diritti.

Alla luce di questo iter, ed in accordo con il già ricordato «approccio incrementale», la Commissione auspica processi di acquisizione della cittadinanza nazionale certamente conseguenti alla durata del periodo di soggiorno, e comunque più favorevoli sia ai migranti di prima generazione, per i quali dovrebbe seguire ad una richiesta formale, e sia a quelli di seconda o terza generazione, per i quali l'acquisto della cittadinanza dovrebbe essere automatico o semiautomatico.

Rispetto agli attori che devono essere coinvolti nelle politiche multisettoriali, vanno segnalati innanzitutto quei migranti i cui particolari bisogni specifici necessitano di attenzione ai fini della pianificazione delle politiche di

⁹ COM(2000) 757 definitivo della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su politica comunitaria in materia di immigrazione.

integrazione, e tra questi soprattutto i rifugiati e gli altri beneficiari di protezione internazionale, le donne ed i migranti di seconda e terza generazione.

I rifugiati, essendo il loro status frutto di una migrazione forzata e necessitata dal grave danno subito in termini fisici o psicologici, hanno bisogno di programmi e servizi organizzati in funzione delle esigenze di cura e sostegno (come nel caso dei bambini, delle vittime di violenza sessuale o di torture ecc.). Inoltre, trattandosi spesso di persone con un alto livello di istruzione, il Consiglio auspica che si creino condizioni giuridiche condivise per riconoscere le rispettive qualifiche, e in ogni caso escludendo tali persone dalle stesse attività di integrazione previste per gli altri migranti.

Nel caso delle donne, la risposta a bisogni specifici si rende necessaria per la doppia discriminazione che esse subiscono, etnica e di genere. In questo caso le politiche di integrazione dovrebbero assumere un impegno maggiore nel favorire l'ingresso nel mercato del lavoro, l'accesso a strutture educative e l'apprendimento linguistico, stimolando la consapevolezza dei propri diritti umani, sociali e civili. Queste politiche assumono un particolare rilievo soprattutto in ragione del ruolo che le donne rivestono all'interno della famiglia, come modelli educativi che possono influenzare le generazioni future.

La Commissione inoltre rileva che è proprio la mancanza di politiche di integrazione a generare situazioni di disagio che possono colpire i migranti di seconda e terza generazione, afflitti per esempio dalla discriminazione razziale o sociale nell'accesso al lavoro, la quale può essere aggravata da sentimenti di estraneazione rispetto alla società, dalla quale ci si sente esclusi, e dai legami di origine che possono essersi indeboliti. Qui un ruolo fondamentale è rivestito dall'istruzione, che per i motivi già evidenziati deve essere una priorità delle politiche di integrazione.

Infine, rispetto al caso di presenza di clandestini nel territorio dell'Unione, il Consiglio ritiene che oltre ai piani d'azione già adottati in materia di immigrazione illegale, di controllo delle frontiere e in particolare di politiche di rimpatrio, occorra introdurre una nuova prospettiva, quando per ragioni di carattere giuridico, umanitario o pratico la soluzione del rimpatrio non può essere adottata.

Si tratta cioè non solo del fatto che i clandestini rimangano protetti dai diritti universali dell'uomo, e che pertanto debbano godere di taluni diritti fondamentali (come l'assistenza sanitaria d'emergenza e l'istruzione primaria per i bambini), ma anche del fatto che la presenza di clandestini ritarda i processi di integrazione, sia perché si inseriscono nei settori del lavoro sommerso e sottopagato, sia perché vivono, per la loro stessa condizione, in situazioni di emarginazione e esclusione dalla società. Occorre allora individuare strategie che, insieme alla lotta contro l'immigrazione illegale, giungano a risolvere la questione dei clandestini, evitando di incentivarne la crescita. In questo senso, le misure di regolarizzazione adottate da alcuni Stati, se da una parte stimolano i processi di integrazione, dall'altra possono a loro volta incentivare nuovi flussi clandestini.

Nel tracciare il percorso futuro, il cui obiettivo principale è il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona (maggiore occupazione, coesione sociale e crescita economica), la Commissione indica la necessità di un cammino congiunto, che va dal consolidamento del quadro giuridico, al quale si è dato subito seguito con due importanti Direttive (sul ricongiungimento familiare e sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo¹⁰), al rafforzamento delle politiche di integrazione.

Rispetto a questo secondo punto, la Commissione propone di sviluppare il coordinamento entro la costituzione di «Cellule nazionali di contatto» (o «punti nazionali di contatto») in materia di integrazione, che dovrebbero favorire lo scambio di informazioni e di buone pratiche rispetto alle aree dei programmi di accoglienza per i migranti in ingresso, della formazione linguistica e della partecipazione alla vita civile, culturale e politica. A questo proposito, la Commissione ribadisce l'importanza che la cittadinanza civile assume nel promuovere l'integrazione, mentre accoglie con favore l'iniziativa di alcuni Stati di semplificare le procedure di naturalizzazione (punti 4.2 e 4.3, COM (2003) 336 def.).

¹⁰ Direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare e Direttiva 2003/109/CE sullo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Particolarmente importante, all'interno della «Strategia europea per l'occupazione» (SEO), è quello di operare nel raggiungimento di tre obiettivi (piena occupazione; qualità e produttività del lavoro; coesione e mercato del lavoro partecipativo), tenendo in considerazione sia l'integrazione sia la lotta contro la discriminazione nel mercato del lavoro e nel lavoro sommerso.

A tal fine, va ulteriormente ribadita l'importanza di alcuni aspetti: l'accesso ai servizi di formazione e lavoro, condizione fondamentale per ridurre la disparità nel tasso di occupazione tra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi; la lotta contro il lavoro sommerso; la necessità di favorire una maggiore mobilità lavorativa dei cittadini dei Paesi terzi, agevolando le condizioni di ingresso; il riconoscimento delle qualifiche di istruzione e professionali; le iniziative da intraprendere a favore dei migranti di seconda e terza generazione (punto 4.4 COM(2003) 336 def.).

Da ricordare, inoltre, l'importanza che nel processo di inclusione sociale dei migranti riveste la lotta contro la povertà a cui essi sono esposti e quindi l'opportunità di incoraggiare gli Stati membri a cooperare, sia riferendo in merito alle misure adottate nell'ambito del Piano nazionale di azione contro la povertà, sia all'interno del Programma di azione istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio (punto 4.5 COM(2003) 336 def.). Tali interventi richiedono di incrementare il sostegno finanziario dell'Unione, con il lancio nel 2003 di una serie di progetti pilota per l'integrazione, stimato in una dotazione triennale di 12 milioni di euro (punto 4.11 COM(2003) 336 def.).

Il Consiglio europeo di Salonicco (riunitosi il 19 e 20 giugno 2003)¹¹ dava ulteriore impulso alle conclusioni di Tampere, ribadendo il “doppio binario” sul quale deve camminare «una politica globale e pluridimensionale» in materia di integrazione. Ciò vale a dire garantendo da una parte, come visto, diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione (occupazione, partecipazione

¹¹ Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003. Conclusioni della Presidenza http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_it.htm .

economica, istruzione, formazione linguistica, sanità e servizi sociali, alloggio, cultura e partecipazione alla vita sociale); dall'altra, lavorando alla costruzione di un quadro comune europeo entro il quale sviluppare le politiche di integrazione, nel riconoscimento della responsabilità primaria spettante agli Stati membri circa la loro attuazione e delle diversità giuridiche, socio-economiche, politiche e culturali degli stessi.

Per il raggiungimento di tali obiettivi il Consiglio propone, in accordo con ciò che la stessa Commissione si era proposta nelle conclusioni della Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM (2003) 336 def.): 1) di prevedere la definizione di principi fondamentali; 2) di potenziare la rete di coordinamento e di scambio di informazioni delle Cellule nazionali di contatto; 3) invita la Commissione a presentare «una relazione annuale sulla migrazione e l'integrazione in Europa, al fine di rilevare dati sulla migrazione a livello di UE e tracciare politiche e prassi in materia di immigrazione e integrazione».

A partire da questo punto si profila un ulteriore livello organizzativo: il Consiglio elabora i principi fondamentali comuni, mentre la Commissione produce la sua prima relazione annuale e con il coordinamento delle cellule nazionali mette a punto un primo «Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore».

