

Immigrazione e “sforzi di integrazione”: riflessioni a margine della sentenza della Cour constitutionnelle belga sull’obbligo di sottoscrizione della *Déclaration des primo-arrivants*

di Lucia Sciannella

Title: Immigration and Integration Efforts: Reflections on the Judgement of the Belgian Constitutional Court on the Subscription the *Déclaration des primo-arrivants*

Keywords: Immigration law; Residence permit; Integration efforts.

1. – Con la sentenza in commento, la *Cour constitutionnelle* belga è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge del 18 dicembre 2016, di modifica della normativa del 15 dicembre 1980, con cui il legislatore federale ha subordinato l’ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio nazionale a una nuova condizione: l’integrazione. Due sono, in particolare, gli elementi di novità. Da un lato, i cittadini stranieri, che intendono soggiornare in Belgio per un periodo superiore ai tre mesi, devono sottoscrivere una “Dichiarazione di integrazione” (c.d. «*déclaration des primo-arrivants*») in cui attestino di «comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société», impegnandosi ad agire conformemente ad essi. Dall’altro lato, i cittadini stranieri devono – entro i quattro anni successivi all’ottenimento del permesso di soggiorno, a far data dall’anno successivo all’ingresso in Belgio – comprovare di profondere ogni ragionevole sforzo al fine di una fattiva integrazione nella società. Tale attività di valutazione e di verifica è affidata all’autorità amministrativa federale in sede di esame della richiesta di rinnovo del titolo di soggiorno, e deve essere svolta alla luce di taluni criteri – non cumulativi – indicati dalla legge. Tra questi figurano: i) la conoscenza linguistica (che, nel caso belga, si intende la conoscenza della lingua del comune di residenza o di prima accoglienza dell’immigrato); ii) la frequenza di un corso di integrazione; iii) l’esercizio di un’attività lavorativa; iv) il conseguimento di un diploma scolastico o di una certificazione di formazione professionale. Inoltre, la legge individua, in maniera piuttosto vaga, ulteriori due requisiti che fanno riferimento, per un verso, alla partecipazione “attiva” alla vita associata e, per altro verso, ai progressi giudiziari (c.d. «*passé judiciaire*») del cittadino straniero.

In sede di controllo, l’autorità federale può procedere al rigetto della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno nell’ipotesi in cui verifichi che il cittadino straniero non abbia, alla luce degli anzidetti criteri, profuso ogni ragionevole sforzo per integrarsi nella società belga. In caso di esito negativo, dunque, l’autorità federale può rifiutarsi di rilasciare o rinnovare il permesso di soggiorno.

La legge affida a un *arrête royal* il compito di stabilire i contenuti della *déclaration des primo-arrivants*, in sede di sottoscrizione di un accordo di cooperazione con le entità federate, competenti in materia di integrazione degli immigrati.

Sotto il profilo soggettivo, la normativa in commento coinvolge i cittadini di Paesi terzi che avanzano richiesta di ricongiungimento familiare, i lavoratori stranieri che richiedono il visto di ingresso nel Paese, nonché i cittadini stranieri che sono nel Paese da meno di tre mesi e hanno presentato richiesta di rilascio del permesso di soggiorno. Ne sono espressamente esclusi i cittadini dell'UE, i profughi, i richiedenti asilo e, in generale, i beneficiari di protezione umanitaria, gli apolidi, coloro che sono affetti da gravi disabilità o malattie e, infine, i minori.

In ragione della particolare complessità e problematicità della materia relativa all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati, appare interessante far precedere l'analisi della pronuncia della *Cour constitutionnelle* – proprio per meglio apprezzarne il significato – da una breve ricognizione sullo stato dell'arte delle politiche migratorie in Belgio, sottoposte a una duplice tensione proveniente, l'una, dalla natura centrifuga del sistema federale e, l'altra, dal diritto comunitario.

2. – Da un punto di vista istituzionale, la competenza in materia di politica di accoglienza e di integrazione degli immigrati è stata oggetto, in Belgio, di reiterati processi devolutivi, in ragione del carattere dissociativo proprio di quel sistema federale (I. Adam, D. Jacob, *Divided on Immigration. Two Models for Integration. The multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium*, in E. Hepburn (cur.), *The Politics of Immigration in Multilevel States. Governance and Political Parties*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2014, 65 ss.).

