



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2019, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA





Indice-Sommario

2019, n. 3

Editoriale

Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere: qualche considerazione sugli sviluppi normativi in materia di cooperazione giudiziaria p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea p. 9
Paolo Fois

La circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 20
Alessandra Zanolotti

La (olvidada) perspectiva de género en el Derecho internacional privado p. 36
Rosario Espinosa Calabuig

Commenti e Note

Litispendenza comunitaria ed *electio fori*: la deroga al criterio della prevenzione temporale secondo l'art. 31, par. 2 del regolamento (UE) n. 1215/2012 p. 58
Michela Capozzolo

La Corte di giustizia UE afferma l'irrevocabilità della qualità di rifugiato e il carattere assoluto del divieto di respingimento. Quali indicazioni per il giudice nazionale? p. 83
Nicola Colacino

Il principio dei "*best interests of the child*" e la tutela della vittima minorenni nello spazio giuridico e giudiziario europeo p. 106
Alessio Gaudieri

Tristes, Solitarias y Finales: la Convenzione di Strasburgo del 1964 e la decisione quadro 2008/947/GAI sulla sorveglianza all'estero delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive p. 139
Alessandro Rosanò

DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo - Consigliere della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Termano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI E RISPETTO DELLA DIVERSITÀ CULTURALE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Paolo Fois*

SOMMARIO: 1. L'integrazione degli immigrati. Interesse di un'indagine sul rilievo che il diritto dell'Unione europea attribuisce al rispetto della diversità culturale. – 2. Il concetto di "integrazione" negli orientamenti della dottrina. – 3. La politica dell'Unione europea sull'integrazione degli immigrati, a datare dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999. La non discriminazione, obiettivo fondamentale di questa politica. – 4. Isolati accenni al rispetto della diversità nei documenti più recenti. In particolare, il "Manuale dell'integrazione" del 2010 e il "Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi" del 2016. – 5. Cenni sul rapporto fra integrazione e diversità quale emerge dall'esame degli atti adottati a livello mondiale e regionale: a) il diritto delle Nazioni Unite e dell'Unesco; b) il diritto del Consiglio d'Europa. – 6. La diversità culturale negli atti dell'Unione europea che prescindono dalla questione dell'integrazione degli immigrati. – 7. La diversità culturale, fra il diritto dell'Unione e gli atti adottati nell'ambito dell'Unesco e del Consiglio d'Europa. – 8. Considerazioni conclusive circa le particolarità del diritto dell'Unione per quel che attiene al rilievo attribuito alla diversità culturale nell'integrazione degli immigrati.

1. L'integrazione degli immigrati. Interesse di un'indagine sul rilievo che il diritto dell'Unione europea attribuisce al rispetto della diversità culturale

Da un esame dei numerosi scritti dedicati alla disciplina dell'immigrazione nel diritto dell'Unione europea si coglie agevolmente l'esistenza di tre distinte, ma al tempo stesso connesse, questioni: quella dell'ingresso nel territorio dell'Unione e del controllo delle frontiere esterne; quella dello *status* riconosciuto agli immigrati e ai rifugiati; la questione, infine, del rimpatrio degli immigrati irregolari. Nel Capo 2 del Titolo V TFUE (artt. 77-80), riguardante lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", sono delineati i principi sulla cui base dette questioni devono essere regolate.

* Professore emerito di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Sassari. Indirizzo e-mail: paolofois.ss@alice.it.

Rispetto alla varietà e alla ricchezza dei contributi apparsi in merito alle questioni ora richiamate, colpisce l'interesse relativamente modesto dedicato all'aspetto dell'"integrazione" degli immigrati, al quale peraltro il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 79, fa espresso riferimento. A spiegare questo orientamento della dottrina ha sicuramente contribuito la constatazione degli ostacoli ad una organica politica a livello europeo derivanti dai diversi orientamenti seguiti dagli Stati membri in materia di integrazione¹: alle pur numerose "comunicazioni" della Commissione al riguardo non hanno invero fatto seguito il più delle volte decisioni che traducano in obblighi per gli Stati i suggerimenti in esse contenuti. Nei limiti – ovviamente – fissati dall'art. 79 n. 4 TFUE, in base al quale per "favorire l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti" l'Unione può stabilire misure che si limitano a "incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri".

