

## **“Gli esami non finiscono mai”: l’esame di integrazione civica presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno autonomo dal ricongiungimento familiare**

*di Alessia Tranfo*

**Title:** You can never say you have taken your last exam: civic integration examination requested for the autonomous residence permit

**Keywords:** Right to family reunification; Refusal to grant an autonomous residence permit; Civic integration examination.

1. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia dell’Unione Europea (d’ora in avanti CGUE) decide sulla questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi in merito all’interpretazione dell’art. 15, paragrafi 1 e 4 della direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 in materia di ricongiungimento familiare.

La domanda ai sensi dell’art. 267 TFUE viene presentata da una cittadina extracomunitaria che soggiornava da più di dieci anni nei Paesi Bassi in qualità di coniuge-ricongiunta a uno straniero già in possesso del permesso di soggiorno autonomo. La questione origina dalla richiesta della donna alle autorità pubbliche olandesi, in particolare al Segretario di Stato dei Paesi Bassi, di rilascio di un permesso di soggiorno autonomo rispetto a quello del marito che le desse così titolo per risiedere nello Stato membro, a prescindere dal ricongiungimento familiare risalente al 1995. Le autorità rigettano la domanda di modifica del permesso di soggiorno adducendo a motivazione il mancato superamento dell’esame di integrazione civica previsto dal legislatore olandese. Altresì, nel medesimo provvedimento l’autorità olandese revoca alla donna il permesso di soggiorno di cui beneficia al fine di soggiornare presso il coniuge, sulla base del fatto che la signora non convivesse oramai da anni con il marito. Pertanto, la decisione di revocare il permesso di soggiorno di ricongiungimento familiare retroagisce i suoi effetti al momento in cui la donna aveva trasferito la propria residenza a un indirizzo diverso rispetto a quello del coniuge.

La cittadina extracomunitaria propone dunque reclamo avverso le determinazioni del Segretario di Stato che si limita a confermare la propria decisione. Successivamente viene proposto ricorso in sede giudiziale al Tribunale dell’Aja che lo respinge allineandosi alle autorità olandesi.

Successivamente, il giudizio prosegue in appello dinnanzi al Consiglio di Stato il quale solleva la questione pregiudiziale, oggetto della sentenza in esame, alla luce del parziale mutamento di orientamento del Segretario di Stato, dovuto alla produzione in corso di causa di un parere del Servizio esecutivo in materia di istruzione dei Paesi Bassi

che dimostrava come l'appellante avesse tentato plurime volte di superare l'esame di integrazione civica e avesse partecipato a un numero notevole di ore di lezione. In forza di un allegato di tale tenore, il Segretario di Stato muta inaspettatamente i propri provvedimenti di diniego e concede un permesso di soggiorno autonomo alla signora. È questo il contesto decisamente discontinuo in cui si inserisce la questione pregiudiziale sollevata dal giudice di appello alla CGUE.

In particolare, alla Corte viene chiesto se la predetta normativa europea osti a una disposizione nazionale che impedisca il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo a un cittadino extracomunitario, precedentemente ricongiunto ad un altro straniero regolarmente soggiornante, che risieda da più di cinque anni sul territorio dell'Unione, qualora non siano soddisfatti i requisiti di integrazione previsti dal legislatore nazionale.

2. – Delineati i fatti storici che hanno originato il giudizio, prima di soffermarsi sul merito della questione, occorre concentrarsi sul contesto normativo nazionale ed europeo entro la cui cornice si svolge la causa definita dalla Corte. In particolare, l'art. 15 paragrafo 1 della direttiva 2003/86/CE stabilisce che decorso un massimo di cinque anni di soggiorno continuo per motivi di ricongiungimento familiare, il coniuge o il convivente e/o il figlio divenuto maggiorenne hanno diritto a un permesso di soggiorno autonomo, scevro da alcun vincolo con il permesso del soggiornante presso il quale è avvenuto il ricongiungimento.

Tuttavia, il paragrafo 4 dell'art. 15 intende lasciare al legislatore nazionale ampia discrezionalità circa la definizione dei requisiti necessari al rilascio del permesso autonomo di soggiorno.

