

Le politiche per l'immigrazione: quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Entela Cukani

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La persistente centralità degli Stati nella gestione del fenomeno migratorio: spunti di riflessione alla luce della parabola del sistema europeo comune di asilo. – 3. Sul concetto giuridico di integrazione degli *altri*: brevi riflessioni comparatistiche. – 4. L'integrazione degli immigrati nella *soft law* europea: quale incidenza per i rapporti tra Unione europea e Stati membri? – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Quella attuale sembra essere un'epoca fortemente contrassegnata dall'ascesa di movimenti populistici e sovranisti che trovano, sempre più spesso, nella gestione del fenomeno migratorio il fulcro delle rivendicazioni della propria sovranità statale. In effetti, a dispetto della dimensione globale del fenomeno dell'immigrazione, la sua gestione tende ad essere declinata da alcuni Governi nazionali sempre più spesso in una prospettiva squisitamente nazionale. La chiusura statocentrica e sovranista degli Stati nei confronti del fenomeno migratorio, pur essendo un atteggiamento riscontrabile in tutto il globo, nello spazio eurounitario assume delle peculiarità tali da mettere in discussione la stessa costruzione europea¹.

In effetti, come da più parti evidenziato, l'immigrazione, anche su un fenomeno oramai definibile come «strutturale» e «endemico» per il

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. L'articolo è pubblicato nell'ambito delle attività del Modulo Jean Monnet CRISES "Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space" (2018-2021), 599047-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE.

¹ C. Favilli, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2/2018, spec. p. 374 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

continente europeo², è certamente uno dei fenomeni che maggiormente incidono sul presente e che, con tutta probabilità, condizioneranno il futuro dell'Unione europea³.

La questione dell'immigrazione, infatti, è tema centrale della retorica dei movimenti populistici euroscettici, che proprio nella gestione dei flussi migratori rivendicano la piena sovranità statale⁴. Atteggiamento, questo, non più una prerogativa esclusiva di alcune c.d. democrazie illiberali⁵, come l'Ungheria di Orbán⁶, ma riscontrabile anche in alcuni ordinamenti liberal-democratici che si aprono al ripristino di segni visibili della sovranità statale. Gli *altri*, gli immigrati, costituiscono la realtà da escludere per difendere al meglio gli interessi del popolo. Il nazionalismo economico finisce così per intrecciarsi con le

² Cfr. S. Sassen, *Europe's Migrations the Numbers and the Passions are Not New*, in *Third Text*, Vol. 20, Issue 6, november, 2006, p. 635–645; M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, 2018; A. Algostino, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza. Brevi note intorno al volume di Michele Colucci*, in *Riv. Dir., imm. e cittadinanza*, I/2019, p. 1-13, e sul nr. II/2019 della stessa *Rivista* A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà*, p. 1-33, definisce l'immigrazione come «endemica», cit. p. 1.

³ In generale, sul legame tra crisi migratoria e crisi del processo di integrazione europea passim M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017.

⁴ Sul legame tra nazionalismo economico, sentimenti anti-migratori e populismi cfr. R. Brubaker, *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective*, in *Ethnic and Racial Studies*, 40:8, 2017, p. 1191-1226; F. Bilancia, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 10/2018, p. 341 ss. A tal proposito in dottrina si è parlato di «Stato sociale concepito in una prospettiva solidaristica di carattere nazionale». Così, S. Cassese, *I diritti sociali degli altri*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, p. 677 ss. Se la logica liberale, a prescindere dal requisito della cittadinanza, esige una eguale protezione delle libertà individuali, per contro, il nazionalismo economico tende a privilegiare gli interessi distributivi dei cittadini sacrificando i diritti fondamentali dei migranti. Su tali aspetti, per tutti C. Joppke, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, 2010.

⁵ Sulle quali si veda F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 76, 6, 1997, p. 22 ss.

⁶ Per una puntuale disamina del caso dell'Ungheria si rinvia a G. Poggeschi, *L'Ungheria: il multiculturalismo negato in una democrazia illiberale: continuità o tradimento della tradizione ungherese?* in G. Cerrina Feroni – V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategia dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, p. 565-595.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

vicende del *welfare state*⁷. In tale scenario, la *crimmigration*⁸ va di pari passo con l'uso sempre più strumentale di quelle che sono asserite essere le esigenze fondamentali della collettività ospitante⁹. Peraltro, in un contesto in cui, in parallelo, si assiste alla costruzione di muri e altri segni visibili dei confini nazionali¹⁰ - predicati come *anti immigration*

⁷ Cfr. Aa.Vv., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, a cura di L. Montanari - C. Severino, Napoli, 2018.

⁸ Il dibattito sulla *crimmigration* si sviluppa negli USA (T.A. Miller, *Citizenship and severity: Recent immigration reforms and the new penology*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2003, vol. 37, p. 611 ss.) per essere poi trapiantato anche in ambito europeo (V. Mitsilegas, *The Criminalisation of Migration in Europe: Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, Heidelberg, 2015), e più recentemente anche in quello italiano (A. Spena, *Iniuria migrandi: Criminalization of immigrants and the basic principles of the criminal law*, in *Criminal Law and Philosophy*, 2014, vol. 8, p. 635 ss.; Id., *Il «gelo metallico» dello Stato: per una critica della crimmigration come nuda forza*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2019, p. 449-463). Espressione che indica il fenomeno attualmente in corso che tende a tutelare gli interessi pubblici in gioco con strumenti tipicamente penali ma che «dimentica intenzionalmente di importare le garanzie del sistema della giustizia penale, sacrificate sull'altare della maggiore efficacia e speditezza dell'azione di contrasto all'immigrazione irregolare e alla connessa criminalità». Così, G. Gatta, *La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2018, p. 675 ss.; sulle vari sfaccettature del fenomeno della criminalizzazione dello straniero cfr. L. Fekete, *Migrants, Borders and the Criminalisation of Solidarity in the EU*, in *Race & Class*, 2018, p. 65 ss.; sulle ripercussioni punitive di tale tendenza riscontrabile nella più recente legislazione di alcuni Stati europei, con specifico riguardo anche al contesto italiano, D. Loprieno, *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018; sul sempre più ricorrente strumentale binomio «straniero – terrorista» v. L. Pegoraro, *El enemigo, la ecuación terrorista-extranjero y el ataque al Estado democrático de Derecho*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. maggio 2019, p. 611 ss.; ne evidenzia i paradossi della tendenza ad una securitizzazione dei diritti umani V. Moreno-Lax, *The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'RescueThrough-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 1 ss.

⁹ Da ultimo sul tema si vedano A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, 2019; L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019; C. Bassù, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2019, p. 479-492.

¹⁰ S. Sassen, *Borders, Walls, and Crumbling Sovereignty*, in *Political Theory*, op. cit.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

walls¹¹ -, si giunge a mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza del «sistema Schengen»¹². Nella stessa direzione può essere inserito anche il braccio di ferro tra il precedente Governo italiano e le ONG che prestano soccorso alle navi di immigrati, e che è stato oggetto di regolamentazione legislativa restrittiva con il «decreto sicurezza bis»¹³.

Volgendo lo sguardo ai rapporti tra UE e Stati membri, si nota come, superata l'ondata migratoria degli anni '90, le politiche in materia sono state influenzate dai limiti imposti dalla fase dell'austerità economica e poi, specialmente a partire dal 2015, dai nuovi arrivi definiti «di massa» o per «grandi numeri»¹⁴.

Di fronte a tali fenomeni, il principio solidaristico, che nell'architettura costituzionale multilivello ispirata dalla logica intergovernamentale dovrebbe orientare il funzionamento della *governance* dell'immigrazione – tanto nel caso del più volte rivisitato «sistema Dublino», quanto in quelli dei *Global Compacts*¹⁵ - ha

¹¹ Basti pensare all'muro anti-immigranti negli USA nell'attuale Governo Trump; l'erezione di muri che separano Serbia e Ungheria, Austria e Slovenia, Grecia e Turchia, Grecia e Macedonia, Bulgaria e Turchia. Cfr. S. Sassen, *Bordering capabilities versus borders: Implications for national borders*, in *Michigan Journal of International Law*, 30 (3), 2009, p. 567-97; Id., *Borders, Walls, and Crumbling Sovereignty*, in *Political Theory* 40(1), 2012, p. 116-122; ne offre una lettura come muri eretti per distinguere tra parte ricca e povera del globo W. Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, Brooklyn, 2010; M. Paz, *The Law of Walls*, in *European Journal of International Law*, Vol. 28 no. 2, 2017, p. 602 ss.

¹² Cfr. A. Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra «sistema hotspot» e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016; M. Savino, *La crisi dei confini in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2016, p.739-759; Id, *Verso la fine di Schengen? L'inatteso contributo del Conseil d'État*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2018, p. 522 ss.

¹³ Approvato in via definitiva dal Senato il 5 agosto 2019. Testo completo del «d.l. 53/2019 - ordine e sicurezza pubblica» disponibile in <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52112.htm>.

¹⁴ Concetti quelli di «arrivo per grossi numeri» e di «*mass migration*», che tuttavia rimangono senza una precisa definizione giuridica riferendosi in maniera congiunta a rifugiati e agli immigrati che fuggono in massa dal Paese d'origine. Cfr. OIM, *Glossary on Migration*, Geneva, 2004, p. 40 ss.

