



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti.

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti / Marco Borraccetti. - In: DIRITTO PUBBLICO. - ISSN 1721-8985. - STAMPA. - 1/2020:gennaio aprile(2020), pp. 15-31. [10.1438/96673]

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/760182> since: 2020-05-27

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1438/96673>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Marco Borraccetti, L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 1/2020, pp. 15-31, doi: 10.1438/96673

The final published version is available online at: [10.1438/96673](https://doi.org/10.1438/96673)

Rights / License:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

When citing, please refer to the published version.

Marco Borraccetti

L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'integrazione nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali. – 3. La definizione di integrazione. – 4. Obblighi degli Stati e Obblighi dell'Integrato. – 5. Lo sviluppo dell'azione di integrazione. – 6. Gli Strumenti finanziari per l'integrazione. – 7. In conclusione.

1. *Introduzione*

L'ondata migratoria degli ultimi anni, quale che fosse la ragione che ha spinto molti cittadini non europei a cercare di raggiungere l'Unione europea, ha posto in discussione vari aspetti legati al fenomeno migratorio. Tra di essi vi è il tema dell'integrazione dei migranti negli Stati di arrivo e permanenza; un tema non nuovo che riguarda, come si è portati a pensare, tanto coloro che ottengono protezione internazionale perché riconosciuti come rifugiati o perché beneficiari di altre forme di protezione, quanto coloro che rientrano nel gruppo dei cosiddetti migranti per ragioni economiche e che si trovano nel territorio di uno Stato dell'Unione in posizione regolare. Per ovvie e note ragioni, sono esclusi coloro – seppur cittadini non europei – che beneficiano del diritto alla libera circolazione e soggiorno perché familiari di cittadini dell'Unione.

Sin dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999¹, il legame migrazione/integrazione è emerso con forza. Infatti, l'integrazione dei cittadini non europei è tra i capisaldi di quelle conclusioni ed è legata tendenzialmente al riconoscimento di pari diritti rispetto ai cittadini europei². Un legame che nel corso degli anni è stato ribadito e, anche in periodo

¹ Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, 15-16.10.1999.

² Punto 18 delle Conclusioni, cit.

più recente, confermato col piano d'azione del 2016³, avente l'ambizione di aiutare gli Stati a rafforzare le loro politiche destinate all'integrazione di migranti provenienti da paesi terzi e che illustra il sostegno politico, finanziario e operativo che la Commissione avrebbe inteso sviluppare a sostegno delle iniziative statali. Per questo, il Piano ha definito priorità e strumenti politici volti a sostenere iniziative di integrazione, il cui obiettivo principale era – ed è – riconducibile all'inclusione sociale ed alla lotta contro la discriminazione⁴.

2. *L'integrazione nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali*

Diverse sono le disposizioni contenute nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che rilevano quando ci si riferisce all'integrazione dei cittadini migranti, pur se solo nel Trattato sul Funzionamento si ha l'unica disposizione espressamente diretta a favorire l'integrazione dei cittadini non europei, regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri⁵.

L'art. 79.4 rientra nell'ambito della politica europea della migrazione, inclusa dall'art.4.2 TFUE tra le materie di competenza concorrente, così come la politica per la coesione sociale; al contempo, non ve ne è menzione tra le politiche cosiddette di sostegno, che includono – tra le altre – quella relativa all'istruzione e alla formazione professionale, il cui rilievo sul punto verrà sottolineato nel corso della trattazione. Tale disposizione consente la realizzazione di un'azione concertata, pur escludendo ogni tipo di armonizzazione legislativa⁶, il che porta a ipotizzare che le misure di

³ Comunicazione della Commissione del 7.6.2016, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, COM(2016)377 final.

⁴ E. Bribosia, *Les politiques d'intégration de l'Union européenne et des États membres à l'épreuve du principe de non-discrimination*, in Y. Pascouau, T. Strik, *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2012, pp. 51-81.

⁵ S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy. Challenges to Rule of Law, Exceptions to Inclusion*, in L. Azolai, K. De Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford Scholarship Online, 2014, pp. 149-187.

⁶ Secondo tale paragrafo, infatti, il Parlamento europeo e il Consiglio «[...] possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

integrazione, pur se inserite all'interno di una politica unionale di competenza concorrente, rientrano come caratteristiche tra quelle che svolgono un'azione di coordinamento, cioè quelle che «si completano e rafforzano reciprocamente con quelle degli Stati membri»⁷. In tal senso, del resto, si è espressa la Commissione europea che, nel compiere un bilancio sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, si è riferita all'integrazione come ad una «politica di sostegno»⁸.

Il fatto che l'integrazione sia una componente interna alla politica dell'immigrazione comporta che essa possa essere sviluppata con forme proprie dell'esercizio delle competenze concorrenti. Un'impostazione che non vedrebbe modifica anche qualora, secondo quanto prospettato nella proposta di piano finanziario 2021/2027⁹, le misure finanziarie sull'integrazione dovessero transitare dai fondi AMIF¹⁰ a quelli che sostengono la coesione sociale¹¹, finalizzata alla promozione di uno «sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione», così come affermato dall'art.174 TFUE. Ecco che, dunque, l'integrazione dei migranti, quale che sia la ragione della loro presenza sul territorio dell'UE, verrebbe vista come uno strumento per garantire e conseguire un obiettivo di natura generale, della cui azione andrebbero a beneficiarne non solo i cittadini europei, ma tutti coloro che vivono negli Stati membri.