In virtù di tale libertà di movimento dei singoli Stati membri, la normativa olandese, cosiddetta *Vreemdelingenbesluit 2000*, applicabile dal giudice di rinvio del caso di specie, individua all'art. 3.80 tra le condizioni imprescindibili per l'ottenimento del permesso di soggiorno autonomo, altrimenti definito dal legislatore olandese "permesso a tempo determinato per motivi umanitari di natura non temporanea", l'esito positivo di un esame previsto dall'art. 6 della *Wet Inburgering*, legge sull'integrazione civica, o il conseguimento di un diploma o certificato. In altre parole, detta normativa prescrive allo straniero extracomunitario il raggiungimento di un livello minimo di integrazione, comprovato da un apposito esame o dal conseguimento di un diploma. Pertanto, si riconduce il concetto di integrazione all'acquisizione sia di una conoscenza orale e scritta della lingua olandese a livello A2 del quadro europeo, corrispondente a un livello base, che degli usi e costumi della società olandese.

Vale la pena accennare che la soluzione adottata dal legislatore dei Paesi Bassi è solo una delle possibili estrinsecazioni del margine di discrezionalità dei singoli Stati membri in ordine alla valutazione del livello di integrazione dello straniero, infatti, la direttiva 2003/86/CE è stata recepita in modo variegato e differenziato da Stato membro a Stato membro.

A titolo esemplificativo, il legislatore italiano all'art. 30 del D. lgs. 286/98 Testo Unico Immigrazione (d'ora in avanti, TUI), a differenza di quello dei Paesi Bassi, non ha subordinato al superamento di un esame, né ad alcuna forma di valutazione del livello di integrazione dello straniero, la conversione del permesso per motivi familiari in altro permesso autonomo e indipendente ex art. 30, comma 5, TUI, salvo che si intenda richiedere un permesso di soggiorno di lunga durata ai sensi dell'art. 9 del TUI. Solo limitatamente a quest'ultimo caso infatti il legislatore italiano prescrive il superamento di un test di lingua italiana pari a livello A2 del quadro comune europeo - analogamente alla disciplina olandese - quale requisito per la conversione del titolo di soggiorno per motivi familiari in permesso di lunga durata. Si tratta, tuttavia, di una ipotesi che esclude la verifica incentrata sull'elemento della conoscenza della società, degli usi e

costumi del Paese ospitante ma si concentra solo sull'elemento della lingua, quale fattore discriminante per valutare chi si è integrato - pertanto è meritevole di permesso di lunga durata in presenza di ulteriori requisiti definiti dall'art. 9, comma 1, TUI - e chi, invece, difettando della padronanza della lingua, non possiede gli strumenti per inserirsi pienamente nel tessuto sociale italiano. Qualora il test non sia immediatamente superato, non prima di un termine di novanta giorni allo straniero è data possibilità di prenotare nuovamente l'esame ai sensi del d.m. del 4 giugno 2010 e circolare del Ministero dell'Interno del 5 febbraio 2014. In tutte le altre ipotesi di conversione in un permesso autonomo, non ascrivibile al permesso di lunga durata, del permesso di soggiorno derivante da ricongiungimento l'ordinamento italiano non prescrive il preventivo superamento di un test di lingua, a differenza della normativa oggetto della questione pregiudiziale sollevata innanzi alla CGUE.

Simile al sistema italiano brevemente tracciato è il modello tedesco, ove per il rilascio del cosiddetto *Niederlassungserlaubnis*, paragonabile al permesso di lunga durata, è prevista la conoscenza della lingua tedesca e dell'ordinamento giuridico e sociale locale. Addirittura, il livello di conoscenza della lingua tedesca richiesto non è sufficiente che corrisponda al livello elementare A1 ma occorre che lo straniero raggiunga il cosiddetto B1 del quadro comune europeo, previa frequentazione di un corso presso strutture private e/o convenzionate che solo a seguito di un test finale rilasceranno idoneo certificato di conoscenza della lingua da allegare poi alla domanda di permesso di lunga durata. In Germania acquisisce dunque valore predominante il fattore linguistico senza però ignorare l'elemento socio-culturale la cui conoscenza è comunque richiesta dalla normativa per gli stranieri, riavvicinandosi dunque sotto questo aspetto al sistema olandese.

3. – Delineato il quadro normativo di riferimento e l'essenziale elemento della discrezionalità conferita dalla direttiva europea al legislatore nazionale, occorre ora procedere a qualche riflessione ulteriore.

