



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 5/2015

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA CHIARISCE LA PORTATA DELL'OBBLIGO DI INTEGRAZIONE PER I CITTADINI DI PAESI TERZI CHE SIANO SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO

[P, S \(Causa C-579/13\) sentenza della Corte di giustizia \(Seconda Sezione\) del 4 giugno 2015 \(ECLI:EU:C:2015:369\)](#)

Rinvio pregiudiziale - Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo - Direttiva 2003/109/CE - Articoli 5, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1 - Normativa nazionale che impone ai cittadini di paesi terzi che abbiano acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo un obbligo d'integrazione civica, attestata da un esame, a pena di ammenda.

La direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e, in particolare, gli articoli 5, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, della stessa non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che imponga ai cittadini di paesi terzi che godano già dello status di soggiornanti di lungo periodo l'obbligo di superare un esame di integrazione civica, a pena di ammenda, a condizione che le sue modalità di applicazione non siano tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla citata direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Il fatto che lo status di soggiornante di lungo periodo sia stato ottenuto prima che sorgesse l'obbligo di superare un esame di integrazione civica oppure dopo è irrilevante a tale riguardo.

1. Nella sentenza del 4 giugno 2015 sul caso *P. e S.* (C-579/13) la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) si è espressa sulla «*normativa nazionale [dei Paesi Bassi] che impone ai cittadini di paesi terzi che abbiano acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo un obbligo d'integrazione civica, attestata da un esame, a pena di ammenda*», trovandosi a dover risolvere un rinvio pregiudiziale nel rispetto degli obiettivi perseguiti dalla [direttiva 2003/109/CE](#), relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo in uno Stato membro dell'UE.

2. Prima di analizzare la sentenza della Corte è opportuno delineare la situazione giuridica dei soggiornanti di lungo periodo, specie rispetto alla loro integrazione nei Paesi Bassi.

Lo scopo della direttiva 2003/109/CE è quello di uniformare le modalità di acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo negli Stati membri. Ad ottenere il suddetto *status* possono essere tutti i cittadini di Paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda, non senza aver prima dimostrato di possedere le adeguate risorse sufficienti al loro sostentamento e a quello dei loro familiari. Una volta ottenuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo, lo straniero, gode, come impone l'articolo 11 della direttiva, dello stesso trattamento dei cittadini nazionali.

Tale disposizione prevede che il soggiornante di lungo periodo goda dello stesso trattamento dei cittadini nazionali riguardo alla possibilità di esercitare un lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, al riconoscimento dei titoli scolastici e professionali secondo le procedure nazionali, alle prestazioni, assistenza e protezione sociali, alle agevolazioni fiscali, all'accesso ai servizi a disposizione del pubblico, alla libertà d'associazione, adesione e partecipazione a qualunque organizzazione professionale ed, infine, al libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato ([Acosta Arcarazo, 2011](#)).

Di notevole importanza, ai fini del caso in esame, risulta l'eventuale obbligo di *integrazione civica* che gli Stati membri possono esigere conformemente alla legislazione nazionale ai cittadini di Paesi terzi, ai sensi dell'art. 5 (2) della direttiva 2003/109/CE, quale condizione per poter ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo.

I programmi, i corsi ed i test d'integrazione civica sono progressivamente entrati a far parte della legislazione sull'immigrazione dei Paesi dell'UE, e rientrano anche fra i principi generali per l'integrazione, cui si fa riferimento nella Comunicazione della Commissione del 2005 ([COM\(2005\) 389](#)), e che intendono fornire una definizione condivisa circa l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi ([Carrera, Wiesbrock, 2009: 2](#)).

L'integrazione civica costituisce tra l'altro una condizione essenziale per l'ottenimento della cittadinanza nazionale di uno Stato dell'UE da parte di un cittadino di un Paese terzo, in cui tale obbligo è previsto dall'ordinamento nazionale.