L'uso di strumenti la cui base giuridica differirebbe da quella riconducibile alla politica sull'immigrazione, non comporterebbe comunque modifiche sul piano procedurale poiché, in tutti questi casi, incluse le situazioni riconducibili all'art.164 TFUE, sul Fondo Sociale Europeo, è previsto il ricorso alla procedura legislativa ordinaria. Le prerogative delle Istituzioni coinvolte, pertanto, non andrebbero a mutare.

⁷ R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 426.

⁸ Comunicazione della Commissione del 16.10.2019, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM (2019) 481 final.

⁹ Comunicazione della Commissione del 2.5.2018, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM(2018)321.

¹⁰ Si tratta del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione, l'acronimo deriva dalla versione in lingua inglese.

¹¹ In tale direzione sembrano orientate le relazioni sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, di marzo e ottobre 2019, ove il legame tra integrazione e migrazione è ribadito; si tratta, rispettivamente, delle Comunicazioni del 6.3.2019, COM (2019) 126 final, e del 16.10.2019, cit.

Le misure funzionali all'integrazione dei migranti potrebbero rientrare anche tra le cosiddette azioni di sostegno, come nel caso – ad esempio – dell'istruzione e della formazione professionale, individuate espressamente dall'art. 6 TFUE. Il ricorso all'opportuna base giuridica ed all'altrettanto opportuno strumento giuridico potrebbe essere fondato sull'individuazione della finalità prevalente della misura: se finalizzata all'integrazione del migrante, potrebbe rientrare nel campo dell'art.79.4 o – in prospettiva futura, alla luce delle proposte per il bilancio 2021-2027 – in quello della coesione sociale, di cui all'art.177 TFUE o, se del caso, all'art. 178 TFUE; qualora, invece, la misura fosse finalizzata all'educazione e/o alla formazione professionale, ove il migrante sarebbe uno dei beneficiari ma non il suo destinatario esclusivo o principale, allora risulterebbe riconducibile ad un'azione di sostegno e, pertanto, si potrebbe far ricorso all'art. 166 TFUE.

Se si volge invece l'attenzione al Trattato sull'Unione europea ed alla Carta dei diritti fondamentali, va notato che, pur in assenza di richiami espressi all'integrazione, non si possono ignorare le disposizioni che rimandano ai principi democratici, allo Stato di diritto ed al rispetto dei diritti fondamentali. Si pensi, ad esempio, all'art.2 TUE, così come alle disposizioni della Carta che riconoscono diritti di importanza cruciale per il processo di integrazione; tra di essi la libertà di pensiero, coscienza e religione (art.10) e di espressione (art.11) ed il diritto alla parità tra uomo e donna (art. 23), di uguaglianza innanzi alla legge (art.20), alla non discriminazione (art.21), oltre che al rispetto della diversità culturale e religiosa (art.22).

Tale essenziale collegamento è emerso anche nel corso del dialogo sullo stato di diritto dedicato all'integrazione¹², ove si è sottolineata l'importanza della scelta volontaria degli Stati membri a far propri i valori richiamati dall'art. 2 TUE. Tuttavia, se valori fondamentali e stato di diritto sono parte essenziale dell'identità europea, è soprattutto la discussione sulla solidarietà, affermata espressamente all'art.80 TFUE, che ha confermato l'esistenza di visioni profondamente diverse tra gli Stati. Si pensi al legame tra la solidarietà tra Stati e l'integrazione dei migranti: l'assenza della prima ha per conseguenza il porre in discussione la seconda, sia per gli effetti che ne possono derivare quando gli Stati Membri sono soggetti a una forte pres-

¹² Consiglio dell'Unione europea, Doc 8774/16 del 13.5.2016, *Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of law dialogue*. Sulla natura del dialogo e le ragioni politico-istituzionali della sua istituzioni, si veda R. Baratta, *Rule of Law "Dialogues" Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 8, 2016, pp. 357-372, in particolare pp. 369 ss.

sione migratoria¹³, sia per il noto rifiuto alla stessa integrazione manifestato laddove la solidarietà è stata rigettata.

3. *La definizione di integrazione*

L'assenza di azioni tese all'armonizzazione legislativa, perché per l'appunto non consentite, fa sì che l'integrazione trovi la sua definizione negli atti non vincolanti che contribuiscono all'esercizio delle competenze dell'Unione da parte della Commissione e delle altre Istituzioni¹⁴.

Il primo testo cui riferirsi è l'Agenda comune per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea¹⁵ (Agenda 2005), ove si afferma che 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. Una definizione arricchita dalla successiva Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi¹⁶ (Agenda 2011) che, se da un lato ne ribadisce la natura di processo evolutivo, dall'altro sottolinea come l'integrazione vada interpretata anche in funzione dello sviluppo economico e della coesione sociale, affinché gli immigrati siano posti in condizione di contribuire alla crescita economica ed alla ricchezza culturale dell'Unione, attraverso la partecipazione alla vita economica, sociale, culturale e politica.