¹⁵ Nella sterminata letteratura sulle rivisitazioni del «sistema Dublino» che ne mettono in evidenza l'incapacità di svecchiamento della politica europea sull'immigrazione cfr: A. Adinolfi, *La politica dell'immigrazione dell'Unione europea*

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

mostrato tutti i propri limiti¹⁶. A tale tendenza, con effetti nei rapporti tra Stati e Unione europea, poi, si affianca un atteggiamento di chiusura degli Stati in riferimento tanto alle *immigration* quanto alle *immigrant policies*¹⁷. In effetti, nelle politiche *sull'*, e *per*, l'immigrazione adottate

dopo il Trattato di Lisbona, in *Rivista di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 13 ss.; G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, II° ed., Torino, 2015, p. 85 ss.; L. Melica, *Politiche estere e integrazione giuridica nelle migrazioni in Europa*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2016, p. 541-547; B. Nascimbene, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *1 European Papers* 1 (2016), p. 101 ss.; C. Sbailò, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018 / c.d. decreto sicurezza)*, in www.federalismi.it, 3/2019, 6 febbraio 2019, p. 1 ss.; S.F. Nicolosi, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2019, p. 521-539.

Sulle analogie tra il sistema europeo e quello internazionale compreso nei *Global Compacts*, invece, cfr.: D. Vitiello, *Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts*, in *Riv. Dir., imm. e cittadinanza*, III/2018, p. 1-45; e nel nr. II/2019 della stessa *Rivista*, A. Del Guercio, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, p. 1-23; C. Carletti - M. Borraccetti, *Il Global Compact sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 2/2018, p. 7 ss.; F. Ferri, *I patti globali su migrazioni e rifugiati tra vecchie e nuove dinamiche multilivello: alcune considerazioni di natura giuridica*, in www.questionegiustizia.it, 1° aprile 2019.

¹⁶ Cfr., sul punto, A. Ruggeri, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in www.giurcost.org, 3/2017, p. 445 ss.; U. Villani, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, p. 1 ss.; A. Geraci, «There is not enough union in this Union». *Principio di solidarietà e Sistema di Dublino alla prova del più imponente esodo di profughi dal secondo dopoguerra*, in www.federalismi.it, 4 maggio, 2016, p. 1 ss.; D. Thym - E. Tsourdi, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 605 ss.; G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

¹⁷ Secondo la fortunata formula di Hammar, che distingue tra *immigration politics* e *immigrants politics* (T. Hammar, *Introduction*, in Id., (eds.), *European Immigration Policy*, Cambridge, 1985, p. 7 ss.), è la dicotomia dei diversi livelli di governo competenti per ciascun delle due fasi così distinte, è quella più riscontrabile anche nella dottrina italiana. Tra i molti, per un approfondita disamina di tale

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

negli ultimi anni da parte dei Governi nazionali, si denota una prevalenza dell'adozione di misure di *push away factors* rispetto a quelle che privilegiano i *pull factors*¹⁸. Obiettivo primario dell'adozione delle prime rimane disincentivare l'arrivo di nuovi immigranti e di diminuire il numero di quelli già presenti sul territorio attraverso l'adozione di misure restrittive tanto nella fase degli ingressi, quanto in quella di accoglienza e di integrazione. Le seconde, invece, si pongono in una posizione diametralmente opposta alle prime, mirando ad incrementare il numero degli immigrati che si trovano in una posizione di regolarità sul territorio nazionale, rimarcando e rafforzando le misure atte a perseguire un'integrazione sociale ed economia degli immigrati nello Stato ospitante.

A prescindere dalle narrazioni effettuate dagli movimenti euroscettici, i cui punti salienti sono stati qui brevemente ripresi, si necessita di indagare più nel dettaglio se i rapporti tra UE e Stati membri in tema di immigrazione si pongono, effettivamente, in una prospettiva di incompatibilità con la sovranità statale.

Quello dell'immigrazione è indubbiamente, e soprattutto, un fenomeno multiforme: oltre all'iniziale fase di soccorso e di accoglienza, la sfida principale è certamente costituita dall'integrazione ed inclusione.

In riferimento alla fase iniziale, com'è stato evidenziato, i migranti «per il mero fatto di essere portatori di due beni, la vita e la dignità, che sono il cuore pulsante di quel valore personalista - che come si sa - informa di sé l'intero dettato costituzionale» hanno diritto al soccorso in mare e all'accoglienza¹⁹. E, nonostante i limiti derivanti dalle chiusure

distinguo, si veda M. Vrenna, *Le Regioni di fronte all'immigrazione*, in E. Rossi et al. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, Bologna, 2013, p. 425 ss.

¹⁸ I *push* e *pull factors*, generalmente vengono impiegati per descrivere le cause che incidono nella migrazione della popolazione da un Paese all'altro. Se i primi tendono a incentivare l'allontanamento da un territorio, per contro, i secondi fungono da traino per attirare l'arrivo di nuovi immigranti. Ne offre un quadro d'insieme delle teorie e degli *push* e *pull factors* connessi al fenomeno dell'immigrazione S. Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, 1999.

¹⁹ Cfr. A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà*, op. cit., p. 19.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

di alcuni Stati - come recentemente emerso nel caso della Sea-Watch²⁰ - di fatto gli Stati membri dell'UE si muovono all'interno di una responsabilità condivisa con la Comunità nazionale, le istituzioni dell'Unione europea e gli altri Stati membri della stessa²¹.

Diverso si presenta, invece, il riparto delle competenze in riferimento alle c.d. politiche *per* l'immigrazione, comprendenti le misure volte all'integrazione e al riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri. Come risaputo, quest'ultime presuppongono competenze trasversali (esclusive o concorrenti) dello Stato e delle autonomie sub-statali²².

Meno analizzato, invece, rimane lo sviluppo di una *policy* europea anche sul versante delle politiche *per* l'immigrazione e su eventuali vincoli che possano derivarne per gli Stati membri.

L'approccio che si intende qui adottare, oltre ad illustrare alcune brevi riflessioni sulle politiche sull'immigrazioni così come sviluppate nella costruzione europea, si propone anche di indagare sull'esistenza o meno di un modello europeo di integrazione degli *altri* ed eventualmente verificare se lo stesso abbia qualche incidenza nel rapporto tra Unione e Stati membri, tale da incidere sulla sovranità statale.

²⁰ Sul quale si veda l'analisi di P. De Sena - M. Starita, *Navigare fra istanze «stato-centriche» e «cosmopolitiche»: il caso «Sea-Watch» in una prospettiva conflittuale*, in www.SIDIBlog.org, 14 luglio 2019; P. Maciocchi, *Migranti, Sea Watch 3: senza un coordinamento tra Stati Ue le norme sovranazionali non bastano*, in *Il Sole 24ore*, del 19 giugno 2019.

²¹ Per tutti, riferimenti in S. Baldin - M. Zago (a cura di), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, 2017 e nel *Dossier* curato dal Senato e dalla Camera su *Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione*, 4 marzo 2019 disponibile su www.astridonline.it.

²² Gli enti sub statali e locali, come noto, hanno un'importanza strategica nell'ambito delle politiche *per* l'immigrazione, poiché la loro azione è decisiva per dare risposte concrete alle molteplici sfide connesse ai fenomeni dell'immigrazione. Del resto, il Comitato delle Regioni ha più volte sottolineato il ruolo chiave che le entità sub-statali svolgono in tale delicato ambito ed ha rilevato come l'approccio multilivello sia quello preferibile soprattutto nella fase dell'integrazione. A tal proposito nella *Draft Opinion of the Committee of the Regions on the New European Agenda for Integration* della 94ª sessione plenaria del 15-16 febbraio del 2012 si sottolinea «*multilevel governance to be the most appropriate method for achieving optimum integration of migrants*».

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Rimanendo questo l'obiettivo centrale della presente ricerca, va da sé che il richiamo ai modelli prototipo per l'integrazione degli immigrati rimane meramente strumentale allo stesso. Dal punto di vista metodologico, pertanto, un'analisi dettagliata dell'evoluzione storica delle politiche sull'integrazione degli immigrati nei singoli ordinamenti statali non sarebbe fruttuoso. Parimenti, la micro-comparazione sulle competenze sub statali e locali così come evolute nei vari ordinamenti, sfocerebbe in una comparazione orizzontale, incapace, pertanto, di cogliere le sfumature dell'eventuale incidenza nei rapporti tra Stati membri e UE. Infine, l'eventuale analisi dell'rapporto tra Stati e UE in tema di integrazione degli immigrati non può prescindere dall'svolgimento di riflessioni sul concetto giuridico dell'integrazione degli altri. Quest'ultimo, come si tenterà di evidenziare, diventa la cartina di tornasole alla cui stregua analizzare le cause sulla presenza o meno di un modello di integrazione degli altri fatto proprio a livello di istituzioni europee.

2. La persistente centralità degli Stati nella gestione del fenomeno migratorio: spunti di riflessione alla luce della parabola del sistema europeo comune di asilo

Lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui si assicura la libera circolazione delle persone» dell'UE continua a rappresentare la destinazione prediletta di gran parte degli odierni flussi migratori; non poche sono, tuttavia, le novità che, negli ultimi anni, a seguito dell'adozione delle politiche pubbliche in materia, hanno interessato la stessa UE. Come è noto, riguardo ai cittadini extracomunitari, provenienti dunque da Paesi terzi rispetto a quelli membri dell'Unione, è il sistema europeo comune di asilo che diventa il perno principale della politica comune in tema di immigrazione. I primi sviluppi di quest'ultimo si sono avuti con l'applicazione della convenzione di Schengen del 1985 e poi con quella di Dublino, che stabilivano le regole sullo Stato responsabile per l'esame della domanda d'asilo. Successivamente la regolamentazione della immigrazione extracomunitaria è confluita tra le materie di interesse comune della Comunità europea così come

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

disciplinata dal art. K 1 del terzo pilastro del Trattato di Maastricht²³. Ma è solo a partire dal 1999, attraverso le competenze stabilite nel primo pilastro del Trattato di Amsterdam, che si è effettuata una più compiuta attribuzione di competenze all'Unione delle materie «visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone»²⁴.