3. La sentenza sul caso *P. e S.*, in particolare, fa riferimento all'ordinamento olandese. I fatti della sentenza riguardano due cittadine, una statunitense, l'altra neozelandese, (*P. e S.*) che hanno ottenuto nei Paesi Bassi il permesso di soggiorno di lungo periodo in base alla direttiva 2003/109/CE, rispettivamente a partire dal 14 novembre 2008 e dall'8 giugno 2007. Nonostante *P. e S.* fossero già titolari di regolari permessi per soggiornanti di lungo periodo, con decisione rispettivamente del 1° agosto 2008 e del 24 febbraio 2010, è stato comunicato ad entrambe l'obbligo di esame di integrazione civica da superare rispettivamente entro il 30 giugno 2013 e il 24 agosto 2013, in ottemperanza alle disposizioni previste dall'ordinamento olandese.

Il caso olandese è rilevante nel panorama europeo in materia d'immigrazione. Nel 1998 venne approvata la prima legge sull'integrazione, la *Wet inburgering nieuwkomers* (*Act on the Integration of New Immigrants*) che prevedeva un programma d'integrazione di 600 ore. Il 1° gennaio del 2007 la legge venne sostituita dal *Wet inburgering* (*Civic Integration Act*) con lo stesso obiettivo di garantire i corsi sulla lingua e sulla società olandese ai nuovi cittadini

stranieri. Tra le due leggi si riscontravano importanti differenze, ovvero l'applicazione della nuova legge del 2007 anche ai cittadini già residenti all'interno del territorio dei Paesi Bassi all'entrata in vigore del *Civic Integration Act*, comportante l'obbligo di superare un esame, oltre alla semplice frequenza dei corsi di integrazione, e l'obbligo del pagamento dei costi previsti per i corsi e gli esami da parte dei cittadini di Paesi terzi.

Le cittadine in questione hanno impugnato le decisioni che impongono loro di superare il test di integrazione civica in quanto già in possesso dello *status* di soggiornanti di lungo periodo, e, pur tuttavia costrette, oltre a sostenere il test, a pagare un'ammenda nel caso di non superamento dello stesso. Le ricorrenti hanno affermato di dover essere trattate alla pari dei cittadini olandesi in quanto già titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo, indicando, inoltre, che tale obbligo risulterebbe in contrasto con le finalità della direttiva 2003/109/CE. Investita del ricorso di appello, dunque, la Corte suprema amministrativa dei Paesi Bassi (*Centrale Raad van Beroep*) ha sollevato dubbi quanto alla conformità dell'obbligo di integrazione civica con la direttiva ed ha pertanto interrotto il procedimento principale per chiedere una pronuncia interpretativa alla Corte di giustizia dell'UE.

Nel caso in esame, la Corte di giustizia, pertanto, è stata chiamata a verificare se, dopo la concessione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, sia lecito che gli Stati membri pongano condizioni di integrazione costituite da un esame di integrazione civica, sanzionato da un sistema di ammende. Secondo il giudice del rinvio le condizioni di integrazione civica non devono essere tali da ostacolare, rendendo difficile o addirittura impossibile, l'acquisizione o il mantenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo. Egli si chiede, a tal uopo, se, con riferimento alla conformità con la direttiva 2003/109/CE, possa essere rilevante il fatto che P. e S. siano state informate di tale obbligo solo dopo l'acquisizione del suddetto *status*. Bisogna precisare che le questioni poste dal giudice fanno riferimento esclusivamente ai cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nei Paesi Bassi alla data dell'entrata in vigore del *Civic Integration Act*, i quali, come P. e S., avevano fatto richiesta per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo nel periodo tra il 1° gennaio 2007 e il 1° gennaio 2010.

Va ribadito che per tale categoria di soggiornanti il test non costituisce un ostacolo all'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ma il mancato superamento del test entro la data stabilita come termine ultimo comporta il pagamento di un'ammenda. Tale sistema di ammende risulta però alquanto oneroso, soprattutto se si considera il fatto che il cittadino di un Paese terzo dovrà pagare ogni qual volta il test non sia superato entro il termine stabilito, senza un limite rispetto alle volte in cui questo possa ripetersi. Al costo dell'ammenda, di 1000 euro, da pagare in caso di mancato superamento del test, si aggiungono inoltre i costi di iscrizione per sostenere l'esame ed eventualmente i costi relativi alla preparazione, pari a 230 euro e non rimborsabili.