Gli elementi essenziali della definizione sono quindi due: i) da un lato, l'essere un processo dinamico, che investe svariati settori di intervento e non è fine a sé stessa; ii) dall'altro, la necessità di un reciproco adattamento tra i soggetti coinvolti.

¹³ Una situazione ben nota sin dall'inizio della cosiddetta crisi europea dei rifugiati, che trova richiamo anche al considerando 6 della cd. direttiva accoglienza: dir. 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26.6.2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), in GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 86.

¹⁴ Sul punto si vedano G. Caggiano, *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, pp. 175-210; K. Groenendijk, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, issue 1, 2004, pp. 111-126.

¹⁵ Comunicazione della Commissione dell'1.9.2005, *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, COM (2005) 389 def. (anche Agenda 2005).

¹⁶ Comunicazione della Commissione del 20.7.2011, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, COM(2011) 455 def. (anche Agenda 2011).

Se si guarda al primo aspetto, si può pensare che – in quanto processo dinamico – l'integrazione non sia fine, ma strumento per raggiungere altri obiettivi che, pur riguardando i cittadini di Stati terzi, hanno un potenziale impatto anche sulla comunità ospitante, che ne risulterebbe comunque beneficiaria. Soprattutto, dal punto di vista del rispetto dei diritti, detti obiettivi sono funzionali a porre sullo stesso piano e con pari diritti tutti i cittadini appartenenti ad una comunità, al di là del loro *status*¹⁷ giuridico.

Se si guarda al secondo profilo, ossia alla necessità di un reciproco adattamento tra tutti i soggetti coinvolti, esso implica non solo l'obbligo statale di rispettare e garantire diritti e valori fondamentali nell'accoglienza e nell'integrazione, ma richiede anche il loro rispetto da parte di tutti gli appartenenti alla comunità. Un obbligo che graverà anche – ma evidentemente non solo – su rifugiati e migranti che, a loro volta, dovranno essere posti nelle condizioni di poterlo fare anche attraverso strumenti di conoscenza linguistica e culturale¹⁸.

4. *Obblighi degli Stati e Obblighi dell'Integrando*

La riflessione sul tema dei diritti non può ignorare che i Trattati, pur riferendosi espressamente tanto ai diritti che ai doveri in capo ai cittadini¹⁹, si limitano tuttavia a specificare i primi, senza esplicitare in cosa possano consistere i secondi. Detta questione inevitabilmente si pone anche nel caso dei cittadini non europei, cui però tanto Consiglio che Commissione, oltre che gli Stati membri, paiono orientati a richiedere prova di volersi integrare, rispettando regole e valori della società in cui si trovano, con – in sostanza – una dichiarazione di impegno o fedeltà che sembra andare oltre la consapevolezza del rispetto delle tradizioni culturali, considerate in modo ampio, dello Stato di insediamento²⁰. Un impegno che – in ogni caso – non potrà comportare, richiedere o persino pretendere, una rinuncia alla rivendicazione di propri diritti, accettando nei fatti una *deminutio*

¹⁷ Consiglio dell'Unione europea, Doc 8774/16 del 13.5.2016, *Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of law dialogue*.

¹⁸ In tal senso si è espressa, nell'ambito del dialogo sullo stato di diritto (*Rule of law dialogue*, cit.), la Presidenza olandese dell'Unione, che ha sottolineato come le cosiddette sfide sull'immigrazione e l'integrazione debbano fronteggiare anche il pericolo del venir meno di una visione condivisa dei valori europei.

¹⁹ Si veda in particolare l'art.19.2 TFUE.

²⁰ Consiglio dell'Unione europea, *Rule of law dialogue*, cit., pp.4 ss.

che risulterebbe incompatibile con i valori propri dello stato di diritto e col rispetto dei diritti fondamentali sui quali la stessa Unione si fonda. È vero che, come sottolineato nel Piano d'Azione, comprendere questi valori fondamentali e aderirvi è elemento essenziale per vivere nella società di accoglienza e prendervi parte²¹, ma è altrettanto vero che di tali diritti dev'essere garantita adeguata protezione da parte di tutte le autorità nazionali competenti, quale che sia la loro articolazione; in tal senso va letto il fatto che il Consiglio abbia inserito la discussione sull'integrazione dei cittadini non europei, tra i dialoghi annuali sul rispetto dello stato di diritto.

Sin dalle conclusioni del 19.11.2004, il Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI)²² aveva individuato – quali elementi chiave dell'integrazione dei cittadini di stati terzi²³ – non soltanto l'azione di contrasto verso ogni forma di discriminazione, ma anche la loro inclusione sociale²⁴ e la loro partecipazione alla vita della comunità, attraverso la conoscenza linguistica, l'accesso al lavoro, l'istruzione e la formazione professionale. In particolar modo, si osserva l'importanza della partecipazione al processo democratico come condizione necessaria per una compiuta integrazione, pur se non va scordato che il diritto alla partecipazione elettorale per i cittadini non europei, anche coloro che sono soggiornanti di lungo periodo, non è garantito in modo uniforme dagli Stati membri e non è nemmeno compreso in provvedimenti legislativi dell'Unione, che peraltro difficilmente potrebbe vedersi riconosciuta sul punto una legittimazione sul piano giuridico e delle competenze.