La prima fase del sistema europeo comune di asilo, che si è sviluppata nella prima metà degli anni 2000 attraverso l'adozione di quattro direttive e quattro regolamenti²⁵, consisteva prevalentemente negli sforzi di adottare delle *norme minime* comuni. L'obiettivo era quello di giungere ad una armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sul tema considerato. Sforzo quest'ultimo che, tuttavia, non ha ottenuto i risultati attesi. In effetti, la stessa procedura di adozione delle direttive e dei regolamenti - che ex art. 67, par. 1, del TCE prevedeva una condivisione dell'iniziativa legislativa tra Stati membri e Commissione, relegando il Parlamento ad un ruolo meramente consultivo e, prevedendo, per l'approvazione l'unanimità in seno al Consiglio -, ha visto la prevalenza di deroghe ed eccezioni tali da far risultare il contenuto della versione definitiva degli atti estremamente generica. Pertanto, nella fase di attuazione degli atti adottati a livello sovranazionale, non si è giunti ad una armonizzazione delle discipline nazionali, rimanendo i temi in campo quelli dei tassi di concessione della

²³ Per una ampia trattazione di tale fase embrionale di una politica comune di asilo cfr. J. Hollifield, *Migration and international relations: Cooperation and control in European community*, in *International Migration Review*, 26(2), 1992, p. 568-595.

²⁴ Cfr. E. Guild, *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, 2006, p. 630 ss.; E. Guild - P. Minderhoud (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2011.

²⁵ Con la direttiva n. 55 del 2001 del Consiglio si fisseranno delle norme minime sulla concessione della protezione degli sfollati in caso di arrivi per grossi numeri (Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001 (GU L 212, 7.8.2001); faranno seguito strumenti che stabiliranno norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché sulla concessione e la revoca dei differenti *status* (Direttiva 2003/9/CE, GU L 31, 6.2.2003; Direttiva 2004/83/CE, GU L 304, 30.9.2004); si è istituito il sistema Eurodac per il confronto delle impronte digitali (Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 (GU L 316, 15.12.2000)), e si è modificato il regolamento di Dublino ora divenuto Dublino II (Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (GU L 50, 25.2.2003)).

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

protezione, delle procedure per il riconoscimento dello *status* di asilante e gli standard di accoglienza, largamente disomogenei²⁶.

Facendo seguito agli orientamenti emersi dal Vertice di Tampere, poi rafforzati e riconfermati nei programmi pluriennali successivi²⁷, la seconda fase avrebbe dovuto superare l'approccio delle norme minime prevedendo la formazione di una procedura comune che doveva portare ad uno *status* uniforme di asilante valido in tutto il territorio dell'Unione. In conformità con tale visione, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le competenze dell'entità sovranazionale in tema di asilo e immigrazione vengono ulteriormente ampliate.

In effetti, ai sensi dell'art. 78.2 TFUE, il sistema europeo comune di asilo è divenuto diritto primario dell'Unione e sono state ampliate le competenze dell'Unione in tema di asilo; l'art. 67, par. 2, TFUE stabilisce che l'Unione sviluppa una *politica comune* - basata sulla solidarietà tra gli Stati membri e l'equità nei confronti dei cittadini di Paesi terzi - in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo²⁸; in base all'art. 19 TUE, alla Corte di Giustizia, su iniziativa dei giudici nazionali, è stata riconosciuta competenza pregiudiziale in tema di visti, immigrazione e domande di asilo. In aggiunta a tali passi, gli artt. 18 e 19 della Carta europea dei diritti fondamentali (che ex art. 6.1 TUE ha lo stesso valore dei Trattati), nel prevedere per la prima volta a livello di diritto europeo un «diritto d'asilo»²⁹, proibiscono l'espulsione collettiva e sanciscono il principio di non respingimento. Inoltre, ai sensi dell'art 78.3 TFUE, al

²⁶ A. Del Guercio, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *Osservatorio costituzionale di Rivista AIC*, settembre 2014, p. 1-33.

²⁷ Specialmente in quello svolto ad Aia nel 2005 (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM(2005) 184 definitivo del 10 maggio 2005) e in quello svolto a Stoccolma nel 2010 (Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, del 4 maggio 2010).

²⁸ Come noto, la competenza dell'Unione in materia di immigrazione e asilo, viene disciplinata all'interno del capo 2 del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁹ In effetti, l'art 18 della Carta europea dei diritti umani qualifica un diritto d'asilo a livello di diritto unionale stabilendo che: «[i]l diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra [...] e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Consiglio - previa proposta della Commissione a seguito di consultazione con il Parlamento - viene riconosciuto il potere di adottare misure temporanee qualora uno Stato membro debba affrontare situazioni di emergenza dettate dall'arrivo in grossi numeri di cittadini di Paesi terzi³⁰. A partire dal 2010, poi, per facilitare e rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri, è stato istituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Tuttavia, nonostante tale evoluzione, le discipline nazionali sono rimaste altamente disomogenee, provocando una eccessiva disparità di tassi di riconoscimento e rigetto delle domande tra gli Stati membri.

Nell'ottica del superamento di tale difficoltà tra il 2011 e il 2013, vi è stata una rivisitazione delle direttive precedentemente approvate³¹, e pur continuando a lasciare ampia discrezionalità agli Stati si sono introdotte regole comuni *procedurali* rispettose degli standard internazionali³².

L'incremento dei flussi, che hanno fatto seguito alla crisi delle c.d. «Primavere arabe» e che hanno raggiunto il picco nel 2015, ha reso necessaria l'adozione di nuovi e aggiuntivi strumenti.

³⁰ Cfr. A. Adinolfi, *La politica dell'immigrazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 13 ss.

³¹ Direttiva 2011/51/UE, GU L 132, 19.5.2011; Direttiva 2011/95/UE GU L 337, 20.12.2011; Direttiva 2013/32/UE, GU L 186, 29.3.2013; Direttiva 2013/33/UE, GU L 186, 29.3.2013; Regolamento (UE) n. 604/2013, GU L 180, 29.6.2013 (Dublino III); Regolamento (UE) n. 603/2013, GU L 180, 29.6.2013 (Eurodac II).

³² Invero, le due direttive e i due regolamenti che componevano il c.d. «pacchetto asilo», si concentravano prevalentemente sugli aspetti procedurali. L'intento era quello di stabilire delle misure omogenee in tutto il territorio UE, quali ad esempio l'effetto sospensivo dell'appello contro una decisione negativa e la previsione obbligatoria dell'intervista personale del richiedente asilo; l'istituzione dell'Eurodac per il confronto delle impronte digitali (regolamento (UE) n. 604/2013); procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (direttiva 2013/32/UE); norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (direttiva 2013/33/UE); 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 (regolamento (UE) n. 604/2013). *Amplius* sul contenuto del c.d. «pacchetto asilo» cfr. L. Melica, *European Constitutional Development*, Napoli, 2012, specialmente p. 2-43; A. Del Guercio, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, *op.cit.*

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

I meccanismi adottati sulla base degli artt. 78.3 e 80 TFUE, in effetti - nel prevedere misure obbligatorie temporanee a favore dell'Italia e della Grecia che, per ragioni geografiche, si trovano ad essere più esposte all'arrivo di immigrati³³ - hanno ridisegnato le politiche europee in tema di immigrazione. Così, ai meccanismi di distribuzione temporanea dei richiedenti asilo³⁴ si è affiancata l'istituzione di *hotspot*³⁵; il meccanismo di ricollocamento (Dublino III) prevede l'adozione di misure strutturali da parte dell'Italia e della Grecia per rendere più efficienti i propri sistemi nazionali, nonché, una ridistribuzione dei richiedenti asilo che fino al 2017 avessero presentato domanda in tali Paesi tra gli altri Stati membri. Questi ultimi, dunque, diventano gli Stati competenti per l'esame della domanda d'asilo³⁶. Per combattere la lotta al traffico dei migranti, invece, le misure adottate hanno effettuato una sorta di esternalizzazione dei controlli e dei «confini» dell'UE con l'obiettivo di rendere effettivo il *contactless*, vietando, pertanto, l'ingresso di nuovi arrivati sul territorio degli Stati

³³ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 239 del 15.9.2015. Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 248 del 24.9.2015.

³⁴ Cfr. *Conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 20.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale*, 11130/15, Bruxelles 22.7.2015.

³⁵ L'approccio *hotspot*, di fatto, consiste nella formazione di centri chiusi di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali (*Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 13.05.2016, COM(2015)250 final*). Come evidenziato, pur venendo concordate la formazione di tali strutture di accoglienza e prima accoglienza tra la Commissione europea, l'Italia e la Grecia, di fatto, la formazione delle stesse non ha alleggerito l'emergenza in Italia e Grecia ma ne ha, semmai, amplificato le problematiche. S. Penasa, *L'approccio «hotspot» nella gestione delle migrazioni*, in F. Cortese - G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione*, Napoli, 2017, p. 410 ss.; M. Benvenuti, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2018, p. 1-38.

³⁶ Cfr. M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, p. 55 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

membri dell'UE. Tale è il risultato dell'insieme delle operazioni in mare quali Frontex Triton e Poseidon³⁷, ai quali si aggiungono, poi, partenariati stretti con Paesi terzi di transito (come ad esempio quelli balcanici e la Turchia)³⁸ ed i Memorandum con i Paesi d'origine³⁹.

Se, come è stato notato, l'emergenza riguarda il fenomeno migratorio mentre la crisi dipende dal sistema costruito per la gestione del primo, nonostante le statistiche mostrino il venir meno

³⁷ Cfr. G. Campessi, *Sicurezza, democrazia e diritti in Europa. A proposito della nuova guardia costiera e di frontiera europea*, in *Studi sulla questione criminale*, XI, 3/2016, p. 7-35; F. Zorzi Giustiniani, *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, 2017, p. 530 ss.; V. Moreno Lax, *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under Eu Law*, Oxford, 2017.