Il Governo olandese ha affermato che l'esame è stato introdotto allo scopo di selezionare i migranti sulla base della loro motivazione per l'integrazione e non del loro livello di studio. Infatti, il test linguistico che richiedeva inizialmente una conoscenza della lingua pari al livello A1 del QCER (Quadro Comune Europeo di Riferimento) fino al 1° aprile 2011 è stato reso più difficile dall'inserimento di nuovi test in modo da poter divenire più selettivo ([de Vries, 2013](#)). A questo proposito, a differenza per esempio del Regno Unito in cui il test non è vincolante ai fini dell'integrazione, nei Paesi Bassi questo

costituisce un vero e proprio ostacolo per alcune categorie di migranti ([Van Oers, 2013: 113](#)).

4. Particolarmente rilevanti in tal senso sono le [conclusioni](#) del 28 gennaio 2015, presentate dall'AG, il quale ha reiterato che «occorre ravvicinare lo *status* giuridico dei cittadini di paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri» (par. 28) e che ai soggiornanti di lungo periodo debbano essere attribuiti diritti simili il più possibile a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione. L'AG ha precisato più volte la distinzione fatta tra *condizioni* e *misure* di integrazione, distinguendo nelle prime il carattere vincolante nei confronti dell'acquisizione o perdita dello *status* di soggiornante di lungo periodo. In questo senso, l'obbligo di integrazione previsto dai Paesi Bassi nel caso in esame dovrebbe essere una *misura di integrazione*. Resta comunque il fatto che l'imposizione di una sanzione da pagare «sottolinea il carattere obbligatorio delle azioni di integrazione e il loro ruolo di strumento di controllo nelle mani dell'amministrazione» (par. 101). L'AG propone, dunque, alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale tenendo presente che la direttiva 2003/109/CE non osta a che uno Stato preveda *misure di integrazione* nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo, anzi queste possono essere finalizzate a facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Tuttavia, per il principio di proporzionalità, le misure di integrazione non devono ostacolare eccessivamente l'esercizio dei diritti connessi allo *status* di soggiornante di lungo periodo.

5. Nel rispondere ai quesiti posti dal giudice di rinvio, la Corte di Lussemburgo, seguendo l'orientamento tracciato dall'AG, afferma che la direttiva 2003/109/CE e, in particolare, gli articoli 5, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, non ostano ad una normativa nazionale, come quella dei Paesi Bassi che, nella fattispecie, impone ai cittadini di Paesi terzi già in possesso dello *status* di soggiornanti di lungo periodo il superamento di un test di integrazione civica, a pena di ammenda. Tuttavia la Corte precisa che tale obbligo di integrazione è ammissibile «a condizione che le sue modalità di applicazione non siano tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla citata direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (par. 56). A tal fine, la Corte chiarisce anche che non risulta rilevante se il citato *status* sia stato ottenuto prima o dopo l'introduzione dell'obbligo di integrazione civica, condizione più volte menzionata all'interno della sentenza.

Alla luce della sentenza in esame, rimane aperta la questione se realmente l'obbligo di superare un test di integrazione civica costituisca un metodo efficace per facilitare il processo di integrazione o se questo possa produrre l'effetto contrario, pregiudicando gli obiettivi stabiliti dalla direttiva che regola le condizioni dello *status* di soggiornante di lungo periodo, impedendo a coloro che non abbiano la possibilità economica di sostenere i costi per il test di soggiornare all'interno dello Stato europeo. Bisogna a tal fine riconoscere che le *misure di integrazione*, previste nei trattati, erano state elaborate con lo scopo di favorire l'integrazione, e non di ostacolarla. Analizzando la questione fin qui trattata, l'introduzione di un esame obbligatorio, in questo caso, non sembra tuttavia andare a favore di un inserimento più rapido del cittadino di un Paese terzo all'interno della società dello Stato membro soprattutto nel caso di una persona che possiede già lo *status* di soggiornante di lungo periodo ed avrà dunque avuto modo, come sottolineato dallo stesso AG, di creare dei legami sociali più o meno solidi, indipendentemente dalle proprie conoscenze linguistiche (par. 89).

Seguendo la logica della parità di trattamento rispetto ai cittadini europei, infatti, non è da escludere che un cittadino di un paese terzo, per qualsiasi ragione, possa conoscere meglio di un cittadino europeo la lingua e la società dello Stato in cui chiede di ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo. Il cittadino di un Paese terzo avrà già trascorso almeno cinque anni all'interno dello Stato e magari creato dei legami con il territorio e la società più solidi di un cittadino *europeo* che esercita il proprio diritto alla libera circolazione e al soggiorno nell'UE.