La prima edizione del Manuale (del 2004) ha per oggetto i corsi di introduzione per nuovi immigrati e rifugiati riconosciuti, la partecipazione civica e gli indicatori di integrazione.

A questa è seguita una seconda edizione (del 2007), che facendo riferimento ad alcuni dei principi fondamentali comuni, si occupa dell'alloggio, delle questioni urbane, dell'accesso ai servizi sanitari e sociali, dell'integrazione nel mercato del lavoro e della prospettiva di genere, riportando le esperienze maturate in questi settori.

La terza edizione (del 2010) si concentra sul ruolo dei media, sull'acquisizione della cittadinanza e sulla pratica della cittadinanza attiva, sulle esperienze dei giovani immigrati nei settori dell'istruzione e del mercato del lavoro, sullo scambio di informazioni e di buone pratiche a livello europeo, sulla

sensibilizzazione e sull'empowerment dei migranti e sulle piattaforme di dialogo.

I manuali sono redatti a seguito di seminari tra responsabili istituzionali ed operatori, da parte del Migration Policy Group, per conto della Commissione europea, in collaborazione con le Cellule di contatto nazionali per l'integrazione.

3. Un quadro di principi fondamentali comuni

Con l'adozione del programma dell'Aia¹² del 4 e 5 novembre 2004 il Consiglio europeo¹³, recependo queste indicazioni, giunge a formulare un quadro di principi fondamentali comuni dell'Unione europea sulle politiche di integrazione. Tale quadro sarà subito sviluppato ed integrato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (del 19 novembre) che elaborerà gli «Undici principi della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea».¹⁴

Tali principi possono essere sintetizzati come segue: 1) l'integrazione come processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco tra immigrati e società ospitante; 2) il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea; 3) l'accesso al mercato del lavoro; 4) le conoscenze di base della lingua, storia e istituzioni della società ospite; 5) i programmi nel settore dell'istruzione; 6) l'accesso ai servizi; 7) l'interazione tra migranti e cittadini e la partecipazione alla vita locale; 8) la salvaguardia delle pratiche culturali e religiose; 9) la partecipazione al

¹² Consiglio 2005/C 53/01: Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea.
http://www.amblav.it/download/c_05320050303it00010014.pdf.

¹³ Consiglio europeo di Bruxelles 4-5 novembre 2004. Conclusioni della Presidenza:
https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/82551.pdf.

¹⁴ 2618ª Sessione del Consiglio Giustizia e Affari Interni, 19 novembre 2004 (Allegato)
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_it.htm. Tali principi sono stati confermati dallo stesso Consiglio Giustizia e Affari Interni, nelle proprie Conclusioni del 5-6 giugno 2014.
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/jha/143981.pdf.

processo democratico; 10) il coordinamento multilivello delle politiche; 11) il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione.

3.1 L'Agenda comune per l'integrazione

Con l'Agenda comune per l'integrazione¹⁵, del 2005, la Commissione recepisce gli undici principi fondamentali comuni di cui sopra, continuando l'opera di istituzione di un quadro europeo coerente per l'integrazione, suggerendo nuove azioni e misure concrete che stimolino gli Stati a compiere maggiori sforzi per definire strategie nazionali globali di integrazione, e proponendo nuovi modi per garantire la coerenza fra le azioni UE e quelle nazionali.

Consapevole delle difficoltà che gli Stati, anche quelli con esperienze di più lungo corso, hanno incontrato nell'adottare politiche di integrazione efficaci, la Commissione ribadisce l'approccio multisetoriale all'integrazione come principio volto al coinvolgimento effettivo di tutti i soggetti interessati sia a livello nazionale, e quindi regionale e locale, sia a livello dell'Unione, in cui la Commissione conserva una prerogativa per le disposizioni necessarie.

Sul piano finanziario, la Commissione propone quale nuovo strumento di solidarietà il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (2007-2013), che adotta pienamente i principi fondamentali comuni.

Nel merito, l'Agenda come detto riprende gli undici principi fondamentali comuni adottati dal Consiglio e si concentra sulla necessità di rafforzarne l'applicazione, cercando di orientare su ciascuno di essi specifiche azioni, sia al livello nazionale, sia al livello di Unione. Di seguito se ne riporta l'elencazione, accompagnata da una ricostruzione riassuntiva degli orientamenti proposti al livello nazionale e al livello UE, così come sono riportati nelle varie tabelle dell'Agenda.

¹⁵ Comunicazione COM(2005) 389 def. al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni: Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/IT/1-2005-389-IT-F1-1.Pdf> .

1. *L'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri.*

La Commissione suggerisce, al livello nazionale, di migliorare la comprensione e accettazione della migrazione attraverso campagne di sensibilizzazione, mostre, manifestazioni interculturali, cooperazione con i media, ecc.; al livello di Unione invita a sostenere campagne e manifestazioni interculturali, che diffondano informazioni precise sulla cultura, la religione e il contributo economico e sociale dei migranti.

2. *L'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea.*

Si suggerisce di introdurre, al livello nazionale, l'educazione civica nei programmi di accoglienza affinché gli immigrati non solo comprendano e rispettino i valori nazionali ed europei, ma ne traggano beneficio; al livello UE, si prevede l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nei futuri programmi dell'Agenzia per i diritti fondamentali.

3. *L'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo.*

La Commissione suggerisce, al livello nazionale, di incentivare strategie finalizzate alla pratica delle pari opportunità e della parità di genere, di incoraggiare l'assunzione dei migranti mediante azioni di sensibilizzazione e incentivi economici, di sostenerne l'imprenditorialità agevolando l'accesso ai servizi bancari e di credito. Al livello sovranazionale, invece, si tratta di incentivare gli Stati membri ad adottare tali strategie e monitorare i livelli occupazionali.

4. *Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione.*

A tal fine, al livello nazionale si propone di: incentivare misure di preparazione come corsi di lingua ed educazione civica nel Paese di origine; includere nell'accoglienza attività finalizzate alle conoscenze di base della lingua

e della storia, dei valori e delle norme fondamentali, delle istituzioni, degli aspetti socio-economici e culturali del Paese di accoglienza, calibrandole su più livelli di istruzione e rendendole flessibili attraverso corsi modulati su diversi livelli, che rispondano alle esigenze dei nuovi arrivati; prestare attenzione, nel definire le attività di accoglienza ai cittadini di Paesi terzi di giovane età con difficoltà sociali o culturali legate a problemi di identità.

Al livello UE, la Commissione propone azioni transnazionali mediante lo scambio di buone pratiche tra contesti diversi, lo scambio di personale, la divulgazione comune dei risultati e il sostegno di programmi e modelli innovativi che favoriscano l'integrazione linguistica, sociale, culturale, politica del Paese di accoglienza.

Da evidenziare, a questo proposito, che la Commissione non individua alcuna pratica riguardo al «pieno rispetto della lingua e della cultura che sono proprie degli immigrati», principio che il Consiglio Affari e Giustizia aveva invece chiaramente esplicitato come ulteriore importante elemento della politica di integrazione¹⁶.

5. Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società.

Al livello nazionale, le varie attività di integrazione devono riflettersi in programmi scolastici che rispettino la diversità del cittadino di Paese terzo, adottando misure dirette a prevenire il rendimento scolastico insufficiente e l'abbandono scolastico precoce, a migliorare l'accesso dei giovani migranti all'istruzione terziaria e ad affrontare con efficacia il problema della delinquenza giovanile fra i migranti.

Al livello di Unione, la Commissione propone di promuovere l'istruzione dei cittadini di Paesi terzi nell'ambito del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" e di introdurre un quadro europeo per il riconoscimento chiaro e trasparente delle qualifiche.

¹⁶ 2618ª Sessione del Consiglio Giustizia e affari interni, *op. cit.*, punto 5: «L'acquisizione della lingua e della cultura della società ospite dovrebbe essere un obiettivo essenziale. Il pieno rispetto della lingua e della cultura che sono proprie degli immigrati, e dei loro discendenti dovrebbe parimenti rappresentare un importante elemento della politica di integrazione».

6. *L'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione.*

La Commissione, al livello nazionale, propone: il rafforzamento di tutti gli organismi pubblici e privati fornitori di servizi interculturali, di interpretazione e traduzione, di intermediazione e comunicazione; lo sviluppo di strumenti di informazione virtuali quali piattaforme per la consultazione attraverso le quali scambiare informazioni; la correlazione di programmi governativi con quelli aziendali sulla responsabilità sociale delle imprese; l'introduzione della competenza interculturale nelle strategie di assunzione e formazione.