Ancor più modesto è in ogni caso l'interesse mostrato dalla dottrina nei confronti di un particolare aspetto della politica di integrazione degli immigrati, quello del rapporto fra – da un lato – le misure volte a favorire l'inserimento degli immigrati nel tessuto economico e sociale del paese ospitante e – dall'altro – le azioni ispirate all'esigenza di rispettare e valorizzare la diversità culturale degli stessi.

Il problema che in questo particolare settore si pone non è tanto di stabilire in generale quale applicazione sia stata data a livello nazionale alla politica europea sull'integrazione, quanto di accertare la coerenza della politica europea anche per quel che riguarda i suoi obiettivi: se e fino a che punto, cioè, per il diritto dell'Unione l'integrazione debba favorire comunque l'assimilazione fra cittadini e immigrati, in nome del principio di non discriminazione, ovvero se l'obiettivo dell'assimilazione incontri realmente un limite nel principio del rispetto della diversità culturale degli immigrati.

Alla ricostruzione ed alla valutazione dei principi cui il diritto dell'Unione su questo particolare aspetto è ispirato sono dedicate le considerazioni sviluppate nella presente indagine.

2. Il concetto di "integrazione" negli orientamenti della dottrina

Come accennato nel precedente paragrafo, alquanto limitato è lo spazio dedicato dalla dottrina alla diversità culturale vista nel contesto degli orientamenti dell'Unione europea sull'integrazione degli immigrati². Altri sono infatti gli aspetti della politica di integrazione che sono stati maggiormente trattati, e che conviene qui brevemente richiamare.

Spicca, anzitutto, la convergenza di opinioni circa la nozione di "integrazione", che viene tenuta distinta da quella più generica di "accoglienza". Senza discostarsi, nella sostanza,

¹ Si veda in proposito G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007, p. 154 ss.

² Fra i contributi dottrinali che più specificamente trattano questo aspetto, si vedano: M.C. BARUFFI, *Cittadinanza e diversità culturali, con particolare riferimento alla poligamia*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione*, Torino, 2014, p. 195 ss.; G. CAGGIANO, *L'integrazione dei Rom e il rispetto del loro "tradizionale stile di vita"*, *ivi*, p. 459 ss.

dalla nozione risultante dai documenti dell'Unione europea³, la dottrina mette l'accento su principio che l'integrazione implica per gli immigrati “non soltanto il godimento di diritti, ma anche l'adempimento di obblighi”⁴. Per quel che riguarda gli obblighi, si insiste sul rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, mentre relativamente ai diritti ci si sofferma prevalentemente su quelli economici e sociali. Si ha cura altresì di precisare che taluni diritti vanno riconosciuti anche agli immigrati irregolari⁵, fermo restando, comunque, che, di norma, l'“integrazione” è limitata “ai soli immigrati regolarmente soggiornanti”⁶.

Fra i diritti fondamentali che il processo d'integrazione conferisce agli immigrati regolari riveste un particolare rilievo il diritto a non essere discriminati⁷: un diritto, questo, suscettibile di condurre ad un'“assimilazione degli stranieri ai cittadini nella titolarità e nel godimento dei diritti umani”⁸.

Molte delle affermazioni della dottrina sui temi ora richiamati avrebbero reso opportuna la presa in considerazione del tema della diversità culturale nell'ambito della politica europea dell'integrazione. Quando, ad esempio, richiamando i principi in tema di integrazione risultanti dagli atti dell'Unione europea con specifico riferimento alle “conclusioni” del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003⁹, si sottolinea opportunamente che l'integrazione è un “processo bilaterale tra immigrati e società di accoglienza”¹⁰, converrebbe chiedersi se gli orientamenti dell'Unione a questo riguardo abbiano realmente puntato sulla reciprocità nei comportamenti dei cittadini e degli immigrati per quanto riguarda l'apertura alle diverse culture, ovvero se si siano concretate nella previsione di una accettazione, da parte dei soli immigrati, dei “valori fondamentali dell'Unione”¹¹.