³⁸ Il 25 ottobre del 2015 sono stati firmati gli accordi tra i leader dei Paesi balcanici ed il Presidente della Commissione europea J. C. Juncker che nei loro 17 punti mirano a mettere in atto un piano d'azione congiunto, *ivi* prevedendo la creazione di posti di accoglienza lungo la rotta balcanica. Testo della relazione disponibile in http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf. Più spinoso invece si presente l'accordo con la Turchia (EU-Turkey Joint Action Plan - Third implementation report, COM(2016) 144 final, Brussels, 4.3.2016; Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, Bruxelles, 16.3.2016; Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla immigrazione, COM(2016)385 del 7 giugno 2016). *Passim* cfr. M. Marchegiani - L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, p. 59-82; V.M. Lax, *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017; D. Vitello, *La dimensione esterna della politica europea*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea, op.cit.*, p. 303-348; G. Fernández-Arribas, *The EU-Turkey Statement, the treaty-making process and competent organs. Is the Statement an international agreement?*, in *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 1, *European Forum, Insight* of 9 April 2017, p. 303-309.

³⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final; sugli effetti di tali accordi cfr. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3-4/2016, p. 23 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

dell'emergenza, la crisi del sistema europeo comune di asilo persiste⁴⁰. Come da più parti è stato sottolineato⁴¹, a seguito delle problematiche interne del funzionamento del sistema⁴², e soprattutto della scarsa collaborazione tra gli Stati membri, i meccanismi adottati non hanno ottenuto i risultati sperati⁴³.

Nonostante i fallimenti, per quanto qui di interesse, in riferimento alle politiche sull'immigrazione, vi è un imprescindibile rapporto di mutua influenza tra Istituzioni europee e Stati nazionali. In siffatto rapporto, l'intreccio tra istanze governative e sopranazionali⁴⁴ privilegia gli aspetti intergovernativi⁴⁵, ponendo le istituzioni europee in una posizione di subalternità rispetto alle scelte degli Stati nazionali. La prassi si caratterizza, così, nell'adozione di soluzioni che non fanno

⁴⁰ In tal senso G. Pelacani, *Accoglienza nell'emergenza: il quadro europeo. Il sistema comune d'asilo europeo alla prova dell'emergenza: un'araba fenice?*, in J. Woelk - F. Guella - G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'«emergenza immigrazione» la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, n. 22 del 2016, p. 45 ss.

⁴¹ Cfr. B. Nascimbene, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in 1 *European Papers* 1 (2016), p. 101 ss.; G. Caggiano, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione di responsabilità fra gli Stati membri e tutela degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 465 ss.; A. Ruggeri, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in www.giurcost.org, III/2017, p. 445-459; G. Morghese, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in Aa.Vv., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 471 ss.

⁴² Specialmente laddove impone precisi obblighi di identificazione in capo agli Stati di primo arrivo, ossia, Italia e Grecia pur venendo tali operazioni affiancate dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol.

⁴³ Per una lettura delle politiche europee in tal senso cfr. L. Melica, *Politiche estere e integrazione giuridica nelle migrazioni in Europa*, in *Percorsi costituzionali, op.cit.*; ne sottolinea la fallace portata delle politiche adottate a livello europeo e gli effetti indesiderati prodotte dalle stesse P. Bonetti, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, specialmente p. 239-250.

⁴⁴ C. Favilli, *La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismi tra gli Stati membri*, in *Quad. Cost.*, 1/2018, p. 367 ss.

⁴⁵ G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, II° ed., Torino 2015, p. 85 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

sistema comune, ma salvaguardano la posizione dei Governi nazionali di turno⁴⁶. Tuttavia, non può farsi a meno di notare che, pur venendo qualificata la materia dell'immigrazione quale «competenza degli Stati», essa non può essere classificata come competenza «puramente statale»⁴⁷. In effetti, possono essere individuate alcune aree grigie riferite ad alcune categorie di soggetti e situazioni particolarmente vulnerabili, rispetto ai quali si denota uno sviluppo a livello di normativa sovranazionale tale da imporre dei vincoli e deroghe alle legislazioni degli Stati membri. Basti pensare alle deroghe derivanti alla legislazione nazionale in riferimento ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) la cui procedura di asilo, ancorché non definita, renderebbe lecito per i MSNA l'avvio delle procedure di ricongiungimento familiare, oppure la presenza di familiari presso un altro Stato membro renderebbe quest'ultimo competente per la richiesta d'asilo del MSNA⁴⁸. Simili considerazioni possono essere svolte anche in riferimento alle deroghe di competenza previste dall'art. 17 dello stesso Regolamento 604/2013 (Dublino III) laddove stabilisce che «Uno Stato membro dovrebbe poter derogare ai criteri di competenza, [...] al fine di consentire il ricongiungimento di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di

⁴⁶ M.A. Gliatta, *La garanzia costituzionale del diritto di asilo e il sistema di tutela europeo dei richiedenti protezione internazionale: quando l'integrazione non funziona*, in *www.federalismi.it*, 3/2017, p. 1-16.

⁴⁷ Ne evidenzia tali aspetti della mancanza della nozione di «competenza puramente statale» tanto nei Trattati quanto nelle pronunce della CGUE, M. E. Bartoloni, *Competenze puramente statali e diritto dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, II/2015, p. 339-367.

⁴⁸ Accanto alle deroghe sul sistema di *reallocation* derivanti dalla presenza di familiari presso altri Stati membri, la deroga connessa alla mera presentazione della domanda di asilo che farebbe scaturire il diritto di chiedere il ricongiungimento familiare è dovuta principalmente alle interpretazioni della Corte di Giustizia. In effetti, nella causa «A e S» dell'aprile 2018 la CGUE ha stabilito che il miglior interesse del minore giustifica la contrarietà alla certezza del diritto, riconoscendo al MSNA ancora in attesa di definizione della sua domanda di asilo il diritto di avviare le procedure per il ricongiungimento familiare. Per dirla con le parole della Corte «far dipendere il ricongiungimento familiare dal momento in cui la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sia conclusa, renderebbe del tutto imprevedibile per un minore straniero non accompagnato che ha presentato una domanda di protezione internazionale la possibilità di beneficiare del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi genitori». CGUE, «A e S», 12.4.2018, C-550/162, par. 57.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

parentela ed esaminare una domanda di protezione internazionale presentata in quello o in un altro Stato membro, anche se tale esame non è di sua competenza». Guardando dalla prospettiva nazionale, invece, le sfide della *governance* del fenomeno migratorio hanno evidenziato i limiti dell'approccio neo-sovranista: il ruolo degli Stati in tale peculiare ambito non può essere considerato autosufficiente⁴⁹. Anche laddove Paesi maggiormente esposti ai flussi, come l'Italia e la Grecia, abbiano inteso gestire i flussi migratori tramite meri accordi interstatali – come gli accordi bilaterali tra Itali e Libia⁵⁰ - i risultati raggiunti, oltre che discutibili, non possono prescindere da altri rapporti che si sviluppano nell'arena geopolitica mondiale⁵¹. Basti in effetti pensare che all'infruttuosa politica sovranista rispetto al fenomeno adottata dal precedente Governo italiano si è tentato di porre rimedio tramite gli «Accordi di Malta» del 3 settembre del 2019 che, nella versione attuale, pur con le criticità della previsione di una partecipazione volontaria da parte degli Stati membri pongono

⁴⁹ Come osserva Saskia Sassen «*Reality has forced new conditions and new practices on the inter-state system. This contributes to the internationalization of the inter-state system and may well set an important precedent for handling other policy issues, including immigration, in a more multilateral manner*». S. Sassen, *Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape*, in *Parallax*, 2005, vol. 11, no. 1, p. 35–45, cit. p. 38. D'altro canto, anche qualora si guarda attraverso la libertà del legislatore nazionale a disciplinare la materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri, l'attività dello stesso non può essere «palesamente irragionevole» e deve svolgersi in modalità «non contrastanti con gli obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia». Corte cost., sent. 306 del 2008, sez. 10. Se in vece si guarda dalla prospettiva della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, basti qui ricordare come, a prescindere dalle resistenze neo-sovraniste degli Stati membri (prevalentemente di quelli dell'est Europa), nella decisione del 6 settembre 2017, la CGUE ha confermato la decisione 1601 del Consiglio del 22 settembre del 2015 accrescendo le unità del numero dei richiedenti asilo da ricollocare dalla Grecia e dall'Italia verso gli altri Stati membri (fata salva la partecipazione volontaria dell'UK, della Danimarca e dell'Irlanda). Per un commento di tale decisione cfr. F. Cherubini, *La Corte di Giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica d'asilo dell'UE*, in *Quad. Cost.*, 4/2017, p. 923 ss.

⁵⁰ Cfr. O. Giardini (a cura di), *Il Memorandum of Understanding Italia – Libia*, in *www.federalismi.it*, 3/2018.

⁵¹ Cfr. C. Sbailo', *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista. (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018 /c.d. decreto sicurezza)*, op. cit., spec. p. 14-15.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

l'accento ancora una volta sulla necessaria redistribuzione tra gli stessi dei richiedenti protezione internazionale provenienti dai Paesi del Mediterraneo centrale⁵².

La parabola degli sviluppi che hanno interessato e stanno interessando il sistema comune di asilo nella costruzione UE, evidenzia, pertanto, come pur rimanendo persistente la centralità degli Stati nella gestione del fenomeno migratorio, il loro operato necessita di essere inserito all'interno di una rete caratterizzata da interdipendenze istituzionali tramite le quali sviluppare successivamente relazioni multilaterali.