In tale contesto, risulterebbe controverso anche il conferimento della cittadinanza come strumento per un'integrazione completa nella vita politica e sociale e per vedere riconosciuto il diritto di piena partecipazione al processo democratico. Non va dimenticato che la disciplina relativa all'acquisizione della cittadinanza, oltre che essere caratterizzata da un notevole grado di sensibilità e dalla competenza esclusivamente statale, negli ultimi anni ha visto emergere tendenze di natura restrittiva, con la possibilità di procedere ad una revoca della stessa non solo a coloro che l'hanno ac-

²¹ Piano d'azione sull'integrazione, cit., p.5.

²² Consiglio Giustizia e Affari interni del 19.11.2004, doc. 14615/04.

²³ Tali elementi sono stati poi ripresi ed integrati tra gli indicatori dell'integrazione: OECD, *Indicators of Immigrants Integration 2015: Settling In*, Parigi, OECD Publishing.

²⁴ Sul rapporto tra integrazione ed inclusione si veda S. Carrera, *Integration of immigrants versus social inclusion: a typology of integration programmes in the EU*, in T. Balzacq, S. Carrera, *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, London, Routledge, 2016, pp.87-112.

quisita in un secondo momento, per atti gravi e che ponevano a rischio la sicurezza interna degli Stati, ma anche a chi, risultandone in possesso sin dalla nascita, aveva trascorso un determinato periodo di tempo in uno Stato terzo senza aver manifestato l'intenzione di mantenerla²⁵.

Al contempo, appare comunque opportuno, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia²⁶, rendere trasparente e rispettoso del principio di proporzionalità il percorso che ne conduca al conseguimento: pur se non riconosciuta come strumento di integrazione, la procedura per il conferimento della cittadinanza non dovrebbe nemmeno essere vista, ritardando il riconoscimento agli aventi diritto, come mezzo idoneo ad impedire la loro compiuta integrazione.

I principi comuni di base dell'integrazione affermati dal Consiglio nel 2004²⁷ sono stati successivamente ripresi dal Piano d'azione del 2016, che si concentra sulla i) risposta comune basata sui valori europei e sul ii) rapporto tra valori e diritti.

L'idea di una risposta comune basata sui diritti fondamentali nasce dalla critica mossa ad alcuni Stati circa lo sviluppo di politiche non rispettose dei fondamentali valori europei e del principio di solidarietà. Tuttavia, nell'ambito del dialogo sullo stato di diritto e l'integrazione è emersa una posizione condivisa circa la possibilità che gli obblighi cd. umanitari possano essere limitati in proporzione alle capacità di accoglienza dei singoli Stati membri: se, si sottolinea, la protezione internazionale non può essere limitata in ossequio agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea, potrebbe essere tale, invece, la capacità di offrire protezione. Una posizione che, se resa concreta, aprirebbe la strada alla speculazione di natura politica e finanche al libero arbitrio, sì da porre in discussione l'effettività della protezione medesima.

Da ciò che afferma la Commissione, emerge che il rapporto tra valori e diritti si fonda sulla reciprocità come mezzo di integrazione dei migranti nella società europea, ove non ci sarebbe spazio per coloro che rinunciano

²⁵ Si pensi al cd. decreto sicurezza, D.L. 4.10.2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, convertito nella legge 1.12.2018, n. 132, in GU del 3.12.2018, n. 281, p.1 per quel che riguarda il primo caso; per il secondo si guardi alla sentenza della Corte di giustizia del 12.3.2019, causa C-221/17, *Tjebbes*.

²⁶ Si vedano le sentenze della Corte di giustizia del 2.3.2010, causa C-135/08, *Rottmann* e del 12.3.2019, *Tjebbes*, cit.

²⁷ Consiglio dell'Unione europea, doc. n. 14615/04 del 19.11.2004.

a, o rifiutano di, dividerne i valori. Tuttavia, non vi è definizione né condivisione di cosa significhi reciprocità nella ricezione ed integrazione dei migranti, intendendo probabilmente un concetto in evoluzione che non implichi solo l'accettazione dell'altro, ma il suo riconoscimento come individuo con diritti propri, riconosciuti e accettati nello Stato in cui si trova da parte della popolazione locale. Un'interpretazione che trova il suo limite, come emerge ancora una volta dal dialogo sullo Stato di diritto, nel mancato consenso sul rapporto tra reciprocità e tolleranza attiva, che porterebbe all'obbligo statale di accogliere la diversità culturale e religiosa, inclusa la riflessione sulla necessità di contrastare le ostilità della maggioranza verso la minoranza.