Al livello di Unione, si prefigge di monitorare l'applicazione sia della Direttiva sui cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, sia della Direttiva sulla parità di trattamento¹⁷. Promuove, inoltre, l'incentivazione dello studio, lo scambio di buone pratiche e il sostegno alla formazione interculturale dei funzionari pubblici.

7. *L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri.*

A livello nazionale occorre promuovere l'uso di spazi comuni e attività in cui gli immigrati interagiscano con la società dello Stato membro ospitante, oltre che migliorare le condizioni di vita in termini di alloggio, sanità, strutture e servizi per bambini, spazi pubblici, la sicurezza del vicinato, l'opportunità di istruzione, volontariato e formazione lavorativa, l'esistenza di luoghi stimolanti protetti per bambini e giovani.

A livello UE, occorre potenziare la dimensione "integrazione" nelle politiche di inclusione e protezione sociale; promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche con le autorità regionali, locali e urbane attraverso reti su scala sovranazionale di Unione ed intensificare il legame tra queste e le «Cellule

¹⁷ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e Direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza dall'origine etnica.

nazionali di contatto», mediante lo scambio di consulenze e competenze. Infine, è necessario sostenere la cooperazione transnazionale a livello regionale, locale e comunale, fra autorità pubbliche, imprese private e società civile, comprese le associazioni di migranti.

8. *La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali.*

A livello nazionale occorre avviare un dialogo interculturale costruttivo e una riflessione pubblica ponderata, promuovere la creazione di piattaforme di dialogo interconfessionale ed intraconfessionale e/o tra comunità religiose e autorità con potere decisionale. A livello UE, è necessario agevolare il dialogo interculturale e interreligioso con i vari attori interessati, in particolare tra la Commissione e le organizzazioni religiose e di ricerca umanistica.

9. *La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi.*

A livello nazionale, si propone di: aumentare la partecipazione civica, culturale e politica dei cittadini di Paesi terzi nella società di accoglienza e il dialogo tra il governo e la società civile e i gruppi diversi di cittadini di Paesi terzi per promuoverne la cittadinanza attiva; sostenere la creazione di piattaforme consultive, su vari livelli, per la consultazione dei cittadini di Paesi terzi; promuovere il dialogo e gli scambi di esperienze e buone pratiche tra gruppi e generazioni di immigrati; aumentare la partecipazione dei cittadini di Paesi terzi al processo democratico, promuovendo una rappresentanza più equilibrata dei due sessi, attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione; ridurre gli ostacoli all'esercizio dei diritti di voto, come tasse o formalità burocratiche; favorire la partecipazione dei migranti alle organizzazioni esistenti, incoraggiando programmi speciali di volontariato e tirocini; aumentare la partecipazione dei cittadini di Paesi terzi allo sviluppo di risposte sociali al fenomeno della migrazione; creare associazioni di migranti che diano consulenza ai nuovi arrivati e coinvolgerne i rappresentanti nei programmi di accoglienza in

qualità di formatori e “modelli”; elaborare programmi nazionali di naturalizzazione e di preparazione alla cittadinanza.

A livello di Unione, la Commissione propone di: avviare un’indagine conoscitiva dei diritti e doveri dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri; favorire l’accesso dei migranti alle organizzazioni esistenti; creare organizzazioni, e una relativa piattaforma, che rappresentino gli interessi dei migranti su scala europea; valutare l’opportunità di elaborare un concetto di cittadinanza civica; ed incentivare la ricerca e il dialogo sulle questioni di identità e cittadinanza.

La Commissione inoltre, consapevole che l’integrazione investe numerosi settori come l’istruzione, l’occupazione, i servizi sociali e le amministrazioni locali, e ha quindi bisogno di essere sostenuta da un’ampia gamma di politiche, propone ulteriori esempi di azione a livello nazionale e di Unione, finalizzate a rendere maggiormente operativi questi due punti.

Questa esigenza viene stabilita anche dal punto 10 (*L’inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell’attuazione della politica pubblica*), mentre il punto 11 individua la necessità di monitorare e valutare le politiche di integrazione affinché possano essere sempre migliorate (*Occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare la politica, valutare i progressi verso l’integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni*).

La Commissione, riprendendo il programma dell’Aia, richiede la creazione di un sito web sull’integrazione accessibile a tutti, al fine di creare un inventario di buone pratiche, promuoverne lo scambio attraverso l’Unione e oltre i suoi confini e valutarne costantemente «l’efficacia e trasferibilità a contesti diversi». Maggiori informazioni sono reperibili sullo stesso sito web, www.integration.eu., attivo dal 2009.

Infine, ricordando il quadro giuridico che si è andato a costruire attraverso le Direttive sul soggiorno dei cittadini di Paesi terzi (in particolare quelle riguardanti il ricongiungimento familiare, i soggiornanti di lungo periodo, gli studenti ed i ricercatori), il quale prescrive parità di trattamento e riconoscimento

di fondamentali diritti quali elementi fondamentali per un'effettiva integrazione, precisa ulteriormente che «qualunque strumento futuro sulla migrazione dovrà tenere conto della parità di trattamento e dei diritti dei migranti».

3.2. L'Agenda europea e il nuovo Piano di azione

L'Agenda comune per l'integrazione del 2005 è stata ampliata e aggiornata con l'Agenda europea per l'integrazione del 2011¹⁸, che ha ribadito che l'Unione è esposta ad un invecchiamento demografico, a cui si può porre rimedio attraverso l'immigrazione legale, che «ottimizza l'uso della forza lavoro» e «accresce la produttività dell'economia europea».

L'Agenda parte dal principio sancito dalla Strategia Europa 2020 e dal programma di Stoccolma del 2010.

Con la Strategia Europa 2020, l'Unione si è posta degli obiettivi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, cambiamento climatico e sostenibilità energetica, istruzione, lotta alla povertà e all'emarginazione attraverso l'inclusione sociale.

Il cd. Programma di Stoccolma (Programma pluriennale sulla giustizia e gli affari interni per il periodo 2010-2014, adottato nel dicembre 2009 dal Consiglio Europeo) venuto dopo i programmi di Tampere (2000-2004) e dell'Aia (2005-2009), invece, mira ad una serie di priorità politiche, tra cui: la promozione della cittadinanza e dei diritti fondamentali; l'istituzione di meccanismi che agevolino l'accesso alla giustizia; lo sviluppo di una strategia di sicurezza interna; la garanzia di un accesso al territorio dell'Unione più efficiente, attraverso politiche di gestione integrata delle frontiere ed in materia di visti; lo sviluppo di una politica europea migratoria articolata da un sistema comune di asilo e dal contrasto all'immigrazione clandestina; l'integrazione della dimensione interna dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹⁸ COM(2011) 455 definitivo: Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

Gli orientamenti adottati con la Strategia Europa 2020 ed il Programma di Stoccolma del 2010 individuano nell'immigrazione un contributo ed una risorsa ai fini della crescita economica e di un'economia competitiva e sostenibile, riconoscendo nell'integrazione degli immigrati regolari un obiettivo politico, sostenuto dal rispetto e dalla promozione dei diritti umani. In particolare, l'integrazione viene vista come un processo di «adeguamento reciproco» degli immigrati e della comunità ospitante.

Le misure proposte dalla Commissione nel quadro dell'Agenda comune per l'integrazione non hanno sempre raggiunto gli obiettivi prefissati. Tutt'oggi risultano infatti parzialmente o totalmente incompiuti alcuni aspetti di integrazione, quali i livelli occupazionali della forza lavoro immigrata (in particolar modo femminile) nonché le percentuali di forza lavoro qualificata che svolge attività al di sotto delle proprie qualifiche (cd. sovraqualificazione), la disparità di rendimento scolastico, la crescente esclusione sociale nonché l'apprensione dell'opinione pubblica per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

Nello scenario della Strategia Europa 2020, l'Unione si è impegnata a raggiungere entro l'anno 2020 un tasso di occupazione del 75%, ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10% e allontanare dalla soglia di povertà oltre 20 milioni di cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in territorio comunitario.

A tal fine, l'Agenda propone azioni sotto tre diversi profili.