3. Sul concetto giuridico di integrazione degli altri: alcune riflessioni comparatistiche

Nella mutevolezza dei diritti riconosciuti agli immigrati, il concetto giuridico di cittadinanza continua a costituire quel punto fermo al cui cospetto, ancora oggi, si effettua il distinguo dei diritti e dei doveri tra chi è cittadino e chi non lo è. Anche nella dimensione dello Stato liberal-democratico, nella quale il novero dei diritti riconosciuti agli stranieri è progressivamente aumentato negli ultimi anni, lo *status* del non cittadino, nelle sue diverse declinazioni (cittadini extracomunitari regolari e irregolari, soggiornanti in asilo politico e rifugiati, richiedenti asilo politico in attesa di decisione⁵³), rimane comunque distinto da quello di cittadino⁵⁴. La cittadinanza continua a corrispondere, infatti,

⁵² Per una disamina dei punti salienti degli Accordi di Malta si rinvia a C. Di Maio, *L'importanza di essere unici. L'agenda europea sulla migrazione e i difficili sviluppi dell'accordo di Malta*, in *Diritti Comparati*, 04.11.2019.

⁵³ Cfr. per tutti P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri. Atti del Convegno internazionale di studi Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, Napoli, 2016, p. 57-132, spec. p. 62 ss.; F. Cortese, *La difficile «classificazione» dei migranti*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione, op. cit.*, p. 141-169.

⁵⁴ Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, p. 263 ss.; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

alla pienezza dei diritti e dei doveri che lo Stato riconosce e indica, dunque, il massimo d'inclusione raggiungibile (almeno dal punto di vista formale); il che comporta che, anche nel processo d'integrazione sovranazionale in atto da tempo, residua una posizione di centralità dello Stato nazionale, il quale conserva il potere di riconoscere lo *status* di cittadino⁵⁵. La configurazione negativa dello straniero come non cittadino ottiene un apposito riconoscimento e una propria disciplina nelle legislazioni statali. Il tutto rimane strettamente collegato alla concezione liberal-democratica nella quale le Carte fondamentali garantiscono il riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali, quantomeno in riferimento al c.d. «nucleo duro dei diritti», ad ogni *persona* umana, a prescindere, dunque, dall'appartenenza ad una determinata comunità politica. I riferimenti testuali ai soli cittadini, poi, anche laddove contenuti nelle Carte fondamentali, come nel caso dell'art. 3 della Costituzione italiana, vanno controbilanciati con il principio costituzionale di eguaglianza che, in riferimento al godimento dei diritti fondamentali, «non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»⁵⁶. Ed è proprio sulla scia dell'equilibrio tra il principio di uguaglianza e quello di eguaglianza dei diritti, che spetta ai legislatori nazionali l'adozione di misure appositamente indirizzate ai non cittadini. Ne consegue che l'integrazione degli *altri*, ossia dei non cittadini, più che nelle Carte fondamentali, impernate sul principio personalista e universalista, trova una propria disciplina nelle legislazioni nazionali.

Posta, pertanto, la struttura pluriculturale della società contemporanea, il governo dei metodi di integrazione degli *altri* rimane una delle principali sfide del modello liberal-democratico. Tuttavia, è noto come, nonostante le diverse teorie proposte, lo stesso concetto di integrazione difetti di una definizione giuridica omnicomprensiva. In effetti, a livello delle politiche nazionali, il concetto di integrazione non può che andare di pari passo con l'evoluzione dei diversi metodi attuati

⁵⁵ Basti qui ricordare che anche la cittadinanza europea rimane strettamente legata alla cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea. Per delle primissime osservazioni in tal senso si veda V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; e ora anche A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 303 ss.

⁵⁶ Corte cost., n. 62 del 1994.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

dai decisori pubblici ai vari livelli, *in primis* quelli nazionali, per interagire con gli *altri*.

Nelle varie teorie elaborate e nelle classificazioni avanzate, i modelli contrapposti e principali - teorizzati e applicati specialmente a partire dal secondo dopoguerra -, risultano ancora essere quello assimilazionista e quello multiculturale, impernandosi su una diversa concezione giuridica di integrazione degli altri. Posto che ambedue i modelli nella loro attuazione pratica hanno mostrato i propri limiti, sempre più spesso si parla di interculturalità⁵⁷. Quest'ultimo, per ora rimane una costruzione teorica che, almeno negli ordinamenti eurocentrici, difetta di una sua attuazione pratica⁵⁸. Non potendo lo stesso, pertanto, ancora essere considerato un modello⁵⁹, va da sé che l'analisi che seguirà non può che concentrarsi sui caratteri salienti delle attuazioni pratiche dei due modelli opposti: assimilazionista e multiculturale.

⁵⁷ Secondo alcuni, se il multiculturalismo mette in evidenza la pacifica convivenza tra i gruppi, l'interculturalità enfatizza la mancata alienazione dalla dimensione del conflitto tra i gruppi intesi come portatori di culture differenti, ma che comunque rinviano al concetto popperiano di «società aperta», nonché di un'Europa caratterizzata da una valorizzazione inclusiva delle differenze, e pertanto, definita «cosmopolita»: cfr. K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici* (1945), trad. it., Roma, 1973-1974; G. Sartori, *Pluralismo multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Milano, 2002; U. Beck - E. Grande, *L'Europa cosmopolita. Società e politica della seconda modernità* (2004), trad. it., Roma, 2006.

⁵⁸ Per analisi giuridiche comparatistiche, che proprio con riferimento alle sfide delle diversità identitarie guardano a modelli di convivenza sviluppati in altri sistemi che adottano categorie giuridiche differenti da quelle eurocentriche, tra gli altri, cfr. W. Menski, *Comparative Law in a Global Context. The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge, 2006; H.P. Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, 4th ed., Oxford, 2011. Nella dottrina comparatistica italiana, invece, D. Amirante, *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione Indiana*, Bologna, 2014; S. Baldin - M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014.

⁵⁹ Come è stato già osservato in dottrina «[...] il termine modello evoca già di per sé l'idea di una classificazione, di una sintesi della complessità attraverso categorie logiche L'uso del termine "modello" è da intendersi nel senso di rappresentazione sintetica di fenomeni della realtà politico-costituzionale, combinata con l'idea di "forma esemplare" e, pertanto, da imitare [...]», cfr. L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, cit. p. 29.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Inizialmente è stato il modello assimilazionista, che nella concezione liberaldemocratica trova il suo prototipo in Francia, quello ha costituito il metodo principalmente applicato per l'integrazione degli immigrati. Caratterizzato da una forte asimmetria, tale modello prevede un processo di integrazione esclusivamente unidirezionale, contraddistinto principalmente da obblighi, più che da diritti, che incombono sugli *altri*. In siffatto schema, non si prevede l'adozione di misure positive da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato ospitante atte a preservare le diversità identitarie. Quest'ultime vengono relegate esclusivamente nella sfera personale: l'accesso ai diritti e alle opportunità sul piano sociale, e pertanto la stessa integrazione economica e sociale degli immigrati, dipendono dalla velocità del processo di assimilazione. Tuttavia, come evidenziato in dottrina, se tale era lo spirito del patto civico di assimilazione, di fatto, l'applicazione reale dello stesso ne ha messo in risalto tutti i limiti. Da una parte, in effetti, non vi è stato una reale integrazione economica e sociale e, dall'altra, pur non tornando nel Paese d'origine, gli immigrati non hanno abbandonato i legami con la cultura del proprio gruppo d'origine⁶⁰.

Il modello opposto a quello assimilazionista è quello della corrente di pensiero del multiculturalismo così come declinato in pratiche effettive che guidano il riconoscimento delle differenze nelle società multiculturali⁶¹. Il dibattito sul multiculturalismo avviato negli anni '60 in contesti caratterizzati da un corpo sociale particolarmente composto, come l'UK e il Canada, trova proprio nell'ordinamento canadese il suo prototipo e, nel Continente europeo è stato largamente applicato, fino a una decade fa, nei percorsi d'integrazione adottati in Gran Bretagna. Prendendo spunto dalla presenza radicata di gruppi quanto di *old* che di

⁶⁰ E. Grosso, *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all'inedita sfida del multiculturalismo*, in G. Cerrina Feroni – V. Federico, *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, op. cit., p. 297-316.

⁶¹ Sul punto, cfr. A. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, p. 3 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

*new minorities*⁶², in Canada il multiculturalismo è stato ufficialmente inserito nell'indirizzo politico di Governo fin dal 1971⁶³. Nel caso della Gran Bretagna, invece, nonostante l'applicazione sostanziale di politiche di multiculturalismo fosse già una prassi in atto dagli anni '60 con l'adozione dello *Commonwealth Immigrants Act* del 1968, l'ufficializzazione formale del riconoscimento di una «società multiculturale britannica» è avvenuta solo nel 2000 con il *Parekh*

⁶² Secondo l'oramai datata classificazione offerta da Laponce, la volontà di preservare l'elemento di differenziazione dà forma a due differenti gruppi di minoranze: *minorities by force* e *minorities by will* (A. Laponce, *The Protection of minorities*, Berkeley, 1960). Basandosi su tale distinzione, in effetti, Will Kymlicka individua quale criterio distintivo principale la volontà di preservare le differenze culturali che, secondo l'Autore, nel caso delle vecchie minoranze passa attraverso rivendicazioni di istituzionalizzazione delle differenze definite in termini di «*standardised public education, official languages, including language requirements government employment*»: W. Kymlicka, *States, Nations and Cultures*, Canada, 1997, p. 52. Pertanto, secondo il filosofo canadese, nonostante le crescenti pretese di diritti collettivi da parte dei gruppi degli immigrati «*it would be incorrect to interpret immigrant demands [...] as expression of desire, for instance, for self-government*»: W. Kymlicka - M. Oplaski, *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, 2001, cit., p. 31. Tuttavia, come più volte evidenziato, la presenza stabile delle nuove minoranze sui territori degli Stati nazionali sta andando di pari passo con ricorrenti richieste di riconoscimento di forme di tutela sempre più simili a quelle di preservamento delle proprie differenze, avvicinandosi pertanto alle storiche rivendicazioni delle vecchie minoranze. Basti in effetti pensare non solo alle forme di giurisdizione differenziata, ma anche all'apertura verso il riconoscimento dei diritti linguistici di terza specie. Per una lettura dell'estensione dei diritti previsti per le vecchie minoranze anche agli immigrati cfr. R. Zapata-Barrero (ed.), *Immigration and Self-Government of Minority Nations*, Bruxelles, 2009; C. Joppke, *Minority Rights for Immigrants? Multiculturalism versus Antidiscrimination*, in *Israel L. Rev.*, 2010, 43 (1): 49-66.