5. Lo sviluppo dell'azione di integrazione

Le misure europee sono volte a sostenere le azioni proprie dell'integrazione che possono svilupparsi in diversi modi, in funzione delle caratteristiche di status e/o formazione delle persone coinvolte, siano esse beneficiarie o meno di protezione internazionale, altamente o meno qualificate²⁸. L'agenda 2011, secondo la quale l'integrazione costituisce un fattore irrinunciabile anche per le politiche che riguardano i cd. migranti economici e non solo per coloro che beneficiano di protezione internazionale, individua tre settori chiave: i) la partecipazione; ii) l'incremento di azioni a livello locale; iii) il coinvolgimento dei paesi d'origine²⁹.

L'integrazione tramite partecipazione, vede come elementi fondamentali la lingua, l'accesso al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale ed il contrasto ad ogni tipo di discriminazione; al contrario, si sottolineano i doveri in capo ai migranti che non si limitano al rispetto delle regole proprie per tutti ma che dovrebbero dar dimostrazione della volontà e prova di volersi integrare. Inoltre, a questi mezzi, si aggiunge l'importanza della partecipazione al processo democratico che, seppur vista come

²⁸ Sui limiti giuridici all'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo, si veda D. Acosta Arcarazo, *'En Attendant Godot' or the EU Law Limits to Integration Conditions*, in Y. Pascouau, T. Strik, cit., pp. 153-170.

²⁹ In tal senso potrebbe essere letto il nuovo quadro di partenariato del 2016, ove la Commissione ha proposto strumenti e leve per partenariati globali con paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione e la re-integrazione. Si guardi alla Comunicazione della Commissione del 7.6.2016, *sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2016) 385 final.

condizione fondamentale per integrarsi, come visto non viene tuttavia garantita completamente dagli Stati membri.

Quanto all'importanza dell'apprendimento della lingua, anche come veicolo di conoscenza della cultura locale, va ricordato ciò che affermò la Corte di giustizia nella sentenza *K.*, secondo la quale la formazione linguistica ed i programmi introduttivi devono comunque essere economicamente accessibili, così come le relative valutazioni sulla conoscenza – alle quali è (o potrebbe essere) subordinata la possibilità di accedere o rimanere regolarmente sul territorio dello Stato membro interessato – non devono violare il principio di proporzionalità³⁰. Si deve inoltre aggiungere che la conoscenza linguistica, e più in generale l'istruzione, sono fondamentali misure contro la segregazione, da garantire a tutti i minori di età, con apposito sostegno per i minori rifugiati.

Risultano funzionali alla partecipazione anche l'accesso al lavoro e alle prestazioni di servizi sociali e sanitari di coloro che si ricongiungono o che si trovano sul territorio statale per beneficiare di protezione internazionale. Se si guarda all'accesso al lavoro, l'elemento chiave è rappresentato dal riconoscimento della formazione già conseguita nel corso della propria vita, per garantire impieghi adeguati al livello di qualifica posseduta, elevare il tasso di occupazione e contrastare il disequilibrio di genere, salariale e sulle tutele lavorative. Ciò risulta di particolare rilievo nel caso dei rifugiati, che spesso non sono in grado di provare quanto conseguito o sono stati costretti ad interrompere il percorso di formazione, ammesso siano riusciti ad avviarlo. Tale aspetto va preso in considerazione sin dal momento in cui si trovano nello Stato membro in attesa di risposta alla richiesta di protezione internazionale, poiché non è da escludere che la permanenza si protragga per lungo tempo a causa delle inefficienze statali, col rischio concreto di non potere svolgere attività adeguate alla loro preparazione³¹ se non, addirittura, di dover ricorrere al solo mercato nero³² o, ancor peggio, di

³⁰ Si guardi alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7.11.2018, causa C-484/17, *K.*, e del 9.7.2015, causa C-153/14, *K. e A.* Si vedano M. Gnes, *I requisiti linguistici e l'integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 221-229; D. Thym, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law. Comments on P & S and K & A*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, vol.18, pp. 89-111.

³¹ Tale aspetto è stato ribadito dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) del 5-6 giugno 2014, doc. 10578/14.

³² Per una visione generale dei profili di vulnerabilità dei lavoratori immigrati, si vedano C. Costello, M. Freedland, *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford Scholarship Online, 2014.

divenire mano d'opera per organizzazioni criminali per poter sopravvivere, o perché alla loro mercé.

Infine, anche l'accesso ai servizi di base risulta in stretta connessione con la partecipazione attiva alla vita democratica ed all'inclusione sociale. Si pensi, ad esempio, l'accesso ai servizi per l'infanzia, che consentirebbero l'inclusione ma anche maggiore libertà lavorativa per i genitori, soprattutto per le donne.

Il terzo strumento individuato dall'Agenda 2011 concerne il coinvolgimento dei paesi di origine, considerato il ruolo strategico da essi rivestito in tutti gli ambiti riconducibili alla migrazione di natura economica. Appare evidente, invece, che tale coinvolgimento non dovrebbe essere preso in considerazione in tutte quelle situazioni che riguardano i richiedenti protezione internazionale o per coloro che hanno visto tale protezione riconosciuta.