Anche i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, su cui peraltro la dottrina si è a lungo soffermata nel delineare gli orientamenti dell'Unione in materia di

³ Per un quadro d'insieme del contenuto di questi documenti si veda *infra*, paragrafi 3 e 4.

⁴ M. GESTRI, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in V. GASPARINI CASALI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, I, Modena, 2010, p. 78. Sostanzialmente nello stesso senso G. CAGGIANO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 2.

⁵ Cfr. U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 21 ss.

⁶ Così L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 64.

⁷ L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione*, cit., p. 67; F. IPPOLITO, *La Carta dei diritti fondamentali quale strumento per l'integrazione dei cittadini comunitari ed extracomunitari: un primo bilancio*, in G. CAGGIANO, (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 91 ss.

⁸ Così U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea*, cit., p. 22. Sulla distinzione fra principio di “non discriminazione” (strettamente connesso a quello di eguaglianza) e il principio di “non assimilazione” (finalizzato invece al mantenimento e alla valorizzazione delle diversità) si veda il nostro scritto *Il principio di non assimilazione e la protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, I, Milano 1999, p. 187 ss.

⁹ “Le politiche di integrazione dovrebbero essere intese come un processo continuo in due direzioni, basato su diritti e obblighi reciproci e corrispondenti di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e delle società che li ospitano”.

¹⁰ Così G. CAGGIANO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 2.

¹¹ Sulla questione si veda *infra*, par. 3.

integrazione degli immigrati¹², non è stato finora analizzato guardando alle sue implicazioni sul rispetto della diversità culturale. Si è invece posto l'accento sul concetto che l'applicazione del principio di non discriminazione deve condurre ad un trattamento degli immigrati il più possibile simile a quello dei cittadini dello Stato ospite, rimuovendo progressivamente le disuguaglianze residue. In particolare, la parità di trattamento dovrebbe essere assicurata per quel che riguarda il diritto all'abitazione¹³, l'accesso al mercato del lavoro¹⁴, l'accesso alle cure mediche¹⁵, l'accesso ai servizi pubblici¹⁶.

Va altresì rilevato che il rispetto della diversità culturale non viene di regola incluso espressamente dalla dottrina fra i diritti fondamentali che, sulla scorta essenzialmente della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sono da riconoscere anche agli immigrati¹⁷.

3. La politica dell'Unione europea sull'integrazione degli immigrati, a datare dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999. La non discriminazione, obiettivo fondamentale di questa politica

Come si è in precedenza accennato, se la questione dell'integrazione è stata fin dall'inizio vista nel quadro della politica dell'Unione in materia di immigrazione, la stessa ha fatto registrare, nel corso degli anni, differenze degne di nota. Nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, considerato dalla dottrina il primo fondamentale passo verso una organica politica dell'immigrazione), la questione dell'integrazione figura menzionata, ma unicamente nella prospettiva di un "approccio comune", da mettere a punto "per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini dei paesi terzi che sono legalmente residenti nell'Unione". La specifica sottolineatura, nelle stesse Conclusioni, dell'esigenza di un "regime europeo comune in materia di asilo" non è collegata ad un esplicito riferimento all'aspetto dell'integrazione, ma il richiamo alla Convenzione di

¹² Esclusivamente incentrato sui principi di eguaglianza e di non discriminazione (con specifico riferimento alle "Equality Directives" ed all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali) è lo scritto di S. MORANO-FOADI, K. DE VRIES, *The equality clauses in the EU directives on non-discrimination and migration/asylum*, in S. MORANO-FOADI, M. MALENE (eds.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union. The Equality Challenge*, Cheltenham/Northampton, 2012, p. 16 ss. Sui limiti che la parità di trattamento incontra nel diritto dell'Unione, con particolare riferimento a quanto previsto dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, si è peraltro osservato (L. DANIELE, *op. cit.*, p. 67) che "la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri non è mai stata affermata in maniera completa nemmeno con riferimento alla categoria dei cittadini dei Paesi terzi maggiormente integrati, cioè i soggiornanti di lungo periodo".

¹³ Cfr. P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, in G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici*, cit., p. 547 ss.