⁶³ Cfr. T. Groppi, *Il multiculturalismo come strumento per la costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in D. Amirante - V. Pepe, *Stato, democrazia e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011, p. 17-30; E. Ceccherini, *Cittadinanza, immigrazione e integrazione: l'approccio multiculturale in bilico*, in G. Cerrina Feroni - V. Federico, *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, op. cit., pp. 345-385.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

*Report*⁶⁴, quando di fatto le misure governative si stavano distanziando dall'approccio multiculturale. A prescindere dalle specificità del contesto britannico, per quanto di interesse, si evidenzia come lo stesso pone l'accento sulla necessità di un processo di integrazione che sia quantomeno bilaterale se non addirittura multilaterale: posto l'obbligo degli *altri* a conoscere e rispettare leggi, cultura e lingua della società ospitante, vi dovrebbe essere alla base un reciproco riconoscimento delle differenze. Il tutto si impenna attorno al difficile bilanciamento tra diritti individuali su base personalistica e riconoscimento dei diritti collettivi ai gruppi culturali che devono necessariamente essere intesi come entità aperta⁶⁵. La stabile convivenza all'interno dell'ordinamento democratico tra i diversi gruppi si discosta pertanto dalla legittimazione pur se democratica di una tirannia della maggioranza – come nel caso del modello assimilazionista – prevedendo un adeguamento dell'ordinamento giuridico statale alle diversità dei vari gruppi⁶⁶. In tale

⁶⁴ B. Parekh (Chair), *The Future of Multi-Ethnic Britain (The Parekh Report), Report of the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain*, London 2000, 313, dove si specifica che «*the government formally declare the United Kingdom to be a multicultural society*».

⁶⁵ Il soggetto investito di *moral standing* rimane il singolo che entra a far parte del gruppo e non il gruppo come tale. Nota è la contrapposizione tra le due correnti di pensiero affermatesi all'intero dei sostenitori del modello multiculturale: *communitarians* e *liberals*. Per i primi il soggetto titolare dell'esercizio dei diritti collettivi dovrebbe essere il gruppo come tale. Diversamente, i secondi, ritengono che tale titolarità rimanga in capo ai singoli che congiuntamente formano il gruppo. Secondo tale ultima corrente di pensiero, qualora la titolarità dell'esercizio dei diritti collettivi venisse riferita al gruppo come tale, ne deriverebbe che ogni atto compiuto anche da solo uno dei componenti darebbe luogo ad una responsabilità collettiva e ad eventuali punizioni di gruppo. Situazione quest'ultima, che secondo alcuni rischierebbe di dare esito ad una «monoculturalismo plurale» in quanto non tiene in considerazione la possibilità per i singoli di sviluppare identità plurime. In tal senso, A. Sen, *Identità et violence*, trad. it., *Identità e violenza*, Roma-Bari, 2016, p. 214. Per un quadro di sintesi delle opposte visioni tra *communitarians* e *liberals* cfr. A. Gutman, *Communitarian critics of liberalism*, in *Philosophy and public affairs*, 1985, p. 308 ss.; D. Réaume, *Individuals, Groups, and Rights to Public Goods*, in *University of Toronto L. J.*, 38 (1988): 26-65; A. Ferrara (a cura di), *Comunitarismo e liberalismo*, Roma, 1992; M. Stephen - A. Swift, *Liberals and Communitarians*, 2a ed., Wiley-Blackwell, 1996.

⁶⁶ Tra i molti, cfr. I. Marion Young, *City Life and Difference*, Princeton 1990; W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, trad. it., Bologna 1999; A. Gutmann (eds.),

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

modello, attraverso forme di attuazione pratica della *reasonable accommodation theory*, si prevede l'obbligo dello Stato e delle varie istituzioni a modificare norme e pratiche, disapplicando la disciplina generale e favorendo un accomodamento rispetto ad alcune necessità dei singoli che appartengono a gruppi particolari. Si configura, così, un modello contraddistinto dalla compresenza di diversi sistemi di norme giuridiche, distinti e paralleli all'interno del sistema giudiziario a livello statale che istituzionalizza le pretese di autogoverno degli immigranti su più fronti⁶⁷. Basti, in effetti, pensare al funzionamento di corti in modalità di giurisdizione differenziata, come gli *Shari'a Councils*⁶⁸, le leggi speciali che definiscono un calendario di festività e di astensione dal lavoro in base ai differenti credi religiosi⁶⁹, i cambiamenti legislativi in riferimento alla libertà di espressione onde evitare che satira e libertà di religione si trovino in conflitto⁷⁰, le regole sulla macellazione per la comunità ebraica, oppure la rimozione dell'obbligo di utilizzare il casco per la comunità *Sikh*⁷¹ così come la concessione agli stessi di portare il

trad. it., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano 1995; J. Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge 1995; per un quadro di sintesi delle diverse correnti di pensiero sul multiculturalismo cfr. E. Ceccherini, voce *Multiculturalismo* (dir. com), in *Dig./Pubbl., Agg.*, Torino 2008, p. 486 ss.

⁶⁷ Con riferimento all'accomodamento ragionevole, si rinvia al modello teorico della *transformative accommodation theory* elaborato da A. Shachar, *Multicultural Jurisdictions. Cultural differences and women's rights*, Cambridge, 2001

⁶⁸ Per un'analisi del pluralismo giuridico derivante dall'accomodamento ragionevole si veda R. Scarciglia, *Methodological Pluralism and Legal Comparison*, in R. Scarciglia - W. Menski (eds.), *Islamic Symbols in European Courts*, Padova, 2014, p. 27 ss.; R. Ghriiffith - Jones (eds.), *Islam and English Law. Rights, Responsibilities and the Place of Shari'a*, Cambridge, 2013; A. Rinella - M.F. Cavalcanti, *I Tribunali islamici in Occidente: Gran Bretagna e Grecia, profili di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2017, p. 68 ss.; A. Rinella, *La Shari'a in Europa: questioni di diritto comparato*, in *Riv. dir. comp ed eur.*, numero speciale 2019, p. 633-657.

⁶⁹ Come previsto dallo *Shops Act* del 1950 in UK.

⁷⁰ Cfr. S. Christopher - C.B. Grenda - D. Nash (eds.), *Profane. Sacrilegious Expression in a Multicultural Age*, California-London 2014; e anche a E. Cukani, *Il right to ridicule a religion in Gran Bretagna: espressione satirica e libertà di religione al tempo delle migrazioni*, in www.giurcost.org, 1/2019, p. 76 ss.

⁷¹ Già previsto nella fine degli anni'80 in Gran Bretagna dallo *Road Traffic Act* del 1988.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

*Kirpan*⁷². Questi, pertanto, alcuni degli esempi anche per il cui tramite si possono delineare percorsi di integrazione in uno Stato che adotta una strategia di integrazione orientata verso il modello multiculturale.

Va da sé che la stessa definizione giuridica del concetto di integrazione nei due contrapposti modelli qui richiamati è intesa e attuata diversamente. D'altro canto, come evidenziato in dottrina, ogni *tipo* viene eretto a *modello reale* nel momento in cui lo stesso viene imitato da parte di altri ordinamenti⁷³. Nella fase della circolazione, pur mantenendo fermi gli elementi caratterizzanti il tipo eretto a modello reale, l'applicazione dello stesso subisce contaminazioni, adattandosi alle peculiarità proprie dell'ordinamento recepite e dando esito al processo di dinamicità dei modelli ideali o reali che siano⁷⁴. Pertanto, i due modelli principali qui richiamati, nella fase di ricezione e applicazione, vengono modellati secondo le peculiarità proprie di ogni singolo ordinamento. Da tale processo di contaminazione derivano peculiarità nazionali singolari nei percorsi di integrazione degli immigrati e, dunque, dello stesso concetto giuridico di integrazione. Basti in effetti pensare alle evoluzioni che hanno interessato le politiche sull'integrazione degli immigrati nell'ordinamento tedesco⁷⁵, che per quanto oggi spesso criticato per l'eccessiva selettività⁷⁶, indubbiamente, in quanto privilegiante i *pull factors*, si mostra in controtendenza rispetto ad altri Paesi membri dell'Unione. In quest'ultimo, in effetti, vi

⁷² Prevista nell'ordinamento britannico dall'art. 139 del *Criminal Justice Act* del 1988.

⁷³ Sulla distinzione tra *tipo* e *modello* si veda G. De Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*, IX ed., 2013, Padova, p. 94-102 e la bibliografia *ivi* richiamata.

⁷⁴ Nella sterminata bibliografia sul punto, si vedano almeno cfr: S. Choudhry (eds.), *The migration of constitutional ideas*, Cambridge – New York, 2006; A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edimburgh, 1974.