In tale contesto, se la materia relativa all'accoglienza e all'integrazione dei cittadini stranieri è stata affidata – in ragione della loro competenza sulle materie c.d. “*personnalisables*” – alle Comunità già nel 1980, i francofoni, a seguito degli accordi di “Saint-Quentin” del 1993, hanno, a loro volta, trasferito tale competenza alla Regione vallona e, nella Regione di Bruxelles-capitale, alla *Commission communautaire française* (COCOF).

Può, dunque, a giusto titolo, sostenersi l'esistenza, in Belgio, di una molteplicità di “modelli” di integrazione destinati agli immigrati, fortemente polarizzati lungo il *cleavage* etno-linguistico. Così, ad esempio, la più forte politicizzazione della questione migratoria ha determinato, in territorio fiammingo, il repentino avvio dei percorsi di integrazione e, soprattutto, ne ha condizionato fortemente il carattere obbligatorio, sulla base di una concezione dell'integrazione in chiave assimilazionista. Diversamente, la quasi totale assenza della retorica anti-immigrazione nel dibattito politico nel Belgio francofono ha comportato, per lungo tempo, una scarsa attenzione delle istituzioni alle problematiche legate all'integrazione degli immigrati (I. Adam, *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013; Id., *Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution*, in *Regional & Federal Studies*, 2013, vol. 23, n. 5, 547 ss.; M. Martiniello, *Belgium*, in C. Joppke, L. Seidle (cur.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill Queen's University Press, Montreal, 2012, 71-73.).

Sul versante fiammingo, in particolare, l'emersione, già durante gli anni Novanta del secolo scorso, di gruppi partitici estremisti, quali i *Vlaams Block*, ha comportato una forte polarizzazione dell'elettorato, la cui attenzione è andata concentrandosi, in misura sempre maggiore, sulla questione migratoria. In tale contesto, il problema dell'integrazione è diventato un elemento che ha influenzato i programmi elettorali dei rispettivi partiti.

Le prime misure di integrazione sono state adottate, già sul finire degli anni Novanta, su iniziativa del partito liberale fiammingo, entrato nella coalizione di

governo della Regione fiamminga dopo le elezioni del 1999, preoccupato del crescente successo elettorale che il partito *Vlaams Blok* stava ottenendo proprio in ragione della forte accentuazione della propaganda anti-immigrazione. Dopo un complesso iter di elaborazione, il Decreto relativo al “percorso di integrazione civica” (*Vlaamse inburgeringsbeleid*) veniva approvato il 12 febbraio 2003, sostanzialmente incentrato sul modello dell'*Inburgering*, già attivo da diversi anni, nei Paesi Bassi.

La misura doveva, inizialmente, coinvolgere solo individuate categorie di “*primo-arrivants*”, ma con successive modifiche, ha finito con il coinvolgere tutti i cittadini stranieri maggiorenni – residenti nelle Fiandre e nei comuni neerlandofoni di Bruxelles – da meno di un anno, che richiedono il riconoscimento dello *status* di soggiornante, nonché i cittadini belgi di origine straniera. Originariamente l'*inburgering* veniva erogato su base volontaria, ma, a seguito di una modifica legislativa introdotta nel 2006, il percorso è diventato obbligatorio e la sua violazione viene sanzionata con una multa (da 50 a 5000 Euro). Nel 2008, l'*inburgering* è stato esteso anche ai richiedenti asilo, i quali devono obbligatoriamente iscriversi a un corso di integrazione entro quattro mesi dalla presentazione della richiesta di riconoscimento del relativo *status*.

Il programma fiammingo è incentrato sul raggiungimento di un duplice obiettivo. Anzitutto, il percorso deve garantire all'immigrato l'acquisizione di un buon grado di autonomia linguistica (*zelfredzaamheid*). In secondo luogo, mirare alla piena partecipazione (*volwaardige participatie*) dell'immigrato alla vita sociale, mediante l'inserimento in un percorso di “orientamento sociale” (*maatschappelijke oriëntatie*). Tale obiettivo viene perseguito anche attraverso corsi diretti a favorire l'acquisizione dei valori e principi di riferimento della società fiamminga. Infine, il programma prevede un corso di «orientamento professionale» (*loopbaanoriëntatie*), allo scopo di supportare la crescita individuale sul piano lavorativo e si svolge sotto il coordinamento dell'ufficio per l'impiego («*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*» – VDAB).