¹⁴ Cfr. A. DI PASCALE, *L'accesso al mercato del lavoro*, *ivi*, p. 585 ss.

¹⁵ Cfr. C. GABRIELLI, *Il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche*, *ivi*, p. 607 ss.

¹⁶ P. DE PASQUALE, *L'accesso degli immigrati irregolari ai servizi pubblici*, *ivi*, p. 621 ss.

¹⁷ Cfr. anche U. VILLANI, in G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici*, cit., p. 22. Sulla questione vedi anche G. CAGGIANO, *Introduzione*, cit., p. 2: citando quanto contenuto nei Principi di base comuni della politica di accoglienza del 2004 questo autore osserva che non si va oltre l'affermazione secondo cui "il pieno rispetto della lingua e della cultura che sono proprie degli immigrati e dei loro discendenti dovrebbe parimenti rappresentare un importante elemento della politica di integrazione".

Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati permette di individuare nella non discriminazione e nella parità di trattamento nei riguardi dei cittadini i principi fondamentali su cui il regime europeo applicabile ai rifugiati deve essere basato.

Alcuni anni più tardi, i principi di non discriminazione e della parità di trattamento verranno richiamati in due importanti Direttive del 2003, e precisamente nella Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare¹⁸ e nella Direttiva 2003/109/Ce del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo¹⁹. Le due Direttive, che non contengono espliciti riferimenti al rispetto della diversità culturale dei cittadini di paesi terzi regolarmente residenti, sono da tener presenti ai fini della presente indagine sia per la sottolineatura che obiettivo dell'integrazione è la promozione della coesione economica e sociale nella Comunità²⁰, sia per l'affermazione della prevalenza dei "valori e principi riconosciuti dagli Stati membri" qualora i principi del paese di origine siano incompatibili con i diritti "di donne e di minorenni"²¹.

Nel Patto europeo sull'integrazione e l'asilo, concordato nell'ambito del Consiglio europeo di Bruxelles del 24 settembre 2008, "l'apprendimento della lingua e l'accesso all'occupazione" sono definiti (lett. g) "fattori essenziali d'integrazione"; per contro, il diritto al rispetto della propria cultura non è menzionato fra i diritti dei migranti, individuati nell' "accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali" (*ivi, ibidem*).

4. Isolati accenni al rispetto della diversità nei documenti più recenti. In particolare, il "Manuale dell'integrazione" del 2010 e il "Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi" del 2016

Una svolta di indubbio rilievo ai fini della presente indagine può cogliersi nel Manuale dell'integrazione, pubblicato dalla Commissione europea nel 2010. Fra i principi fondamentali comuni vi si sottolinea (punto 8) che "la pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata se non è in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali". Vi si afferma altresì (punto 2) che "l'integrazione implica il rispetto per i valori fondamentali dell'Unione europea". Da un lato, quindi, detto Manuale applica espressamente all'integrazione degli immigrati un principio di cui all'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali del 12 dicembre 2007²²; dall'altro lato, tuttavia, insiste su un aspetto – su cui si ritornerà in seguito²³,

¹⁸ GUUE L 251 del 3.10.2003, p. 12 ss.

¹⁹ GUUE L 16 del 23.1.2004, p. 44 ss.

²⁰ Direttiva 2003/109, 4° "considerando". Un richiamo alla "coesione economica e sociale, un obiettivo fondamentale della Comunità" figura altresì nella Decisione del Consiglio del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013 (GUUE L 168 del 28.6.2007, 3° "considerando").

²¹ Direttiva 2003/86, 11° "considerando".

²² "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

precisando che anche i diritti dell'immigrato in materia culturale, come quelli in materia economica e sociale, non sono affatto “fondamentali”, dipendendo infatti dalla loro non contrarietà con “i valori fondamentali dell'Unione europea”, e addirittura con “le legislazioni nazionali”.