Sotto il primo profilo, quello dell'«integrazione tramite la partecipazione», invita ad un migliore uso delle risorse europee esistenti (il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi ed il Fondo europeo per i rifugiati) nel perseguimento di migliori pratiche di apprendimento della lingua; dell'istituzione di servizi di riconoscimento di qualifiche e competenze acquisite nel Paese di origine, per favorire una maggiore appetibilità sul mercato del lavoro; di una migliore formazione del personale scolastico, che sappia declinare i sistemi scolastici nazionali aprendosi ad altre culture europee e non europee; nonché per garantire l'effettiva fruizione dei servizi sociali e sanitari, con particolare attenzione ai beneficiari di protezione internazionale. Ciò deve

avvenire continuando a rispettare la parità di trattamento degli immigrati, anche tramite il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati nell'elaborazione delle politiche di integrazione nonché tramite misure di partecipazione democratica, quali corsi, tutoraggio, diritto di voto alle elezioni locali, organi consultivi locali ed incentivi all'imprenditoria.

Il secondo profilo, detto «più azione a livello locale», mira ad un maggiore coinvolgimento degli enti locali, regionali, oltre che di attori non statali, nelle aree urbane particolarmente svantaggiate e nell'uso di fondi a sostegno dell'integrazione.

Il terzo profilo, chiamato «coinvolgimento dei Paesi di origine», individua già nel Paese di origine un ruolo attivo nel processo di integrazione, poiché prima della partenza dei migranti, dovrebbe fornirgli le basi per l'integrazione, offrendo loro corsi di lingua e di formazione professionale. Una volta che essi si trovino nell'Unione, poi, deve sostenerli attraverso le ambasciate e aiutarli a preparare il rimpatrio qualora debbano fare ritorno nel Paese di origine. In questo senso è importante stabilire una collaborazione tra l'Unione ed il Paese di origine, ai fini del perfezionamento di metodi per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze.

Nel giugno 2016 la Commissione ha presentato un Piano di azione¹⁹ per sostenere gli Stati membri nel processo di integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottato in risposta alla crisi dei rifugiati, che ha manifestato l'esigenza di sostenere gli Stati membri con minore esperienza in materia di accoglimento e integrazione.

Partendo dalla già analizzata Agenda europea del 2011, il Piano presenta il sostegno che l'Unione può offrire agli Stati membri sotto il profilo «politico, operativo e finanziario» nello sviluppare e rafforzare il processo di integrazione dei cittadini di Paesi terzi, alla luce della constatazione che nonostante gli sforzi

¹⁹ COM(2016) 377 definitivo: Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo, al comitato delle regioni: Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

profusi permangono, come visto, dei punti di forte criticità nella loro integrazione, in particolare negli importanti settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale, nei quali gli immigrati mantengono una posizione fortemente svantaggiata rispetto ai cittadini dell'Unione. Questo svantaggio permane a tal punto da portare la Commissione a denunciare, alla luce di alcune ricerche svolte, *«un chiaro rischio che il costo della non integrazione superi quello degli investimenti nelle politiche di integrazione»*.

Le politiche di integrazione continuano ad essere di competenza degli Stati membri. Tuttavia, poiché l'attuale scenario geopolitico ha prodotto flussi migratori che hanno interessato diversi Stati membri, che si trovano quindi oggi a fronteggiare situazioni simili, l'intervento a livello europeo appare più che mai opportuno per fornire un quadro di azione strutturale.

Le misure previste dal Piano di azione sono catalogate come segue:

- *misure precedenti la partenza e l'arrivo*, quali la promozione di programmi per il «reinsediamento» dei rifugiati, con l'obiettivo di favorirne l'indipendenza e la fuoriuscita dal circuito d'accoglienza, e lo scambio delle migliori pratiche fra gli Stati membri nel settore delle misure di integrazione;
- *istruzione*,₂ tramite misure quali la predisposizione di valutazioni e corsi linguistici online a disposizione dei rifugiati, la creazione di reti strategiche che riuniscano ricercatori e professionisti, il sostegno di eventi di apprendimento e la rimozione degli ostacoli alla partecipazione all'istruzione della prima infanzia.
- *mercato del lavoro e formazione professionale*,₂ attraverso azioni quali il miglioramento del riconoscimento dei titoli accademici e delle qualifiche professionali, volto anche a favorire una coerente corrispondenza fra l'eventuale alta qualifica del soggetto e l'attività da lui svolta; il miglioramento delle attività rivolte ai giovani particolarmente vulnerabili; l'istituzione del "Social Innovation Competition", un concorso volto a premiare l'innovazione in vari settori tecnologici, di prodotti e servizi;
- *accesso ai servizi di base*,₂ tramite l'accesso a finanziamenti, in cooperazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), finalizzati

ad alloggi temporanei e a strutture sanitarie per i cittadini di Paesi terzi appena arrivati. È inoltre previsto il sostegno alle migliori pratiche nelle prestazioni di servizi di assistenza per i cittadini di Paesi terzi in situazioni di vulnerabilità (tra cui donne, bambini e anziani), nonché lo sviluppo di modelli di formazione riguardanti l'assistenza sanitaria dei cittadini di Paesi terzi, destinati agli operatori sanitari attivi in prima linea e volto a promuovere un approccio globale all'assistenza sanitaria dei singoli;

- *partecipazione attiva e inclusione sociale*, attraverso l'elaborazione di manuali per gli operatori del settore, volti all'espressione e al dialogo interculturale nonché alla partecipazione attiva dei cittadini di Paesi terzi alla vita politica, sociale e culturale delle società di accoglienza; il finanziamento di progetti della società civile riguardanti la partecipazione civica, anche dei cittadini di Paesi terzi; attività di sensibilizzazione contro la xenofobia e promozione delle migliori pratiche sulla lotta contro gli atti xenofobi, nell'ambito del contrasto ad ogni forma di intolleranza. A tal fine vengono anche finanziati progetti di prevenzione al razzismo, iniziative volte a migliorare la comprensione fra comunità, progetti interreligiosi, interculturali e più in generale promossi dalle ONG europee, con la creazione di una relativa pagina web consultabile in merito ad informazioni su finanziamenti dell'Unione disponibili. È inoltre prevista l'identificazione e diffusione delle buone pratiche relative al sostegno alle donne ed ai minori, specialmente se non accompagnati;
- *strumenti per il coordinamento, finanziamenti e monitoraggio*, quali la trasformazione delle cellule nazionali di contatto in una rete europea sull'integrazione, volta a promuovere l'apprendimento reciproco degli Stati membri; il rafforzamento della cooperazione mediante scambi fra Stati e, in generale, misure di coordinamento strategico di tutti gli strumenti di finanziamento dell'Unione, al fine di accrescere l'impatto del sostegno dell'UE sull'integrazione generale dei cittadini di Paesi terzi.

Nell'attuale piano finanziario relativo al 2014-2020 gli Stati membri hanno assegnato alla materia dell'integrazione 765 milioni di EUR. Rispetto al periodo pluriennale precedente, tale importo rappresenta un lieve calo, nonostante le esigenze siano invece in realtà aumentate, rivelandosi quindi inadeguato.

Sono inoltre a disposizione degli Stati membri i cd. fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europeo), che prevedono un ulteriore margine di sostegno alle misure di integrazione. In particolare, il Fondo Sociale Europeo (FSE) sostiene le azioni volte all'inclusione sociale, a combattere la povertà e la discriminazione, per un ammontare di 21 miliardi di EUR, mentre il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) supporta le misure di promozione delle infrastrutture per l'occupazione, l'istruzione, l'alloggio, la salute, il sostegno per l'avviamento d'impresa e la rigenerazione delle comunità sfavorite, per un importo complessivo di 21,4 miliardi di EUR.

4. Scenari di discriminazione e prospettive critiche

Come si è visto in merito alla Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM(2003) 336 def.), e già a partire dal precedente Consiglio Europeo di Tampere del 1999, era stato dato particolare rilievo al concetto di «cittadinanza civile» in uno specifico Stato membro, da riconoscere ai cittadini legalmente residenti da un lungo periodo di tempo, a garanzia dell'equo trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante e con il fine di rappresentare un primo passo verso l'acquisizione della cittadinanza di tale Stato.

Come detto, la Commissione adottava come cornice giuridica di riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, per il suo riferimento ai diritti universali dell'uomo, ricordando che il diritto europeo già attribuiva alcuni diritti ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti, quali il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e degli organismi dell'Unione, il diritto al risarcimento dei danni eventualmente provocati dalle istituzioni dell'Unione e

dai suoi agenti ed il diritto di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue riconosciute previste dai Trattati.