⁷⁵ Per una puntuale analisi dell'evoluzione tedesca in tema di immigrazione cfr. S. Green (2013) *Germany: A Changing Country of Immigration*, in *German Politics*, 22:3, p. 333-351; Ch. Hess - S. Green (2016) *Introduction: The Changing Politics and Policies of Migration in Germany*, in *German Politics*, 25:3, p. 315-328; G. Cerrina Feroni, *L'esperienza tedesca di società multiculturale: tra patriotism costituzionale e integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro*, in G. Cerrina Feroni – V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, *op. cit.*, p. 541-565.

⁷⁶ Cfr. M. Kalkmann, *Report AIDA, Germany*, ECRE, March 2017.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

è stata una iniziale cecità delle misure di integrazione per i *Gastarbeiter* che, a differenza dei *Wolgadeutschen/ressetels*, difettavano di un legame alle origini nazionali, alla lingua e alla cultura tedesca, non venendo, per l'altro qualificate ambedue le categorie come immigrati dalla Legge sugli stranieri del 1965 (*Auslaendergesetz*)⁷⁷. A partire dagli anni '90, invece, con la caduta della Cortina di ferro, le misure di integrazione vennero indirizzate prevalentemente ai *Wolgadeutschen*, che sulla base delle proprie origini tedesche diventarono destinatari di misure privilegiate rispetto a stranieri che da anni vivevano sul territorio tedesco⁷⁸. Per contro, nei confronti di richiedenti asilo provenienti dai Paesi dell'est Europa -, tramite una legislazione restrittiva delle misure di integrazione, impedendo agli *Asylanten* di svolgere attività lavorativa, e revisionando l'art. 16 GG (attuale art. 16 (a) GG), introducendo criteri più rigidi per la procedura di asilo – l'approccio ha privilegiato misure di *push way factors*. A partire dal 2005, tuttavia, si denota un cambio delle politiche nazionali che pur indirizzandosi verso misure più vicine al modello multiculturale, individuando un metodo proprio all'interno del quale mutua anche il concetto di integrazione degli *altri* per come fino in quel momento inteso dalla legislazione tedesca. Con dall'approvazione del *Residence Act*⁷⁹, l'integrazione degli immigrati viene prevista come un vero e proprio obbligo legale dello Stato federale

⁷⁷ *Amplius* su tali aspetti nonché per una ricostruzione dello sviluppo storico della regolamentazione giuridica del diritto degli stranieri in Germania cfr. J. Luther, *La condizione giuridica dei «migranti» in Germania*, in C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, op. cit., p. 267 ss. A tal proposito si è argomentato che «...fino alla fine degli anni '70 la politica migratoria adottata dallo Stato tedesco non tesse a privilegiare né un disegno di tipo assimilazionista, né tantomeno un modello di tipo multiculturale [...]». L. Melica, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, 1996, cit., p. 99.

⁷⁸ Cfr. D. Rock - S. Wolff, *Coming Home to Germany? The Integration of Ethnic Germans from Central and Eastern Europe in the Federal Republic*, Oxford – New York, 2010.

⁷⁹ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory), Federal Law Gazette I, p. 1106 ss., come da ultimo modificato nel 2017. Testo completo disponibile in lingua inglese in <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1464>.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

che demanda le competenze in tale ambito all'Ufficio federale sull'immigrazione e integrazione (artt. 43-45 dell'Act). A partire dal 2006, poi, esiste un «Piano nazionale di integrazione» e, nonostante le varie rivisitazioni dello stesso⁸⁰, si prevedono corsi per l'apprendimento della lingua e l'orientamento (perni del sistema di integrazione tedesco caratterizzato dalla *Leitkultur* e alla educazione di lealtà costituzionale). Nel solco di tale orientamento l'Ufficio federale per l'immigrazione ed i rifugiati (BAMF) ha definito l'integrazione come «*le azioni finalizzate a rendere i migranti titolari di eguali chance in tutte le aree della vita sociale rispettando, parallelamente, la loro diversità culturale*». In questa prospettiva, specialmente a partire dall'alto numero di richiedenti asilo accolti nel 2015, il Governo tedesco ha fondato la propria politica su tre capisaldi: acquisizione linguistica; integrazione attraverso la formazione scolastica ed il lavoro; integrazione sociale. Adottando a livello federale una politica indirizzata a privilegiare i *pull factors* di fatto, posto il fisiologico coinvolgimento delle entità federate tramite l'attività del Bundesrat, ampi rimangono gli spazi di intervento legislativo dei Länder nella fase di integrazione degli immigrati⁸¹. In effetti, in aggiunta alle misure ombrello adottate a livello federale, ulteriori misure sull'integrazione vengono attuate e maggiormente sviluppate a livello sub statale e locale proprio per il tramite di leggi sull'integrazione adottate dai Bundesland.

⁸⁰ A seguito dell'alto numero di richieste d'asilo presentate nel 2015, un nuovo *Integration Act* è stato approvato nel 2016. Le novità introdotte riguardano prevalentemente aspetti tecnici diversificando, ad esempio: le possibilità di integrazione socio lavorativa a seconda delle «buone possibilità di rimanere in Germania»; aumentando il periodo pre-concessione del permesso di residenza permanente da 3 a 5 anni; prevedendo facilitazioni per l'inserimento dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro; obbligo di residenza presso il Land al quale il richiedente asilo è stato assegnato ect.

⁸¹ Cfr. F. Gesemann - R. Roth, *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Eine Studie des Instituts Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung*, Forum Berlin, 2014; ne denuncia la frammentazione delle politiche di integrazione, invece, P. Bendel, *Coordinating immigrant integration in Germany. Mainstreaming at the federal and local level*, Migration Policy Institute Europe, 2014, p. 5 ss.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Se l'esempio della Germania evidenzia come rispetto all'integrazione degli *altri* si può passare da un approccio di indifferenza ad uno più aperto verso l'integrazione effettiva socio-lavorativa degli immigranti, altri esempi evidenziano anche la possibilità che gli ordinamenti intraprendono il percorso inverso. Si può, infatti, passare da una storica apertura in senso multiculturale a una cauta chiusura nei confronti delle diversità. Sarebbe questo ad esempio il *trend* riscontrabile nel caso dell'ordinamento britannico. In effetti, a partire dagli anni 2000, e specialmente dopo gli attentati di Londra del 7 luglio 2005, si può notare un drastico declino delle politiche sul multiculturalismo fino a quel momento adottati dai governi britannici. Ponendo al centro la *Britishness* come bene da preservare, l'acquisizione della cittadinanza, tra le altre, viene condizionata alla conoscenza della lingua, storia e leggi dell'UK⁸²; le logiche dei flussi migratori d'ora in poi vengono parametrize agli interessi dell'economia britannica dando prevalenza esclusiva alla manodopera specializzata⁸³; le misure di integrazione degli immigrati vengono plasmate verso il rafforzamento dell'identità britannica al cui cospetto, pertanto, vanno abbandonate quelle misure multiculturali che ne esaltavano i caratteri delle diversità⁸⁴; alcune pratiche prima tollerate, ora vengono previste come reati⁸⁵; si disconosce, e anzi si combatte la suddivisione di alcuni gruppi (come ad esempio la popolazione indiana) per caste⁸⁶. Nella

⁸² Così come previsto dallo *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002.

⁸³ Come previsto in svariati documenti del BAMF quali ad esempio *Fairer, faster and firmer* del 1998; *Controlling our borders: making immigration work for Britain* del 2005; *Highly Skilled Migrant Programme*; *Public Service Agreement*; *Point-Based System*. Per un'analisi delle previsioni di tali documenti C. Martinelli, *Il modello culturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, in G. Cerrina Feroni – V. Federico (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 334 ss.

⁸⁴ Come previsto nel documento del 2002 del BAMF: *Safe borders, save haven. Integration with Diversity in Modern Britain*.

⁸⁵ Così come previsto dallo *Female Genital and Mutilation Act* del 2003 che alla previsione di tale pratica come reato già con il *Prohibition of Female Circumcision* del 1985, vi aggiunge un elenco di singole fattispecie di reato *ivi* prevedendo la pena di reclusione dai 3 ai 14 anni.

⁸⁶ *Section 9* dello *Equality Act* del 2010. Previsione, questa che, tra l'altro, non sempre è stata accolta in maniera uniforme da parte della giurisprudenza laddove ha

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

stessa direzione vanno anche le diversificate misure adottate per approcciarsi all'immigrazione illegale, ma anche quelle che si indirizzano a richiedenti asilo e rifugiati. Con l'adozione dello *Immigration Act 2016 Chapter 19* il sistema che si è venuto a delineare preclude ai richiedenti asilo la possibilità di svolgere attività lavorativa e, in linea con le misure di *austerità* adottate a seguito della crisi finanziaria, sono stati tagliati del tutto i servizi legati all'integrazione (percorsi di apprendimento della lingua e orientamento lavorativo, così come le cure mediche se non per casi urgenti)⁸⁷. Posto l'esaurimento delle politiche governative solo nella fase di accoglimento e distribuzione dei richiedenti asilo, i percorsi di integrazione sono sostanzialmente assicurati su base volontaristica dalle diverse *charities* presenti sul territorio.

Va da sé che la parabola e il declino delle politiche sul multiculturalismo adottate nelle varie tappe storiche in UK sono andate di pari passo anche con una mutevole definizione giuridica dell'integrazione degli altri.

Gli esempi qui richiamati, evidenziano, pertanto, che le politiche sull'integrazione degli immigrati così come risultanti dal modello, di volta in volta, adottato dai legislatori nazionali sono tutt'altro che immutabili. Il tutto, oltre alla situazione economica del Paese accogliente, tra le altre, dipende anche dal risultato degli effetti negativi o positivi delle politiche precedenti, ma anche dalle peculiarità proprie delle popolazioni immigrate⁸⁸.

sottolineato che l'appartenenza ad una casta e alla razza sono due cose differenti, e che, in certe situazioni l'appartenenza alla casta risulta essere un requisito adeguato. Caso *Tirky Vs. Chandok*, emessa il 19 dicembre 2014 dall'*Employment Appeal Tribunal*. Sul punto, C. Martinelli, *Il modello culturale britannico, tra radici storiche e criticità sopravvenute*, op. ult. cit., p. 334.