Nella sua Comunicazione del 7 giugno 2016 COM (2016) 377 final, contenente un “Piano d'azione per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi”, la Commissione sembra seguire una linea di maggiore apertura verso il rispetto della diversità culturale. I diritti proclamati nella Carta dei diritti fondamentali sono qualificati “*of crucial importance to the integration process*” e la loro condivisione da parte degli immigrati è considerata “*an essential element of living and participating in the host society*” (*ivi*, p. 5). Al tempo stesso, i diritti proclamati nella Carta “*protect the third country national*” e favoriscono il dialogo interculturale (*ibidem*)²⁴.

5. Cenni sul rapporto fra integrazione e diversità quale emerge dall'esame degli atti adottati a livello mondiale e regionale: a) il diritto delle Nazioni Unite e dell'Unesco; b) il diritto del Consiglio d'Europa

Per quel che riguarda l'integrazione degli immigrati secondo i principi adottati in altri sistemi giuridici, indicazioni di sicuro rilievo a livello mondiale possono trarsi, da ultimo, dalla Dichiarazione sui movimenti dei rifugiati e di migranti (il cosiddetto “Global Compact”), approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016. Nel richiamare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 i capi di Stato e di Governo degli Stati membri delle Nazioni Unite affermano anzitutto che “*refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental freedoms*”²⁵, dichiarando quindi di voler “*ensure full respect and protection for their human rights and fundamental freedoms*”²⁶. Circa la diversità, se da un lato si afferma che “*diversity enriches every society and contributes to social cohesion*”²⁷, dall'altro la stessa è ignorata quando si fa riferimento alle misure volte a favorire l'integrazione e l'inclusione dei rifugiati e dei migranti”, ed individuate nell’ “*access to education, healthcare, access to justice and language training*”. In ogni caso, rifugiati e migranti hanno l'obbligo di osservare “*the laws and regulations of their host countries*”²⁸.

²³ *Infra*, par. 6.

²⁴ Riconosce invece che “la Carta di Nizza non ha determinato particolari avanzamenti in tema di tutela dei diritti culturali dei residenti non cittadini” G. BASCHERINI, *Integrazione e diritti fondamentali*, cit., pp. 357-358.

²⁵ Punto 1.6 della Dichiarazione del 16 settembre 2016.

²⁶ Punto 2.1 della stessa Dichiarazione.

²⁷ *Ivi*, punto 1.14. Nella Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990, si precisa all'art. 31 che “gli Stati parte assicurano il rispetto dell'identità culturale dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie”.

²⁸ *Ivi*, punto 2.18.

Affermazioni analoghe ricorrono a livello regionale negli atti del Consiglio d'Europa specificamente attinenti allo specifico ambito dell'integrazione dei migranti. Nel "Libro bianco sul dialogo interculturale", adottato dal Comitato dei ministri il 7 maggio 2008, l'integrazione viene concepita come "un processo a doppio senso", indicando "l'attitudine delle persone a vivere insieme, nel pieno rispetto della dignità individuale, del bene comune, del pluralismo e della diversità [...]"²⁹. Per contro, "l'assimilazione, cioè l'unità senza diversità", comporterebbe "una omogeneizzazione forzata e, dunque, una perdita di vitalità"³⁰.

Le strategie d'integrazione, pertanto, devono "rispettare la dignità degli immigrati, la loro identità distinta, tenendone conto al momento dell'elaborazione delle politiche"³¹. Al tempo stesso, tuttavia, si sottolinea che gli immigrati "devono conformarsi alle leggi e rispettare i valori fondamentali delle società europee e il loro patrimonio culturale"³².

6. La diversità culturale negli atti dell'Unione europea che prescindono dalla questione dell'integrazione degli immigrati

Nel diritto dell'Unione europea il principio della diversità culturale è oggetto di altri atti che, pur riguardando solo marginalmente la questione dell'integrazione degli immigrati, vengono in rilievo nella determinazione del regime applicabile a questa materia. Va anzitutto evidenziato che nel diritto dell'Unione il rilievo attribuito alla questione della diversità culturale è, nel complesso, piuttosto modesto. Nei primi atti, risalenti agli anni '70, che trattano della questione, non si va oltre la formulazione di auspici perché la Comunità (oggi l'Unione) estenda la sua azione al settore della cultura, segnatamente per salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale europeo³³. Sulla salvaguardia e la valorizzazione di tale patrimonio risultano parimenti incentrati, negli anni '90, i programmi comunitari "Caleidoscopio", "Ariane", "Raffaello", "Cultura 2000". A livello del diritto primario, con la riforma di Maastricht veniva inserito nel TCE un nuovo Titolo (IX) dedicato alla "Cultura", stabilendo all'art. 28 che "la Comunità contribuisce allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune". A seguito della riforma di Nizza, l'attuale art. 167 TFUE, come concordato a Lisbona, precisa che "L'Unione tiene conto degli aspetti culturali dell'azione che svolge a norma delle altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture".