Se questi indirizzi politici trovano una risposta nelle direttive che disciplinano lo status dei cittadini di Paesi terzi (quali la direttiva sul ricongiungimento familiare e la direttiva sullo status di soggiornante di lungo periodo), è stato osservato da Gargiulo che vengono progressivamente abbandonati nei successivi programmi pluriennali dell'Aia e di Stoccolma²⁰.

Nel primo, la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è fortemente condizionata dai problemi di pubblica sicurezza del terrorismo internazionale e dell'aumento dell'immigrazione illegale, e l'attenzione sulle politiche in tema di immigrazione è principalmente concentrata sugli obiettivi economici della Strategia di Lisbona.

L'autore fa inoltre notare come, riguardo al processo "bidirezionale" in cui si sostanzia l'immigrazione, il programma dell'Aia attribuisca un'eccessiva enfasi ai doveri degli immigrati ed al loro senso di adattamento e responsabilità, al rispetto delle regole giuridiche dello Stato ospitante e alla conoscenza della sua lingua, storia ed istituzioni, limitando i compiti della società di accoglienza all'«invito generico di mettere gli immigrati nelle condizioni di adempiere alle loro responsabilità»²¹. Per quanto riguarda la cittadinanza civile, essa cessa di essere considerata come uno dei fattori promotori dell'integrazione, a conferma della difficoltà dell'Unione nell'orientare l'azione degli Stati.

Per quanto attiene al Programma di Stoccolma, la stessa linea è ribadita nell'assenza di riferimenti all'acquisizione della cittadinanza dello Stato membro e nella gestione più restrittiva degli ingressi per motivi di lavoro che non siano funzionali alle esigenze economiche degli Stati. Non a caso, si fa notare che nell'arco temporale di operatività del Programma di Stoccolma l'unica Direttiva adottata dall'Unione è stata quella in materia di permesso unico di soggiorno.

Gargiulo ne trae la conclusione che, se dal punto di vista del diritto internazionale «siamo ben lontani da un regime che riesca effettivamente e concretamente a limitare la libertà degli Stati per quanto concerne la scelta dei

²⁰ P. Gargiulo, *L'idea della cittadinanza civile* in G. Caggiano, *I percorsi giuridici per l'integrazione: migranti e titolari di protezione*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 103-114.

²¹ P. Gargiulo, *Op. cit.*, p.111.

criteri attraverso i quali attribuire la propria cittadinanza», dal punto di vista del diritto dell'Unione e dell'evoluzione della politica in tema di immigrazione ed integrazione, assistiamo all'«abbandono del modello di Tampere di uno spazio di libertà come bene comune di tutti, cittadini europei e non», lasciando inoltre privo di un'apposita disciplina giuridica il concetto di cittadinanza civile²².

C'è poi chi, come Favilli, evidenzia che all'interno dell'Unione sussistono differenze di trattamento fra i cittadini comunitari ed i cittadini di Paesi terzi sotto una pluralità di profili. Tali differenze derivano da una serie di fattori che si implicano a vicenda.

Innanzitutto, dal divieto di discriminazione per motivi di nazionalità non deriva un obbligo alla parità di trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi, «ma “solo” l'applicazione del principio generale di non discriminazione, in base al quale le differenze di trattamento sono legittime se basate su una giustificazione oggettiva, perseguano uno scopo legittimo e siano proporzionali rispetto all'obiettivo perseguito»²³.

Inoltre, l'Unione adotta un trattamento preferenziale nei confronti dei cittadini degli Stati membri in materia di ammissione, circolazione e soggiorno, per i quali ha istituito anche una cittadinanza europea sulla base del possesso della cittadinanza di uno Stato membro, accentuando il trattamento differenziato fra le due categorie di soggetti.

L'Unione distingue fra cittadini di Stati membri e cittadini di Paesi terzi laddove ogni Stato membro adotta a sua volta il proprio ordinamento giuridico nel trattamento dello straniero che può porre problemi di compatibilità con la normativa comunitaria.

Nella normativa riguardante i cittadini di Paesi terzi vi sono poi varie tipologie, che determinano una diversa gradazione dei diritti a seconda degli accordi internazionali adottati dall'Unione o dai singoli Stati membri.

²² P. Gargiulo, *Op. cit.*, p. 113-114.

²³ C. Favilli, *L'applicazione ai cittadini di Paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 128.

Come testimoniato dalle numerose Direttive, un particolare status è conferito poi ai familiari dei cittadini europei, i cui diritti sono tendenzialmente assimilati a questi ultimi. Sono invece previste norme relative alla parità di trattamento solo per alcune categorie di cittadini di Paesi terzi, quali i cd. di lungo soggiorno, i titolari di Carta Blu UE, coloro che godono del permesso unico e coloro che siano ammessi a fini di ricerca.

Secondo l'autrice, tale situazione trova riscontro anche nelle differenze di godimento dei diritti umani fondamentali, quale ad esempio il diritto essenziale alla vita familiare, come emerge dalla diversa disciplina in materia di ricongiungimento familiare dei cittadini dell'Unione e dei cittadini di Paesi terzi. Solo per questi ultimi, infatti, la Direttiva 2003/86/CE richiede, ai fini del ricongiungimento con il figlio minore di età superiore ai dodici anni, l'accertamento della sussistenza delle condizioni di integrazione, ponendo inoltre il termine del compimento del quindicesimo anno di età come limite per la presentazione della richiesta. Infine, gli Stati possono anche prevedere un periodo di attesa prima che il cittadino di Paese terzo possa fare richiesta di ricongiungimento, non superiore a due anni ma che può essere anche prolungato a tre anni, a seconda della legislazione vigente nello Stato membro.

Attraverso l'esempio della disciplina del ricongiungimento familiare, l'autrice sottolinea che «sembra profilarsi nell'ordinamento dell'Unione europea il medesimo approccio, già ampiamente collaudato dagli Stati membri, volto ad intendere in maniera diversa gli stessi diritti fondamentali a seconda che a beneficiarne siano i cittadini europei o i cittadini non europei». In questo modo, «i diritti umani dei cittadini di Paesi terzi vengono così a svolgere la funzione di limite estremo alla discrezionalità degli Stati nell'adozione e attuazione delle legislazioni sull'immigrazione; il risultato è tuttavia quello di una progressiva limitazione del diritto umano piuttosto che della discrezionalità dello Stato»²⁴.

Il nuovo art. 67 TFUE emerso dal Trattato di Lisbona sembra seguire questa direzione, nel momento in cui afferma di voler realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso una politica «fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi». Secondo Favilli ciò

²⁴ C. Favilli, *Op. cit.*, p. 131.

implica che l'obiettivo della parità di trattamento fra cittadini europei e non europei, viene sostituito dall'«obiettivo dell'«equità», in base al quale il trattamento dei cittadini di Paesi terzi deve essere il frutto di un contemperamento delle diverse legittime esigenze dell'Unione e proporzionale agli obiettivi che si vuole raggiungere»²⁵.

Per quanto riguarda la tutela antidiscriminatoria relativa al lavoro e ai diritti sociali, Bascherini sostiene che non si può negare che si è assistito, a partire dal Trattato di Amsterdam, ad alcuni importanti sviluppi nella ricerca di un nuovo equilibrio tra mercato e diritti sociali e quindi nel riconoscimento dei diritti sociali come diritti fondamentali²⁶. Ciò è confermato dalla Carta dei diritti fondamentali, con la centralità che essa pone nel principio di eguaglianza, e tuttavia non ancora sufficiente, come scrive l'autore, ad eliminare «la condizione di “minorità comunitaria” dei diritti sociali», poiché la crescita della dimensione sociale europea è stata più quantitativa, in termini di crescita delle tutele, che qualitativa, in termini di misure vincolanti nei confronti degli Stati²⁷.

Sono stati infatti soprattutto gli interventi della Corte di giustizia a parificare lo statuto dei diritti sociali dei cittadini europei con i lavoratori immigrati regolarmente residenti, nelle questioni inerenti le condizioni del lavoro, l'esercizio dei diritti sindacali, le prestazioni relative alla sicurezza sociale (assegni familiari, indennità di disoccupazione, ecc.) o altre decisioni che vanno indirettamente a incidere sull'effettiva integrazione sostanziale, come l'istruzione, la formazione professionale dei figli ricongiunti dei lavoratori e il permesso di soggiorno²⁸.