In pratica, secondo l'Agenda 2011, i paesi di origine dovrebbero continuare a costituire un riferimento per i migranti che arrivano in Europa per ragioni economiche: prima del viaggio, lì si dovrebbero gettare le basi dell'integrazione o – ancor meglio – per la riduzione delle necessità di migrare, attraverso investimenti sostenibili e che favoriscano lo sviluppo; quando a destinazione, si dovrebbe provvedere al loro sostegno, in vista della preparazione del rimpatrio temporaneo o definitivo una volta maturata esperienza da reinvestire nel luogo di origine o partenza verso il continente europeo. Si tratta, nei fatti, del tentativo di rendere effettiva l'ipotizzata migrazione temporanea e circolare³³, governata – si noti – non dal legittimo desiderio del migrante, bensì da regole e priorità individuate dagli Stati di origine e destinazione. I dubbi su tale impostazione derivano dal ritenere plausibile che lo Stato d'origine, quello che l'interessato vuole o è costretto a lasciare, continui ad esserne il riferimento, senza considerare, o facendolo al minimo indispensabile, le legittime aspirazioni di chi del fenomeno migratorio è protagonista. L'ipotesi fondata sulla circolarità richiede la definizione, attraverso i partenariati di mobilità, di un quadro chiaro di diritti che favorisca i movimenti di persone, cosa che certo non può limitarsi alla liberalizzazione di visti di breve durata proprio per l'insita natura della misura limitata nel tempo, inadeguata anche per la sola ricerca di lavoro, con l'obiettivo di poter presentare, in un secondo momento, la richiesta di ingresso nello Stato a fini lavorativi.

³³ Si veda la Comunicazione della Commissione del 18.11.2011, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 def.

I descritti principi fondamentali della politica dell'integrazione, sono stati confermati dal consiglio GAI del giugno 2014 che – sottolineando gli esistenti deficit circa occupazione, istruzione ed inclusione sociale – ha continuato ad includere tra i beneficiari delle misure di integrazione tanto rifugiati che migranti economici regolarmente soggiornanti nell'UE. In tal contesto, è stata ribadita la necessità di prevedere strategie efficaci da parte degli Stati Membri con minore esperienza di integrazione, includendo misure di sostegno a richiedenti protezione, ivi comprese azioni di ricollocamento e reinsediamento. Per la prima volta ci si riferisce anche ai richiedenti protezione, oltre che ai rifugiati, ampliando così la platea dei soggetti coinvolti e, soprattutto, estendendo l'idea dell'integrazione anche a coloro che vivono una posizione di maggiore precarietà.

La necessità di politiche efficaci d'integrazione è ribadita dalla successiva agenda europea sulla migrazione (2015)³⁴ e ripresa negli anni successivi dalla risoluzione parlamentare del 12 aprile 2016³⁵, che invita a garantire una piena partecipazione e un'integrazione rapida di tutti i cittadini di paesi terzi, inclusi i rifugiati, confermando la comunicazione del 7 aprile 2016 sul semestre europeo³⁶, che evidenziava come le politiche nazionali avrebbero dovuto «considerare il recente afflusso di migranti e rifugiati per soddisfarne necessità immediate e integrarli nel mercato del lavoro e nella società»³⁷.

Non è infine da escludere il ricorso alla recente agenda per le competenze dell'Europa³⁸ che, pensata con l'obiettivo di incentivare ad una maggiore competitività, potrebbe avere anche l'effetto di supportare l'intero processo di integrazione, ovviando al rischio di lasciare in secondo piano le esigenze individuali, o di specifici gruppi di migranti, che, in termini

³⁴ Comunicazione della Commissione del 13.5.2012, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final.

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12.4.2016, *sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione* (2015/2095 (INI)).

³⁶ Comunicazione della Commissione del 7.4.2016, *Semestre europeo 2016: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, COM (2016) 95 final/2.

³⁷ Sulle strategie unionali per l'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro si veda: Parlamento europeo, *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, 2016.

³⁸ Comunicazione della Commissione del 10.6.2016, *Una nuova agenda per le competenze dell'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, COM(2016) 381 final.

di integrazione, variano notevolmente a seconda delle ragioni che hanno spinto una persona a lasciare il proprio paese. Si pensi, ad esempio, alle differenti posizioni tra migranti per natura economica, ove quelli altamente qualificati ricoprono un'indubbia posizione di vantaggio perché più richiesti rispetto a quelli che non lo sono.