Ai fini della presente indagine, particolare interesse riveste sotto diversi profili la decisione n. 1983/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006

²⁹ Doc. cit., p. 12. Sostanzialmente nello stesso senso è orientato l'art. 34 della succitata Convenzione.

³⁰ *Ivi*, p. 14.

³¹ *Ivi*, p. 13.

³² *Ivi*, pp. 12-13.

³³ In questo senso, cfr. la conclusione dei Vertici europei de L'Aja (1969), di Parigi (1972), di Copenaghen (1973), nonché la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1979, in GUCE C 39 del 12.2.1979.

relativa all'anno europeo del dialogo interculturale (2008)³⁴. In primo luogo, vi si evidenzia l'obiettivo di dar vita ad una società “diversa e pluralista”, basata sul rispetto della diversità culturale e sul dialogo interculturale (3° e 4° considerando). Viene altresì precisato che il dialogo interculturale, da sviluppare fra “quanti vivono nell'UE”, con “identità culturali e credenze diverse” (art. 2, n. 1) “costituisce una dimensione importante di molteplici politiche, *anche per quanto riguarda il settore dell'integrazione degli immigrati* (6° considerando; corsivo aggiunto). Per quanto riguarda in particolare la diversità culturale, la decisione in discorso conferma quanto si è già rilevato nel precedente paragrafo circa la superiorità dei “valori comuni” dell'Unione, quali sono definiti nell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali (art. 2, n. 1 della Decisione n. 1983/2006).

Sull'importanza del dialogo interculturale si mette l'accento anche nella più recente Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018)³⁵. Si tratta tuttavia di un dialogo inteso a “sviluppare legami più forti all'interno dell'Unione e con i paesi al di fuori dell'Unione” (art. 2, n. 2, lettera k), mentre – diversamente dalla citata Decisione del 2006 – nessun riferimento espresso figura per “i cittadini dei paesi terzi che risiedono regolarmente nell'Unione”.

Merita infine di essere ricordata la recente Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su “norme minime per le minoranze nell'Unione europea”, in considerazione sia dei principi in essa affermati, sia degli specifici riflessi sulla questione dell'integrazione. Per quel che riguarda il primo aspetto, colpisce l'affermazione – piuttosto insolita nel diritto dell'Unione – che “il rispetto della diversità costituisce uno dei valori fondanti dell'Unione europea” (lettera N), con la sottolineatura che “il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze è una componente costitutiva dei valori del Trattato UE” (lettera R)³⁶. Circa il secondo profilo, il Parlamento europeo esprime “profonda preoccupazione per il numero dei rom apoliti in Europa, ai quali sarebbe precluso l'accesso “ai servizi sociali, educativi e sanitari”, richiamando in proposito una sua precedente Risoluzione del 25 ottobre 2017 “sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei rom nell'Unione europea”.

In definitiva, nel diritto dell'Unione diversità e dialogo sono indubbiamente considerati valori da salvaguardare e da sviluppare, anche se, come si è evidenziato, con particolare riferimento all'ambito intracomunitario. Mancano invece espliciti riferimenti all'esistenza di un vero e proprio “diritto alla diversità culturale”, che non risulta in ogni caso menzionato

³⁴ GUUE L 412/44 del 30.12.2006, p. 1 ss.

³⁵ GUUE L 131 del 20.5.2017. In questa Decisione, il patrimonio culturale europeo, di cui la diversità culturale e il dialogo interculturale sono “componenti essenziali” (art. 2, lett. a) è visto come l'effetto dell'“interazione” fra “le espressioni culturali delle diverse civiltà che hanno popolato l'Europa (8° considerando).