Già ad una prima lettura delle norme nazionali e sovranazionali si nota un distinguo tra i requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare e quelli per il rilascio di un permesso autonomo a seguito di un ricongiungimento. Da un lato, il primo titolo di soggiorno citato, ove richiesto, e in presenza dei requisiti definiti dalla direttiva europea, viene riconosciuto senza lasciare al legislatore nazionale alcun margine; dall'altro, il permesso di soggiorno autonomo - successivo di almeno cinque anni a quello per ricongiungimento - prevede un maggiore spazio di manovra per il legislatore che potrà quindi optare per una disciplina restrittiva, quale quella olandese.

Non sfugge quindi come siffatta normativa in tema di ricongiungimento si inserisca pienamente nel solco della normativa europea in tema di permesso di soggiorno di lungo periodo definito dalla direttiva 2003/109/CE, nella misura in cui anch'essa richiama il tema dell'integrazione, demandando al legislatore nazionale la scelta di subordinare o meno il rilascio di un permesso di soggiorno di lunga durata al soddisfacimento del requisito dell'integrazione. Non sorprende allora che sia per il permesso di lunga durata 2003/109/CE che per il permesso autonomo 2003/86/CE sia prevista a livello europeo una certa apertura ad un'eventuale verifica ad opera dello Stato membro del livello di integrazione dello straniero: siffatto elemento sottende alla *ratio* secondo cui entrambi i titoli presuppongono la volontà di radicare la propria vita nel Paese ospitante per un tempo durevole e perciò l'integrazione dello straniero favorirebbe l'inserimento dello stesso nelle attività elementari necessarie al sostentamento, alla comunicazione, all'espletamento delle attività quotidiane.

Tuttavia, la Corte già in precedenti sentenze aveva avuto cura di puntualizzare i limiti entro cui si possa applicare il paragrafo 4 dell'art. 15 della direttiva 2003/86/CE,

segnatamente i requisiti nazionali per il rilascio di un permesso autonomo sono esplicitamente previsti a livello europeo ma essi non debbono divenire un espediente per mezzo del quale si impedisca ai cittadini di Paesi terzi di ottenere un permesso di soggiorno divincolato dal legame col soggetto a cui essi si sono ricongiunti (sul punto, sentenza CGUE 9 luglio 2015, *K e A contro Minister van Buitenlandse Zaken*, C-153/14, punto 58; sentenza CGEU 4 marzo 2010, *Chakroun contro Minister van Buitenlandse Zaken*, C-578/08, punto 43).

Dunque, anche in occasione della pronuncia in esame la CGUE sembra aderire alle precedenti impostazioni. È pacifico che l'obbligo di superare un esame di lingua e cultura olandese risulti utile al richiedente per affrontare la quotidianità e, di riflesso, ne trarrebbe beneficio la comunità stessa in cui si inserisce il cittadino straniero ma è opportuno che tale obbligo non sia mai sproporzionato rispetto alla finalità ultima definita dal considerando 15, quale appunto quella di favorire l'integrazione.

Pertanto, la CGUE paventa - seppur con argomentazioni piuttosto scarse - la possibilità che, benché l'esame di integrazione di per sé non sia stato superato dal cittadino extracomunitario, le autorità nazionali ritengano quest'ultimo legittimato al permesso di soggiorno autonomo, purché si possa desumere che egli abbia profuso gli sforzi necessari al superamento dell'esame, pur senza sortire risultati positivi, a causa di elementi fattuali quali età, condizione di salute e finanziarie, livello di istruzione che impediscono concretamente il raggiungimento del livello minimo di conoscenza della lingua e della società olandese.

In altre parole, la CGUE risponde negativamente alla questione pregiudiziale asserendo che l'art. 15, paragrafo 1 e 4 della 2003/86/CE non osta a una normativa nazionale che prevede la possibilità di rigettare una domanda di permesso di soggiorno autonomo successivamente a un soggiorno di almeno cinque anni ai fini di ricongiungimento familiare sulla base del mancato superamento di un esame di integrazione purché le modalità concrete dell'obbligo di superare tale esame non eccedano la ratio stessa della normativa europea, ossia favorire l'integrazione. Nel caso di specie, la ricorrente in appello aveva partecipato a più di seicento ore di corsi di cultura olandese e aveva tentato plurime volte invano il superamento dell'esame. Ciò dimostra l'effettivo sforzo compiuto che non può e non deve essere ignorato dal giudice di rinvio.