Il Piano d'azione innova solo in minima parte rispetto al passato, guardando all'approntamento di misure idonee all'integrazione di tutti i migranti, inclusi i rifugiati che potranno essere oggetto di misure di reinsediamento. In tal caso sembra ravvisarsi una contraddizione – probabilmente dovuta anche all'assenza di misure diversificate per distinte situazioni – perché se, da un lato, le misure funzionali ad una migliore integrazione andrebbero poste in essere sin dal momento dell'arrivo degli interessati nello Stato membro, dall'altro si presume che – nel caso di reinsediamento – la loro permanenza non avrà carattere definitivo bensì implicherà uno spostamento verso un altro Paese, con tutte le incognite relative a tempi di svolgimento ed a modalità e capacità di adattamento. Inoltre, l'eventuale percorso di integrazione attuato nel primo Stato membro di arrivo verrà inevitabilmente interrotto al momento del reinsediamento che, quindi, dovrebbe avvenire il prima possibile, a maggior ragione nel caso dei richiedenti protezione. Al contempo, misure di tale natura – se compiutamente attuate – andrebbero a salvaguardare l'interesse della comunità ospite, poiché avrebbero l'effetto di prevenire l'emarginazione e l'inattività degli stessi migranti in attesa di una pronuncia definitiva in merito al loro status giuridico, con tutto ciò che ne potrebbe conseguire sul piano sociale.

Infine, il Piano d'Azione auspica un ruolo di gestione per la nuova Agenzia di sostegno per l'asilo, peraltro non ancora istituita, che faciliti e monitori lo scambio di migliori pratiche, comprese le misure di integrazione preliminari alla partenza. L'assenza di un conferimento di poteri decisionali che centralizzi l'assegnazione delle richieste di protezione agli Stati ai fini della valutazione³⁹ potrebbe condizionarne l'attività; tuttavia un ruolo più attivo, per certi versi opportuno e auspicabile⁴⁰, allo stato delle cose

³⁹ Comunicazione della Commissione, *Riformare il sistema europeo comune di asilo*, cit.

⁴⁰ In tal senso il Parlamento si era pronunciato in seno alla Commissione LIBE. Si veda Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), Relazione (C. Wikström) del 6.11.2017, *sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

difficilmente potrà vedere la luce, poiché in chiara collisione con l'interpretazione dell'interesse nazionale fatta propria da alcuni governi.

6. *Gli strumenti finanziari per l'integrazione*

Il carattere proprio dell'azione europea a sostegno dell'integrazione  vince anche dall'impiego di strumenti di attuazione delle priorità politiche con misure di natura finanziaria. Secondo quanto affermato dalla Commissione, i piani per l'integrazione sono stati sostenuti con plurimi finanziamenti mirati all'integrazione stessa e con strumenti finalizzati alla coesione economica e sociale nei diversi Stati membri, pur se la riduzione delle risorse disponibili compiuta anche in questi settori desta più d'una perplessità circa la coerenza tra quanto affermato e quanto effettivamente compiuto. A titolo d'esempio, si pensi all'erogazione di 835 milioni di euro per il Fondo europeo per l'integrazione prevista nel ciclo finanziario 2007-2013, a fronte dei 720 milioni assegnati al Fondo AMIF per programmi nazionali nel quadro pluriennale 2014-2020⁴¹. Una riduzione pari a più di 100 milioni di euro, a fronte di una realtà critica soprattutto nel Sud dell'Unione europea, con una dotazione complessivamente inadeguata per la situazione in essere alla luce degli investimenti che gli Stati membri erano tenuti a fare. A ciò si aggiunga che il fondo AMIF non è funzionale solo a progetti di integrazione ma anche, tra gli altri, ad affrontare prime emergenze nel campo dell'immigrazione e dell'asilo. Col programmato trasferimento dello strumento finanziario dal fondo AMIF a quello finalizzato alla coesione sociale si cerca probabilmente una soluzione a tale problema, abbracciando la finalità di un percorso di integrazione mirato a che il cittadino non europeo – pur rimanendolo ai fini giuridici dello status – non sia più straniero dal punto di vista della sua presenza nella comunità. Appare evidente il passaggio ad un paradigma che individua un beneficio comune nell'azione di riconoscimento di diritti a migranti e rifugiati quali categorie di persone più vulnerabili e svantaggiate, alla luce dei divari esistenti tra cittadini in termini di occupazione, povertà e accesso ai servizi fondamentali.

⁴¹ Commissione europea, Elementi salienti del quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/what-budget-does_en.

Sostenere l'integrazione, infine, appare – almeno sul piano teorico – un elemento centrale del quadro finanziario 2021-2027⁴², che individua come prioritarie le diverse azioni che riguardano la formazione linguistica di base, l'educazione civica, l'istituzione di centri di consulenza, oltre che un'integrazione più sistematica nel mercato del lavoro. Un aspetto, quest'ultimo, che soffre necessariamente dell'inesistente disciplina giuridica comune per i cittadini di Stati terzi, principalmente con riferimento ai loro primi anni di permanenza, nel corso dei quali non beneficerebbero della libera circolazione conosciuta dai cittadini europei.