²⁵ C. Favilli, *Op. cit.*, p. 133.

²⁶ G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007, p. 270.

²⁷ G. Bascherini, *Op. cit.*, p. 271-72.

²⁸ G. Bascherini, *Op. cit.*, pp. 278-280.

Caggiano invece registra nello scenario attuale «un generale *trend* di stabilizzazione dei migranti, ma in un quadro di inasprimento delle condizioni giuridiche di integrazione e di gravi ostacoli ai processi di naturalizzazione»²⁹.

In base a quanto rilevato dalla Corte di giustizia, l'assenza di una definizione univoca di integrazione non autorizza gli Stati membri ad interpretarla in modo contrario ai principi del diritto comunitario e ai diritti fondamentali. Da qui, secondo Caggiano è possibile conferire al termine di integrazione un duplice significato.

Il primo è quello di «integrazione *lato sensu*, che si identifica con la finalità generale del diritto dell'immigrazione legale e della protezione internazionale, in quanto volti a promuovere e a facilitare l'inclusione nella società di accoglienza». In questo caso abbiamo una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione deve produrre atti di diritto derivato finalizzati al riconoscimento di status specifici, attraverso i quali raggiungere l'obiettivo dell'integrazione, mentre gli Stati membri sono obbligati a fornire un "equo trattamento" ai soggetti che siano titolari degli status riconosciuti dall'Unione.

Il secondo significato è quello di «integrazione *stricto sensu*, previsto dalle "clausole di integrazione" contenute in alcuni atti di diritto derivato dell'immigrazione legale e della protezione internazionale». Con "clausole" ci si riferisce a misure o condizioni rivolte ai cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti e ai beneficiari di protezione internazionale, che possono essere introdotte a livello nazionale³⁰.

Rispetto all'integrazione *lato sensu*, Caggiano rileva nella maggior parte degli Stati membri una «"deriva unilaterale" del processo di integrazione verso le esigenze dello Stato di accoglienza»³¹.

Per quanto attiene l'integrazione *stricto sensu*, le cd. "clausole di integrazione" sono contenute in taluni atti legislativi dell'Unione, quali le Direttive in materia di ricongiungimento familiare, soggiornanti di lungo

²⁹ G. Caggiano, *L'integrazione dei migranti tra soft law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 27.

³⁰ G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 28.

³¹ G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 30.

periodo, Carta Blu UE per lavoratori altamente qualificati e beneficiari di protezione internazionale.

L'autore prende in esempio la Direttiva 2003/109/CE sui cd. lungo-soggiornanti, nella quale la clausola di integrazione disciplina la facoltà degli Stati membri di «esigere che i cittadini di Paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale».

Egli sottolinea come dal rapporto della Commissione sull'attuazione della Direttiva negli ordinamenti degli Stati membri emergano notevoli disparità di trattamento fra gli Stati membri.

Infatti, le condizioni di integrazione richiamate dalla clausola includono diversi livelli di conoscenze linguistiche, e a volte anche altre conoscenze della società ospitante, quali la sua storia, i suoi valori ed i principi del suo ordinamento giuridico. A tal fine alcuni Stati membri predispongono un esame, eventualmente preceduto da corsi obbligatori, mentre altri prevedono solo dei corsi di integrazione.

La Commissione, nel suo rapporto, ricorda che gli Stati nel disporre le «condizioni di integrazione», devono rispettare le finalità della Direttiva, in accordo con i principi generali previsti dal diritto comunitario, quali l'«effetto utile» della Direttiva e il principio di proporzionalità. Per conformarsi a quest'ultimo principio, in particolare, la natura ed i livelli delle conoscenze, l'accessibilità della formazione e dei test imposti al cittadino di Paese terzo lungo-soggiornante dovranno essere minori dei criteri applicati per l'acquisizione della cittadinanza.

In materia di ricongiungimento familiare, invece, l'autore evidenzia le disparità in merito alle condizioni di ammissione nel proprio territorio poste dagli Stati membri, in attuazione della clausola di integrazione prevista dalla Direttiva 2003/86/CE. Infatti, alcuni Stati (come i Paesi Bassi, la Germania e il Regno Unito) richiedono obbligatoriamente ai familiari il superamento di test linguistici e/o di conoscenza della società ospite, sottoscrivendo anche un contratto con il quale si impegnano a seguire, al momento dell'ingresso, corsi di lingua e/o educazione civica, mentre altri Stati richiedono il soddisfacimento di tali obblighi solo dopo l'ingresso.

Ad ogni modo, Caggiano evidenzia come la Commissione ritenga troppo ampio il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nell'applicare le clausole di integrazione. Anche qui, i requisiti richiesti non devono diventare un ostacolo eccessivo al ricongiungimento familiare, ed ai fini di questa valutazione occorre tenere presente il principio di proporzionalità. Infatti, «se l'esito di una domanda di ricongiungimento familiare dipende dal superamento di un test, occorre allora sincerarsi che siano disponibili gli strumenti per prepararsi (materiale tradotto, corsi) e che i test siano accessibili (sede d'esame, costi d'iscrizione), e bisogna tener presente anche di specifiche circostanze individuali (analfabetismo attestato, problemi di salute)»³².

Per Caggiano dalla materia in esame emerge quindi un evidente scenario discriminatorio. In particolare, egli afferma che «il carattere discriminatorio dei test di integrazione linguistica e civica, specie di quelli effettuati *ex ante* nei Paesi di origine dei migranti, appare evidente nel confronto con i soggetti che ne sono esentati provenienti, ad esempio, da determinati Paesi occidentali. Tale circostanza determina l'identificazione dei destinatari degli obblighi di integrazione sulla base della loro origine nazionale e razziale»³³. Contesti altrettanto discriminatori si possono rilevare negli elevati standard di competenze linguistiche, nei requisiti specifici per l'accesso alla scuola da parte dei migranti e dei loro figli, nonché nella facoltà dello Stato membro di differenziare la facoltà di iscrizione scolastica, che costituiscono tutti indicatori di una disparità di trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi.

Alla luce della ricostruzione effettuata in materia di integrazione *stricto sensu*, Caggiano avanza due importanti critiche di legittimità alle misure nazionali adottate. La prima si riferisce al fatto che tali misure alterano la ratio dell'immigrazione legale, creando in capo al migrante degli obblighi di integrazione che, se non rispettati, possono condizionare l'accesso alle prestazioni sociali o addirittura l'allontanamento/espulsione. La seconda critica, di non minore gravità, si riferisce alle misure *ex ante* che gli Stati adottano circa la valutazione sull'"integrabilità" degli aspiranti immigrati. Si determina,

³² G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 44.

³³ G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 45.

dunque, tale conseguenza: «il controllo amministrativo tramite “test di integrazione” si è spostato dai migranti legalmente soggiornanti sul territorio nazionale (in sede di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno o di naturalizzazione), ai potenziali immigrati prima che una decisione sulla loro ammissione venga presa»³⁴.

L'autore constata, quindi, che «in alcuni Stati membri è in atto una tendenza ad utilizzare le misure di integrazione come strumento di selezione dell'immigrazione legale» e giunge ad affermare che tale tendenza non sia compatibile con il diritto europeo, in quanto «ogni Stato membro deve rispettare i principi del diritto dell'Unione anche nei settori non di competenza dell'Unione» non contravvenendo, da un lato, al principio dell'“effetto utile” delle direttive, che non devono essere disattese nella loro applicazione, dall'altro lato, al principio di proporzionalità, in virtù del quale «ogni misura deve avere un obiettivo legittimo ed essere idonea a raggiungerlo, senza andare oltre quanto necessario in considerazione dell'obiettivo e sullo scopo delle direttive in parola»³⁵. Dunque, anche qualora le misure adottate dagli Stati fossero idonee a raggiungere l'obiettivo dell'integrazione, esse sarebbero comunque illegittime qualora lo stesso obiettivo possa essere raggiunto da misure meno rigide.

Per evitare tali derive, Caggiano insiste sulla necessità di affrontare la questione dell'integrazione lungo la strada dell'attuazione e della riforma del diritto sovranazionale in materia di asilo e immigrazione. Occorre cioè superare l'approccio di stampo nazionale, che limita fortemente l'intervento decisionale europeo, quando tale approccio contrasta con i diritti fondamentali, i principi di non discriminazione e solidarietà affermati solennemente dall'Unione³⁶.