Si vuole ovviamente enfatizzare la questione poiché a un generale obiettivo di rendere più efficace l'integrazione dello straniero nell'UE spesso non corrisponde l'applicazione di adeguate *measure* nazionali che favoriscono tale obiettivo.

È vero che, nel caso specifico, l'obbligo di superare il test non è strettamente vincolante per il soggiornante di lungo periodo in quanto non pregiudica il mantenimento dello *status* acquisito, ma potrebbe diventare tale se si guarda al fattore economico. Nonostante ciò, la Corte si è pronunciata a favore delle normative nazionali purché queste non precludano il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva 2003/109/CE.

La Corte rimane ovviamente legata al dettato dalla direttiva che salvaguarda la potestà decisionale degli Stati membri in tema di misure di integrazione, ma non si può negare che le puntualizzazioni giurisprudenziali si muovano comunque verso lo sviluppo di un'integrazione civica più efficace. Un esempio dell'azione della Corte si può scorgere nella più recente sentenza sul caso CGIL e INCA ([causa C-309/14](#)) dello scorso 2 settembre 2015, riguardante l'importo da versare per il rilascio da parte dello Stato italiano del permesso di soggiorno che è considerato sproporzionato rispetto agli obiettivi della direttiva 2003/109/CE, come già affermato dalla stessa Corte nella sentenza [Commissione c. Paesi Bassi](#) del 26 aprile 2012.

Sulla stessa scia della sentenza sul caso *P. e S.*, la Corte ribadisce che, nonostante gli Stati membri abbiano la possibilità di stabilire a livello nazionale le norme di integrazione, nella fattispecie, di cui alla sentenza CGIL e INCA, i contributi previsti per il rilascio del permesso di soggiorno, questi sono tenuti a non tralasciare gli obiettivi della direttiva 2003/109/CE, cercando, alla luce del principio di proporzionalità, di non creare degli ostacoli che possano compromettere il raggiungimento degli stessi.

6. Per concludere, non vi è alcun dubbio circa il carattere positivo in tema di integrazione fornito dalla conoscenza della lingua e della società ospitante. Ciò che non sarebbe necessario, seguendo gli argomenti fin qui sostenuti, è l'obbligo di sostenere un esame, con le conseguenze pecuniarie che ne derivano secondo le legislazioni nazionali e specificamente olandese. Le *measure di integrazione* potrebbero semplicemente prevedere l'obbligo di seguire dei corsi per acquisire le conoscenze ritenute necessarie dallo Stato membro per, appunto, rendere più semplice ed efficace l'integrazione del cittadino di un Paese terzo, senza dover necessariamente essere sottoposto all'obbligo di superare un test.

La sentenza sul caso *P. e S.* costituisce uno dei tanti casi che la Corte di Giustizia è chiamata ad affrontare in tema di immigrazione, anche con riferimento alla tematica del ricongiungimento familiare, alla luce della direttiva 2003/86/CE. Un caso simile a quello analizzato nel procedimento principale riguardante le cittadine *P. e S.* ha, infatti, avuto come oggetto l'obbligo di integrazione a cui sono soggetti, sempre all'interno dei Paesi Bassi, i familiari dei soggiornanti che richiedono il ricongiungimento familiare ([causa C-153/14](#)). La Corte, in questa occasione ha ribadito che le misure di integrazione devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro

diritto al ricongiungimento familiare, ma quella di facilitare la loro integrazione negli Stati membri.

Si può pertanto concludere che l'orientamento tracciato dalla Corte, quale risulta dalle risposte alle domande di pronuncia pregiudiziale a cui viene sottoposta, si stia muovendo per far sì che gli Stati membri riconoscano l'importanza di facilitare l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che abbiano il diritto di soggiornare all'interno del territorio europeo, facendo in modo che l'integrazione possa essere più veloce ed efficace e soprattutto non economicamente onerosa.

SALVO NICOLOSI [parr. 4-6]
LOREDANA D'ALFONSO [parr. 1-3]