⁸⁷ L'*immigration Act 2016 Chapter 19* ha ricevuto l'assenso reale il 12 maggio 2016. Testo completo disponibile su http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/pdfs/ukpga_20160019_en.pdf.

⁸⁸ A tal proposito basti pensare alle differenze tra le esigenze della popolazione della «terza ondata di immigrazione» rispetto a quella attuale caratterizzata prevalentemente da gruppi individuabili sull'appartenenza ad un credo religioso che non contemplano anche una suddivisione tra il credo stesso e la sfera del politico. Cfr. T. Modood, *State-Religion Connections and Multicultural Citizenship*, in J.L. Cohen - C. Laborde (eds.), *Religion, Secularism, & Constitutional Democracy*, Chichester-West

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

Dalla mutevolezza delle politiche nazionali sull'integrazione degli immigrati, in definitiva, ne deriva la natura meramente transitoria di qualsiasi definizione del concetto giuridico di integrazione degli *altri*.

4. L'integrazione degli immigrati nella soft law europea: quale incidenza per i rapporti tra Unione europea e Stati membri?

Svolgendo lo sguardo in merito alle politiche *per* l'immigrazione così come sviluppato in seno all'UE, si rende necessario offrire qualche pur se minima coordinata strumentale all'obiettivo della presenta ricerca. Come è stato già da alcuni evidenziato, anche le politiche *per* l'integrazione degli immigrati provenienti da Paesi extraeuropei hanno avuto una loro parabola prima di comunitarizzazione e poi di europeizzazione⁸⁹. Trattassi, tuttavia di una europeizzazione *soft*, avvenendo tale processo per il tramite di molteplici strumenti di *soft law* adottati a livello sovranazionale che, in quanto tali, fungono da linee guida generali ma senza godere di un'efficacia obbligatoria. Sono esempio della *policy* europea sull'integrazione degli immigrati documenti quali: le Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999; i Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea adottati dal Consiglio Affari generali (Aja 2004), riconfermati dallo stesso Consiglio nelle Conclusioni del 5-6 giugno 2014; i Programmi strategici e pluriennali di Tampere e Aja, dal 2009, ai quali poi si è aggiunto quello di Stoccolma, conflueno così all'interno del Quadro europeo sull'integrazione; l'istituzione del Fondo

Sussex, 2016, p. 182 ss.; per uno sguardo d'insieme della regolamentazione anche di tali aspetti nelle singole costituzioni dei Paesi islamici cfr. A. Mezzetti (curr.), *Codice delle Costituzioni, Vol.2, Paesi islamici*, Milano, 2018; e per aspetti metodologici nella comparazione sul diritto islamico e quello occidentale si veda M. Oliviero, *Il ruolo della comparazione giuridica negli studi sul diritto islamico e sul diritto dei Paesi islamici*, in *Riv. dir. comp ed eur.*, numero speciale 2019, p. 515-537; per l'inverso percorso del legame tra Stato e credo religioso nel modello dello Stato liberal-democratico, nella stessa *Rivista* si veda il contributo di A. Di Giovine, *Stato liberale, Stato democratico e principio di laicità*, p. 2015-2051.

⁸⁹ Cfr. K. Rosenow, *The Europeanization of Integration Policies*, in *International Migration*, 47(1), 2009, p. 133 - 159; P. Georges - V. Wolleghem, *The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?*, (e-book), 2019.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

europeo per i rifugiati (dal 2014 Fondo per asilo, immigrazione e integrazione (AMIF))⁹⁰; l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e, in attuazione di quest'ultima, il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottati dalla Commissione europea rispettivamente nel 2011 e 2016⁹¹.

Tuttavia, non esiste un modello di integrazione degli immigrati fatto proprio a livello delle istituzioni europee che possa dirsi consolidato ed efficiente.

Infatti, se da un lato si prevede che il Parlamento e il Consiglio europeo possano stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini extraeuropei regolarmente soggiornanti, al contempo, lo stesso TFUE (art. 79, co. 4) esclude «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»⁹².

Nonostante la molteplicità degli strumenti di *soft law* a tal proposito adottati - a differenza del quadro in qualche modo congiunto delle politiche sull'immigrazione -, di fatto la *policy* europea per l'integrazione rimane di mero supporto alle politiche nazionali. Tutt'al più, così come evidenziato anche nel Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi - posto l'aumento, da parte della Commissione, dei finanziamenti disponibili per l'integrazione, e fermo restando il

⁹⁰ Il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, adottato con Decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007 è stato sostituito dal Fondo per asilo, immigrazione e integrazione (AMIF), approvato il 14 marzo 2014. Quest'ultimo, prevede i fondi destinati per l'integrazione degli immigrati e richiedenti asilo per il periodo 2014-2020.

⁹¹ Per una dettagliata analisi della miriade di strumenti della *soft law* UE in tema di integrazione degli immigrati *amplius* S. Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 9(1), 2007, p. 53 – 82; P. Georges - V. Wolleghem, *The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?*, *op. cit.*

⁹² Valgano a tal proposito le osservazioni di Valeria Piergigli che sottolinea che «Restano quindi affidate alla discrezionalità degli Stati le determinazioni relative sia all'*an* che al *quomodo* delle azioni positive per agevolare l'inclusione degli stranieri extra-UE nei territori di immigrazione, senza che siano fissati standard vincolanti in sede sovranazionale». V. Piergigli, *L'integrazione degli immigrati da Paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea*, in G. Cerrina Feroni - V. Federico (a cura di), *op. cit.*, p. 209-243, cit. in p. 217.

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

rispetto delle «situazioni e condizioni specifiche negli Stati membri» – tramite l'invito rivolto agli Stati membri di «partecipare attivamente allo scambio delle migliori prassi nel settore dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi»⁹³ l'UE può in qualche modo aiutare a promuovere delle *best practices* il cui sviluppo e attuazione, però, rimane una prerogativa dei singoli governi nazionali.

5. Conclusioni

Se quanto sopra illustrato mette in risalto l'indissolubilità dei legami tra i rapporti con e tra gli Stati membri dell'Unione europea in tema di politiche *sull'*immigrazione sotto molteplici aspetti, diversa si presenta la situazione in riferimento alle politiche *per* l'immigrazione, vale a dire quelle relative all'integrazione dei cittadini extracomunitari. Come si è cercato di evidenziare, le politiche *per* l'immigrazione sono classificate in modelli che, tanto nella fase di circolazione, quanto in quella di sviluppo storico nel Paese che ne costituisce il prototipo, subiscono una loro autonoma evoluzione. Quest'ultima non sempre è nel segno di una maggiore apertura verso l'integrazione degli immigrati extracomunitari. Poste eventuali sanzioni nei confronti degli Stati UE che non rispettino i diritti umani fondamentali⁹⁴, non paiono erogabili sanzioni unicamente in ragione del cambio di modello d'integrazione concretamente adottato.

Si pensi, ad esempio, al cambio di rotta della Gran Bretagna, che si avvia verso un abbandono della storica apertura in senso multiculturale; al caso della Germania, che è passata da un modello prettamente funzionalista che poco guardava all'integrazione, al

⁹³ Si veda a tal proposito il documento ufficiale *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea*, Conclusioni del Consiglio (9 dicembre 2016), 15312/16, disponibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/it/pdf>.

⁹⁴ Per una disamina puntuale delle pronunce delle corti internazionali e sovranazionali sul tema, si rinvia a S. Quadri, *Sovranità funzionale e solidarietà degli Stati a tutela dei diritti dei migranti*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 3/2019, p. 663 ss., spec. p. 676 – 683.

Entela Cukani

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

modello attuale, che, al contrario, pone la *Leitkultur* al suo centro; ma lo stesso dicasi anche in riferimento ai continui cambiamenti che hanno interessato l'ordinamento italiano, che con il decreto Minitti si è orientato verso un processo d'integrazione poi profondamente mutato con l'adozione del «decreto Salvini».

In tale delicato contesto, dunque, non pare riscontrabile una reciproca interdipendenza tale da delineare una incidenza dell'UE nei rapporti con gli Stati membri in modo tale da poter intravedere vincoli derivanti alla sovranità statale da obblighi sanciti a livello sovranazionale. Anzi, l'esplicito divieto contenuto nel TFUE in riferimento ad un eventuale armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri sul tema dell'integrazione degli immigrati pare rafforzi la posizione di piena sovranità degli Stati rispetto ai percorsi di integrazione degli immigrati. Tuttalpiù, attraverso la promozione delle *best practice*, si può incentivare la circolazione, evoluzione e contaminazione dei modelli, nei rapporti tra gli Stati membri.

ABSTRACT: In the EU Member States, the phenomenon of immigration is increasingly intertwined with the rise of populist and sovereign movements that bring together the major economic changes with an increasingly heterogeneous social body. All of this, in turn, affects the immigration and immigrant policies adopted by the individual state systems, seeing a prevalence of the adoption of push away factors compared to pull factors. Starting from the causes that impact to define the models of integration, it is intended to offer some coordinates on the legal concept of immigrant integration. By highlighting the relationship between States and the EU institutions on the subject of immigration policy, the main intent of the present research is to offer some insights also on the relationship between EU and member states referring to the integration of immigrants.

Entela Cukani

*Le politiche per l'immigrazione:
quali incidenze nei rapporti tra Unione europea e sovranità statali?*

KEYWORDS: EU, Member States, immigration, models, integration

Entela Cukani – Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università del Salento (entela.cukani@unisalento.it)