Secondo la Commissione europea, la principale sfida per il futuro bilancio dell'Unione sarà quello di assicurare un adeguato finanziamento alle cosiddette politiche tradizionali dell'UE⁴³ e contestualmente alle individuate nuove priorità, maturate negli ultimi anni e che necessitano di maggiori risorse per il futuro. A tal fine, la stessa Istituzione ha proposto di innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo, prefigurando, parallelamente e a titolo compensativo, alcuni risparmi, soprattutto per quanto riguarda i finanziamenti complessivi a favore della politica agricola comune e della politica di coesione, che subirebbero una riduzione di risorse. Una scelta che, se portata a compimento, potrebbe incidere anche sulle misure relative all'integrazione che, secondo la nuova proposta, dovrebbero essere separate dal fondo AMIF, per confluire proprio nelle risorse destinate alla coesione sociale⁴⁴. Al contempo, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero economico delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, la Commissione ha proposto l'introduzione di nuovi criteri di valutazione, pur restando il PIL pro capite il criterio predominante per l'assegnazione dei fondi: tra essi sono inclusi la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, ma soprattutto l'accoglienza e l'integrazione dei migranti.

⁴² Comunicazione della Commissione del 6.3.2019, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2019)126, in particolare p. 19.

⁴³ Comunicazione della Commissione del 2.5.2018, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM(2018)321.

⁴⁴ In dettaglio, a prezzi correnti, la dotazione del Fondo di coesione si ridurrebbe da 63 a 46 miliardi di euro mentre quella del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) passerebbe da 199 miliardi a 226 miliardi di euro. Diversa, invece, è la situazione del Fondo sociale europeo (FSE), poiché la Commissione europea intende istituire un nuovo Fondo sociale europeo plus, che riunirebbe in sé una serie di fondi e di programmi esistenti, con uno stanziamento di 101 miliardi di euro, Comunicazione della Commissione, *Un bilancio moderno*, cit.

Qualora dovessero far fronte alla riduzione delle risorse destinate all'integrazione, agli Stati resta in ogni caso la possibilità di ricorrere a fondi di altra natura, le cui finalità e priorità sono però differenti: si pensi, ad esempio, al Fondo Sociale Europeo (FSE), al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed al fondo di sviluppo rurale⁴⁵.

Tuttavia, come sottolineato, non è sicuro che l'integrazione rientri tra le priorità di impiego di tali fondi e, pertanto, su questi si potrà contare ma solo in modo residuale.

7. *Per concludere*

In conclusione, vale la pena riassumere quelli che potremmo considerare gli elementi essenziali dell'azione europea sull'integrazione, di natura trasversale e non tale da poter essere definita come una «politica» in senso proprio rispetto ai trattati.

Se si guarda alla natura, la limitazione riconducibile all'armonizzazione fa propendere per una natura orizzontale di sostegno, da includere tanto in ambiti rientranti nelle competenze concorrenti tra Unione europea e Stati membri, ove sono comprese migrazione e coesione sociale, che in quelli che sono inclusi tra le azioni di sostegno, come l'istruzione e la formazione professionale.

In secondo luogo, l'approccio nei confronti di migranti economici e rifugiati richiede una specifica attenzione alle peculiarità che caratterizzano questi gruppi di persone; inoltre va osservato come il richiamo ai richiedenti protezione internazionale sia marginale ma, allo stesso tempo, contraddittorio, così come contraddittorio è il riferimento alla circolarità e temporaneità di breve periodo della migrazione.

Inoltre, terzo punto, si deve sottolineare il fondamentale legame tra integrazione ed esistenza di vie legali di accesso⁴⁶, che rende auspicabile un approccio europeo nell'accesso al mercato del lavoro, per i cittadini non europei ancora frammentato sul piano giuridico.

⁴⁵ Il piano di azione del 2016 menziona anche il possibile legame col fondo per la sicurezza interna (ISF), senza però entrare in dettaglio.

⁴⁶ Tale aspetto è stato sottolineato in più d'una occasione in contesti istituzionali; sul punto si veda la Comunicazione della Commissione del 12.9.2018, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale*, COM(2018) 635 final.

Infine, sul piano finanziario, la proposta per l'esercizio 2021-2027, qualora divenisse realtà, andrebbe a trasferire il tema dell'integrazione dai fondi AMIF, ovvero asilo, migrazione ed integrazione, ai fondi di coesione, portando quindi l'integrazione dal legame stretto con l'immigrazione a quello delle azioni finalizzate alla solidarietà all'interno della società di residenza, i cui beneficiari – quindi – andrebbero ad essere non solo i migranti ma tutti i membri appartenenti alla comunità stessa. Un'azione, quindi, le cui ricadute andrebbero a beneficio di tutti e della Comunità d'accoglienza e non solo – in senso emergenziale – con attenzione a specifici gruppi di persone.

Marco Borraccetti, *The integration of migrants between european policies, actions and protection of rights*

The recent flows of migrants, whatever the reason that has driven many non-European citizens to reach the European Union, has questioned various aspects in relation to migration. Among them there is the theme of the integration of migrants in the States of arrival and of stay, despite of their legal status (refugees, asylum seekers or economic migrants in regular position). The article aims to analyse the nature of the European Union action on Integration: what is the legal basis, is it a EU Policy or an EU Action? Furthermore, it focuses on the rights recognised by the Treaties and the EU Charter of Fundamental Rights to the concerned third country nationals and on their obligations.

Keywords: European Union, Migration, Refugees, Integration, Legal Basis.

Marco Borraccetti, Professore Associato di diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna, Strada Maggiore 45, 40125 Bologna, marco.borraccetti@unibo.it