³⁶ In merito a quanto affermato dal Parlamento europeo, conviene comunque precisare che per quel che riguarda il rispetto della diversità culturale degli immigrati appartenenti a gruppi minoritari il diritto dell'Unione non va oltre, di regola, il riconoscimento del diritto a non essere discriminati, ad essere cioè trattati su un piano di effettiva eguaglianza con i cittadini europei. Sulle tendenze del diritto dell'Unione in merito alla protezione delle minoranze si rinvia al nostro scritto *Sulle particolarità del diritto dell'Unione europea in tema di protezione delle minoranze*, in *Studi in onore di Giuseppe Tesaro*, Napoli, 2014, p. 227 ss.

fra i diritti fondamentali: l'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, più volte in precedenza citato, si limita invero a proclamare che "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

7. La diversità culturale, fra il diritto dell'Unione e gli atti adottati nell'ambito dell'Unesco e del Consiglio d'Europa

L'indagine condotta nel precedente paragrafo va a questo punto integrata richiamando i principi che sulla diversità culturale in generale si ricavano dagli atti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Nel sistema delle Nazioni Unite, va anzitutto ricordato l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, secondo il quale le persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche non possono essere private del "diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo". Per quanto riguarda più specificamente l'ambito dell'UNESCO, la Dichiarazione universale sulla diversità culturale del 2 novembre 2001 solennemente afferma (art. 4) che "*la défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine*", precisando quindi (art. 5) che "*les droits culturels sont partie intégrante des droits de l'homme, qui sont universels, indissociables et interdépendants*". All'"importanza della diversità culturale" per la progressiva realizzazione dei diritti dell'uomo fa riferimento il Preambolo della Convenzione UNESCO del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, che all'art. 2 ribadisce il principio che la diversità culturale non può essere protetta e promossa che se i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali risultano garantite³⁷.

Quanto al sistema del Consiglio d'Europa, nella "Dichiarazione sulla diversità culturale", adottata dal Comitato dei ministri il 7 dicembre 2000, si riconosce che il rispetto della diversità culturale – diversità che si esprime soprattutto nella coesistenza e nello scambio di pratiche differenti dal punto di vista culturale – è "una condizione essenziale della società umana". Il già citato Libro bianco sul dialogo interculturale del 7 maggio 2008 è incentrato su un dialogo contrassegnato da "uno scambio di vedute aperto, rispettoso e fondato sulla reciproca comprensione, fra individui e gruppi che hanno origini e un patrimonio etnico, culturale, religioso e linguistico differenti". Infine, la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, aperta alla firma a Faro il 27 ottobre 2005, riconosce che "*every person has a right to engage with the cultural heritage of*

³⁷ Per maggiori dettagli, anche per quanto riguarda i riferimenti bibliografici, si rinvia ai contributi dottrinali di cui alla Tavola rotonda su "La tutela internazionale delle diversità culturali", in G. CATALDI, V. GRADO (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Napoli, 2014, p. 361 ss.

their choice” e sottolinea lo stretto rapporto intercorrente fra il “patrimonio culturale”, il “dialogo fra culture e religioni”, la diversità culturale³⁸.

8. Considerazioni conclusive circa le particolarità del diritto dell'Unione per quel che attiene al rilievo attribuito alla diversità culturale nell'integrazione degli immigrati

Il rapporto fra integrazione e rispetto della diversità, quale emerge dai dati esposti nei precedenti paragrafi 3, 4 e 5, è in definitiva imperniato sul principio che il rispetto della diversità culturale dell'immigrato, nei casi isolati in cui è espressamente previsto, incontra una serie di limitazioni, da individuare soprattutto nelle norme dell'ordinamento del paese ospite.

L'individuazione di questo principio non impedisce tuttavia di rilevare alcune particolarità, che il diritto dell'Unione presenta. Mentre infatti, come si è notato, a livello delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa il rispetto della diversità culturale è chiaramente affermato in termini generali, senza peraltro specifici riferimenti allo *status* degli immigrati, nel diritto dell'Unione la diversità culturale dei gruppi e delle persone prive della cittadinanza europea non è certo un valore cui si attribuisce un particolare rilievo, tanto sul piano generale quanto nello specifico ambito dell'integrazione degli immigrati.