I contenuti dell'*inburgering* sono inseriti in un contratto di integrazione che deve essere sottoscritto dai soggetti coinvolti. Coloro che completano il percorso ricevono un certificato di “integrazione civica”.

Nel complesso, l'*inburgering* fiammingo è riuscito in breve tempo a raggiungere un buon livello di efficienza e di funzionalità, anche in ragione degli ingenti investimenti operati dalla Comunità. Esso, si evidenzia per la capacità di gestire, secondo un modello di intervento fortemente centralizzato, migliaia di corsi e un numero elevatissimo di attività dedicate all'integrazione, molte delle quali calibrate sulle singole esigenze personali dei migranti.

Dal punto di vista qualitativo, il raggiungimento degli obiettivi in termini di effettiva integrazione culturale, sociale e professionale rimane difficile da valutare. Sembra tuttavia che l'*inburgering* si riveli utile per quanto concerne l'integrazione nel mondo del lavoro, mentre non del tutto positivi sono le ricadute in termini di consolidamento delle interrelazioni sociali tra “*inburgeraars*” e cittadini fiamminghi, nonché in relazione ad una partecipazione attiva dei migranti alla vita sociale. Su quest'ultimo aspetto incide, soprattutto, la difficoltà di acquisire, in breve tempo, una buona padronanza della lingua neerlandese. Sullo sfondo permane, inoltre, la questione dei valori fondamentali da individuare e trasmettere lungo il percorso di integrazione. Non è agevole definirli o combinarli virtuosamente in modo da salvaguardare la diversità culturale garantendo, al contempo, la coesione sociale.

Sul versante francofono, a fronte della diversa impostazione politica dei partiti, poco favorevoli a curvare la politica di accoglienza degli immigrati in un'ottica assimilazionista, la decisione di introdurre specifiche misure di integrazione è stata fortemente condizionata dall'approvazione, da parte del Parlamento federale, il 4 dicembre 2012, della legge di modifica del *Code de la nationalité belge*, che ha posto l'integrazione come condizione per l'acquisizione della cittadinanza belga.

Con il Decreto del 28 aprile 2016, la Regione vallona ha così previsto la sottoscrizione di un percorso di integrazione obbligatorio per i “*primo-arrivants*” basato su quattro distinti assi di intervento. Il primo consiste in misure di accoglienza e di accompagnamento dell’immigrato alla gestione dei servizi essenziali diretti al soddisfacimento dei bisogni primari. Il secondo asse comprende la formazione linguistica, cui segue un percorso di formazione alla cittadinanza. Infine, l’ultimo asse è indirizzato all’orientamento socio-professionale calibrato sui singoli bisogni formativi degli immigrati.

I cittadini stranieri devono seguire i vari percorsi, con valutazioni semestrali e l’obbligo di comprovare di aver raggiunto un adeguato livello di integrazione all’atto della richiesta di rinnovo del titolo di soggiorno e ai fini dell’ottenimento della cittadinanza belga.

Quanto ai profili strutturali, il sistema vallone presenta un carattere meno centralizzato rispetto all’*inburgering* fiammingo; esso si fonda sui *Centres Régionaux d’Intégration des personnes étrangères ou d’origine étrangère* (CRI) – coadiuvato dal *Service de Traduction et d’Interprétariat en milieu Social* (SETIS) – ma con una forte azione di supporto da parte dell’associazionismo e del servizio di volontariato.

In ragione delle peculiari caratteristiche del federalismo belga, i due modelli di integrazione appena descritti si sovrappongono, di fatto, nel territorio della Regione bilingue di Bruxelles-capitale, al cui interno le competenze in materia di integrazione degli immigrati sono suddivise tra la *Commission communautaire française* (COCOF), la Comunità fiamminga (esercitata di fatto dalla *Vlaamse Gemeenschapscommissie*, VGC) e la *Commission Communautaire Commune* (COCOM). Quest’ultima è competente a Bruxelles per ciò che concerne le istituzioni bilingue, intervenendo nelle materie c.d. “*personnalisables*” che non rilevano nell’ambito competenziale delle Comunità fiamminga o francese.

A causa del sostanziale immobilismo della Regione vallona in tema di politiche di immigrazione, per oltre un decennio, l’unico percorso di integrazione attivo a Bruxelles è stato l’*inburgering* fiammingo. Sul versante francofono, solo nel 2015, la *Commission communautaire française* è intervenuta in materia con un Decreto istitutivo di un percorso di integrazione basato su una “*Convention d’accueil*” che prevede formazione linguistica, educazione alla cittadinanza, orientamento socioprofessionale.