Si tratta quindi di far proprio il già citato monito dell'Agenda europea per l'integrazione del 2011 che, come visto, individuava il profilarsi di un rischio che «il costo della non integrazione, in termini di stabilità socio-economica, potrebbe rivelarsi assai più alto del costo delle politiche di integrazione».

³⁴ G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 50.

³⁵ G. Caggiano, *Op. cit.*, p. 54.

³⁶ G. Caggiano, *Riflessioni su proto-integrazione dei richiedenti asilo e diversità culturali*: <http://www.sidiblog.org/2016/06/29/riflessioni-su-proto-integrazione-dei-richiedenti-asilo-e-diversita-culturali/>, 28 giugno 2016.

In particolare, l'autore evidenzia alcune criticità, che potrebbero tuttavia essere già risolte proprio a partire dalla base giuridica del TFUE (art. 79, par. 4), il quale attribuisce all'Unione una competenza di sostegno, completamento e coordinamento in materia di integrazione, lasciando agli Stati membri la competenza principale.

Rispetto agli immigrati irregolari, che sono esclusi da ogni forma di integrazione e soggetti a misure di rimpatrio, Caggiano fa notare che gli Stati, conservando la sovranità sui flussi di ingresso (art. 79, par. 5 TFUE), possono regolarizzare e quindi integrare anche coloro che siano entrati in maniera irregolare, appellandosi alla protezione umanitaria.

Rispetto invece ai nuovi richiedenti asilo appena giunti sul territorio e che hanno elevate possibilità di ottenere lo status di rifugiato o comunque di beneficiare di protezione internazionale, occorrerebbe, secondo Caggiano, «la creazione di una “corsia normativa ed operativa” di integrazione precoce (*early integration* o “proto-integrazione”) e accelerata (*fast-track*)». Occorre cioè andare ad incidere in quel lungo periodo di inattività, che priva i richiedenti di cogliere opportunità legali di lavoro, «nell'interesse reciproco dello sviluppo delle potenzialità e della dignità delle persone destinate a soggiornare un lungo periodo».

In attesa che la Commissione proceda al potenziamento delle vie legali di accesso al territorio europeo e alla riforma del sistema comune di asilo, come già richiesto dalla Comunicazione (2016) 197 final, l'opzione della “proto-integrazione” potrebbe essere accolta dagli Stati membri anche «con l'innalzamento degli standard minimi di accoglienza previsti a livello europeo» (vale dire di quegli standard minimi disciplinati dalla cd. “Direttiva accoglienza” (2013/33/UE) e dalla cd. “Direttiva qualifiche” (2011/95/UE), in particolare con i “Considerando” nn. (45) e (47)³⁷), al fine di accelerare il processo di integrazione.

³⁷ *Direttiva 2013/33/UE*: scolarizzazione e istruzione dei minori *ex art. 14*, accesso al lavoro entro un massimo di nove mesi *ex art. 15*, accesso alla formazione professionale *ex art. 16*, condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria *ex art. 17*.

Direttiva 2011/95/UE: accesso ai programmi di integrazione e creazione delle condizioni che ne garantiscono l'accesso *ex art. 34*; accesso all'occupazione *ex art. 26*; accesso all'istruzione *ex art. 27*; riconoscimento delle qualifiche professionali *ex art. 28*; assistenza sociale *ex art. 29*;

CONCLUSIONI

Al fine di chiarire la questione dell'integrazione sostanziale dei cittadini di Paesi terzi all'interno del territorio europeo, si è ricostruito il percorso nello sviluppo di un quadro europeo comune in materia di integrazione, a partire dal Trattato di Amsterdam del '97, che per primo stabilì la competenza dell'Unione in materia di asilo e immigrazione, passando per il Consiglio di Tampere del '99 e per alcune Comunicazioni della Commissione europea, tra cui la prima, del 2001, introdusse il cd. «Metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione», con una specifica area dedicata all'integrazione.

È stata poi individuata la definizione di integrazione, descritta dalla successiva Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione del 2003 come «processo bilaterale, che si fonda sulla presenza di reciproci diritti e, conseguentemente, obblighi per i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e per la società ospitante che offre una piena partecipazione al migrante». Ciò implica, da una parte, che la società ospitante si assuma la responsabilità di garantire la presenza di diritti formali a favore dei migranti, tali da consentire agli stessi di partecipare alla vita economica, sociale, culturale e civile, e, dall'altra parte, che i migranti rispettino norme e valori fondamentali della società che li ospita e partecipino attivamente al processo di integrazione, senza essere costretti a rinunciare alla propria identità.

assistenza sanitaria *ex art. 30*; alloggi e altre condizioni speciali dei minori non accompagnati *ex art. 31*, accesso all'alloggio *ex art. 32*. “Considerando” n. (45): «Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari di protezione internazionale assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati, senza discriminazioni in materia di servizi sociali. Con riferimento all'assistenza sociale, le modalità e i dettagli concernenti l'attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale. La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale». “Considerando” n. (47): «I programmi di integrazione rivolti ai beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbero tenere conto, per quanto possibile, delle particolari esigenze e delle specificità della situazione degli interessati, ivi inclusa ove opportuno, l'offerta di una formazione linguistica e di informazioni sui diritti e sugli obblighi individuali connessi allo status di protezione riconosciuto nello Stato membro in questione».

Da ultimo, gli orientamenti adottati con il Programma di Stoccolma e con la Strategia Europa 2020 individuano nell'immigrazione un contributo e una risorsa ai fini della crescita economica e di un'economia sostenibile e competitiva, attraverso un processo di adeguamento reciproco tra immigrati e comunità ospitante, riconoscendo nell'integrazione degli immigrati un obiettivo politico.

A questo punto, si è ritenuto di mettere in luce la complessità dell'approccio alla realizzazione di un regime comune, definito dalla stessa Commissione come «incrementale», per cui i diritti e i doveri che il cittadino di Paese terzo acquisisce devono essere proporzionali alla durata del suo soggiorno e dunque essere soggetti ad uno sviluppo equilibrato nel corso del tempo, e «multisetoriale», prendendo dunque in considerazione la pluralità degli aspetti implicati nell'integrazione, che non sono solo economici e sociali, ma si estendono ad ulteriori ambiti quali, ad esempio, il rispetto dell'identità culturale e religiosa, l'integrazione nel mercato del lavoro, l'istruzione e le competenze linguistiche, il contrasto alla emarginazione urbana, i diritti politici e la partecipazione attiva alla vita civile, in un'ottica di scambio interculturale e nel rispetto delle diversità.

A tal fine, si è esaminato il quadro degli undici principi fondamentali comuni sulle politiche di integrazione, formulato dal Consiglio europeo e confluiti nell'Agenda comune per l'integrazione del 2005, nell'Agenda europea del 2011 e nel Piano di Azione del 2016, i cui contenuti si sono analizzati nel dettaglio.

Da tale analisi è emerso che le misure proposte con l'Agenda comune non sempre hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. Tutt'oggi risultano infatti parzialmente o totalmente incompiuti alcuni aspetti di integrazione, quali i livelli occupazionali della forza lavoro immigrata (in particolar modo femminile), nonché le percentuali di forza lavoro qualificata che svolge attività al di sotto delle proprie qualifiche, la disparità di rendimento scolastico, la crescente esclusione sociale nonché l'apprensione dell'opinione pubblica verso l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. Emblematica in tal senso l'affermazione della Commissione che evidenzia «un chiaro rischio che il costo della non integrazione superi quello degli investimenti nelle politiche di integrazione».

Alla luce dell'analisi svolta, è risultato evidente uno sbilanciamento del processo bilaterale di integrazione a sfavore del migrante. Possono considerarsi conferme di questo orientamento l'eccessiva enfasi al senso di responsabilità e adattamento di questi ultimi, la concessione restrittiva dei permessi di soggiorno che non siano funzionali alle esigenze economiche degli Stati, nonché l'assenza di espliciti riferimenti all'acquisizione della cittadinanza.