Va tenuto presente, a questo riguardo: *a*) la particolare rilevanza attribuita al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, ripetutamente affermato³⁹; *b*) l'accento posto sul rispetto della diversità limitatamente ai rapporti “intracomunitari”, trascurando invece la diversità culturale quando si tratti di cittadini di paesi terzi⁴⁰; *c*) l'assenza di qualsiasi riconoscimento di un diritto all'identità culturale, ricorrente invece, come si è in precedenza notato⁴¹, negli atti dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa. Si insiste, per contro, sulla necessità di misure volte a rimuovere le “*cultural and language barriers*” che impediscono ai migranti di risolvere più agevolmente i problemi che si incontrano sul piano dell'occupazione e dell'inclusione sociale⁴².

Se quindi, da un lato, per quel che riguarda il rispetto della diversità culturale è difficile negare che il diritto dell'Unione sia caratterizzato da una particolare coerenza, va d'altro lato sottolineato che una siffatta coerenza è derivata in ultima analisi dalla contrarietà dell'Unione alla revisione di regimi differenziati nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, specie se

³⁸ Preambolo e art. 1 della Convenzione. Sulla “diversità culturale” come valore da preservare nella protezione dei gruppi minoritari (nel caso di specie, nella protezione delle popolazioni nomadi), si veda altresì la sentenza della Corte CEDU del 18 gennaio 2001, ric. n. 238/95, *Chapman v. United Kingdom*, al par. 93.

³⁹ A tale riguardo, suscita invece fondate riserve l'affermazione contenuta nel già citato Manuale dell'integrazione, secondo cui “la pratica di lingue e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata se non è in conflitto con altri diritti europei inviolabili”. Una corretta interpretazione del Preambolo e dell'art. 22 della Carta “L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica” non consente invero di porre limiti suscettibili di sovvertirne la portata.

⁴⁰ *Supra*, spec. par. 3.

⁴¹ *Supra*, par. 7.

⁴² A questo riguardo si veda il già citato “piano d'azione per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi”, p. 4.

regimi simili possano ostacolare l'integrale applicazione di valori che si considerano irrinunciabili.

ABSTRACT: Nei numerosi scritti di diritto europeo dedicati all'integrazione degli immigrati la dottrina ha messo l'accento soprattutto sul principio che questa deve fondamentalmente tendere a favorire un progressivo inserimento degli immigrati nel tessuto economico e sociale del paese ospitante. Nei confronti degli immigrati sarebbe segnatamente da escludere, in linea di principio, il ricorso a politiche discriminatorie. Diversamente da questo diffuso indirizzo dottrinale, secondo il quale per il diritto dell'Unione la diversità culturale sarebbe in definitiva una "barriera" da eliminare, la presente indagine intende puntualizzare che anche a livello europeo la diversità culturale è vista -sia pur con taluni particolari limiti - come un valore da preservare e da rafforzare, al fine principalmente di promuovere un costruttivo dialogo fra gli immigrati e i cittadini del paese ospitante.

KEYWORDS: integrazione – discriminazione – assimilazione – diversità – dialogo.

INTEGRATION OF IMMIGRANTS AND RESPECT FOR CULTURAL DIVERSITY IN THE EUROPEAN UNION LAW

ABSTRACT: In the numerous EU law writings dealing with the integration of immigrants, the doctrine has focused on the principle that this must fundamentally tend to foster the gradual assimilation of immigrants into the social and economic fabric of the host country. In particular, the adoption of discriminatory policies against immigrants should be avoided as a matter of principle. Contrary to this mainstream view, according to which EU law ultimately considers cultural diversity as a barrier to be eliminated, the present study aims at pointing out that, at a European level, cultural diversity is a value that, albeit with certain particular limitations, has to be preserved and consolidated in order to promote a constructive dialogue between immigrants and citizens of the host country.

KEYWORDS: integration – discrimination – assimilation – diversity – dialogue.