Inoltre, si è visto come dal divieto di discriminazione per motivi di nazionalità non derivi un obbligo alla parità di trattamento fra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi, ma solo l'applicazione del generale principio di non discriminazione, in base al quale le differenze di trattamento sono ammissibili se perseguano uno scopo legittimo e siano proporzionali all'obiettivo perseguito. Ne deriva un trattamento preferenziale adottato nei confronti dei cittadini europei in svariate materie, quali l'ammissione, circolazione e soggiorno negli Stati membri. Un esplicito diritto alla parità di trattamento con i cittadini dell'Unione è previsto solo per alcune categorie (tra cui i familiari di cittadini europei), creando una disparità di trattamento fra i diversi cittadini di Paesi terzi, a seconda del titolo del loro soggiorno.

Sono emerse notevoli disparità fra gli Stati membri nei diversi livelli di conoscenze linguistiche richieste al migrante, a volte con la richiesta di ulteriori conoscenze della società ospitante. Alcuni Stati membri predispongono un esame, mentre altri prevedono solo dei corsi di integrazione. In alcuni casi, gli Stati mancano di rispettare il principio di proporzionalità e il principio dell'effetto utile delle direttive, richiamati dalla Commissione, in quanto la natura e i livelli delle conoscenze richieste, nonché l'accessibilità della formazione e dei test imposti non sono minori di quelli applicati per l'acquisizione della cittadinanza. La stessa Commissione ha ritenuto troppo ampio il margine di discrezionalità lasciato agli Stati nell'applicazione delle clausole di integrazione, poiché i requisiti richiesti non devono diventare un ostacolo eccessivo e, se l'esito della domanda dipende dal superamento di un test, occorre allora sincerarsi che siano disponibili gli strumenti e l'accessibilità agli stessi, tenendo anche conto di specifiche circostanze individuali, delle quali gli Stati spesso mancano di tener conto.

Dall'insieme di questi elementi si è resa evidente la necessità di affrontare la questione dell'integrazione lungo la strada dell'attuazione e riforma del diritto sovranazionale in materia di asilo, superando l'approccio di stampo nazionale, che appare oggi ancora disomogeneo fra i vari Stati e fonte di numerosi scenari discriminatori, con l'obiettivo della creazione di un vero sistema comune e di un innalzamento degli standard minimi di accoglienza previsti a livello europeo.

A conclusione dell'analisi svolta nel suo insieme e alla luce della normativa europea esaminata, è emerso in modo evidente il lungo cammino ancora da percorrere a livello di Unione in materia di asilo e integrazione, finalizzato alla creazione di un vero regime comune europeo, che oggi non può considerarsi soddisfacente. Una maggiore inclusività dei livelli minimi di riconoscimento, il superamento delle disparità di trattamento rispetto ai cittadini europei e una maggiore responsabilizzazione del ruolo degli Stati membri nel rapporto bilaterale di integrazione sembrano essere i parametri entro cui orientare l'azione dell'Unione, affinché possa realizzarsi una concreta integrazione dei cittadini di Paesi terzi, permettendo loro di esprimersi quale valore aggiunto in termini di crescita non solo economica e sociale, ma anche civile e culturale.

BIBLIOGRAFIA

LEGGI E TRATTATI

Costituzione della Repubblica Italiana approvata il 22.12.1947, promulgata il 27.12.1947 ed entrata in vigore il 1.1.1948

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 4.11.1950 (e successive modifiche)

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza 2000, in *G.U. delle Comunità Europee del 18.12.2000*, <http://www.giurcost.org/fonti/CdfUE.pdf> e Lisbona 2007, in *G.U. delle Comunità Europee del 17.12.2007*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3Aai0033>.

Trattato sull'Unione europea del 26.10.2012 (versione consolidata), in *G.U. dell'Unione europea C 326/13*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT>.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea del 26.10.2012 (versione consolidata), in *G.U. dell'Unione europea C 326/47*, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT>.

DIRETTIVE

Tutte le direttive sono tratte dalla sezione dedicata del sito istituzionale dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/eu-summary/eu-summary-search.html>.

Direttiva 2003/109/CE – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare.

Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Direttiva 2004/113/CE – Attuazione principio di parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

ALTRE FONTI UE

Consiglio Europeo di Tampere 15-16 ottobre 1999. Conclusioni della Presidenza: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

COM 2000/167 final: Quadro di Controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "Libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

COM 2000/757 final: Politica comunitaria in materia di immigrazione, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

COM 2001/387 final: Metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

Commissione Europea, Relazione annuale 2002, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20030317/com\(2002\)0490_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20030317/com(2002)0490_IT.pdf).

COM 2003/5 final: su Immigrazione, integrazione e occupazione, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

COM 2003/336 final: su Immigrazione, integrazione e occupazione, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. Conclusioni della Presidenza: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3-it.htm.

Commissione europea, Relazione annuale 2003, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030909/COM\(03\)0098_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030909/COM(03)0098_it.pdf).

Consiglio europeo di Bruxelles dei 4-5 novembre 2004. Conclusioni della Presidenza: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/81048.pdf.

2618^a Sessione del Consiglio Giustizia e Affari Interni, 19 novembre 2004 (allegato), http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_it.htm.

Commissione europea, Relazione annuale 2004, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/annual_report_2004_it.pdf.

Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, prima edizione, 2004, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=29BA66F4-F6EE-9C01-66D60F9519DC656D>.

COM 2005/C 53/01: Programma dell'Aia di rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2005:053:FULL&from=EN>.

COM 2005/389 final: Agenda comune per l'integrazione; quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea, <https://www.privacy.it/archivio/com2005-389def.html>.

Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, seconda edizione, 2007, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=media.download&uuid=29BC5BFF-98A2-4C1A-DB40DE64D59AF88D>.

Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, terza edizione, 2010, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=29CB921C-BA6D-E4C1-2AC75574504C8329>.

Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:j10034&from=IT>.

Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione del 27.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:it:PDF>.

COM 2011/455 final: Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (<https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>).

Consiglio Giustizia e Affari Interni. Conclusioni del 5-6 giugno 2014, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/jha/143981.pdf.

COM 2014/210 final: Orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

FAMI: Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - Regolamento UE n. 516/2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014R0516>.

Strategia Europa 2020: La strategia europea per la crescita, <http://www.europedirect.unisi.it/wp-content/uploads/sites/32/2015/11/Europa2020.pdf>.

COM 2016/197 final: Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziale le vie legali di accesso all'Europa, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-197-IT-F1-1.PDF>.

COM 2016/377 final: Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

FEI: Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (2007-2013), http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0180_Volumentto_FEI-ANCI-DEF.pdf

Sito sull'integrazione (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>)

EU cooperation networks for migrant integration (fino al 2016): <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/networks>.

Progetti di integrazione in corso (Italia), <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Progetti-e-azioni/Pagine/default.aspx>

Esperienze sul Territorio a sostegno al percorso di integrazione socio-culturale ed economica dei cittadini migranti presenti in Italia, <http://www.integrazionemigranti.gov.it/EsperienzeSulTerritorio/Pagine/default.aspx>.

Programma Europa per i cittadini 2014-2020, https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/2018_programme_guide_it.pdf.

Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020, finalizzato all'ulteriore sviluppo, promozione e protezione di un'area di uguaglianza e rispetto dei diritti umani, come stabilito dai Trattati e dalla Carta, <https://europa.eu/european-union/topics/eu-citizenship.it>.

DOTTRINA

Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli 2016.

Bascherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Iovene, 2007.

Bascherini G., Ciervo A., *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del Welfare State*, https://www.academia.edu/9853407/L_INTEGRAZIONE_DIFFICILE_IL DIRITTO ALLA SALUTE E ALL ISTRUZIONE DEGLI STRANIERI NELLA CRISI DEL WELFARE STATE.

Caggiano G., *Riflessioni su proto-integrazione dei richiedenti asilo e diversità culturali*, <http://www.sidiblog.org/2016/06/29/riflessioni-su-proto-integrazione-dei-richiedenti-asilo-e-diversita-culturali/>.

Caggiano G., *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione*, Giappichelli, 2014.

Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione*, Giappichelli, 2014.

Citti W., *Le categorie di cittadini di Paesi terzi non membri della UE protetti dal principio di parità di trattamento di cui al diritto dell'UE*, http://old.asgi.it/public/parser_download/save/studio_citti_diritto_ue.pdf.

Favilli C., *L'applicazione ai cittadini di paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione*, Giappichelli, 2014.

Licastro G., *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, <https://www.diritto.it/articoli/europa/licastro.pdf>.

Marletta M., Parisi N. (a cura di), *Multiculturalismo e Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2008.

Milani G., *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in <http://federalismi.it>, 2018.