In tale contesto, la complessa sovrapposizione di organismi rende, di fatto, difficile la cooperazione tra le differenti entità federate chiamate a operare nel territorio della capitale, anche in ragione della diversa impostazione politica che queste ultime presentano in tema di immigrazione. Ciò rischia di avere ripercussioni negative sugli immigrati, chiamati a muoversi in un sistema intricato e complesso, ove la stessa opzione linguistica richiede un’approfondita conoscenza dell’ordinamento.

Tuttavia, recentemente, in ragione della difficoltà di coordinare le varie iniziative, le istituzioni della Regione di Bruxelles-capitale hanno aperto un tavolo di concertazione al fine di stipulare un accordo di cooperazione che preveda l’istituzione di un unico percorso di integrazione per l’intero territorio, basato sostanzialmente sul modello dell’*inburgering* fiammingo. Tale accordo è stato sottoscritto dalle varie commissioni comunitarie, ma manca, ad oggi, l’approvazione delle rispettive assemblee parlamentari. In ogni caso, l’iniziativa è di particolare significato, in quanto potrebbe offrire un contributo nell’ottica del superamento di quella accentuata frammentarietà che continua a caratterizzare la politica di integrazione nella capitale.

Come evidenziato da più parti, la forte eterogeneità dei percorsi potrebbe comportare un diverso grado di approfondimento del livello di integrazione, a detrimento non solo degli immigrati, ma anche della stessa coesione sociale. Difatti, se si considera che Bruxelles-capitale rappresenta la Regione ove risiede la più alta percentuale di immigrati, sembra piuttosto concreto il rischio di frammentare non poco lo *status* del cittadino belga. Come ben osservato da S. van Drooghenbroeck, la presenza di molteplici e stratificati percorsi di integrazione potrebbe, di fatto,

condurre alla creazione di più “cittadinanze federate” in seno allo Stato federale, con conseguenze negative sul frammentato ordinamento belga. E tale aspetto potrebbe essere destinato ad acuirsi ulteriormente proprio a seguito delle novità introdotte dal legislatore federale (S. van Drooghenbroeck, *Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté: les certitudes à l'épreuve de l'inburgering*, in E. Brems (cur.), *Rect en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, Brugge by Die Keure, 2006, 247 ss.).

3. – Il quadro complessivo della politica migratoria belga richiede, altresì, l'inquadramento nell'ottica sovranazionale, visto che la convergenza della stessa su alcuni schematismi comuni a molti Stati europei sembra essere avvenuta anche in ragione di individuate sollecitazioni provenienti del diritto comunitario (V. Piergigli, *L'integrazione degli immigrati da Paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea*, in *Rivistaaic*, n. 3/2018).

In linea generale, come noto, la regolamentazione degli aspetti giuridici legati all'ingresso e al soggiorno dei migranti regolari negli Stati membri è affidata – ai sensi dell'art. 79, § 2, lett. a) e b) TFUE) quasi interamente all'Unione europea (gli Stati membri conservano solamente la facoltà di stabilire i volumi di ammissione), mentre in relazione all'integrazione dei cittadini stranieri, essa può solo fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri, restando, però espressamente esclusa ogni ipotesi di armonizzazione delle legislazioni nazionali (art. 79, § 4, TFUE). Purtuttavia, vi è da evidenziare – anche alla luce dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri iscritti all'art. 80 TFUE – la tendenza dell'Unione europea a imbrigliare le politiche di integrazione degli Stati membri attraverso il progressivo riconoscimento di regole e azioni comuni, immesse negli ordinamenti nazionali attraverso il diritto comunitario derivato e poi consolidate dall'attività interpretativa della Corte di giustizia.

Accanto alle affermazioni contenute nel diritto primario, norme dirette a prevedere misure di integrazione obbligatorie sono state inserite dal legislatore nelle Direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, che disciplinano, rispettivamente, i ricongiungimenti familiari e lo *status* dei soggiornanti di lungo periodo. In tali atti, sono state previste clausole che autorizzano gli Stati membri a condizionare il rilascio di documenti di soggiorno al soddisfacimento di individuati requisiti di integrazione. In particolare, la Direttiva 2003/86/CE prevede che gli Stati membri, nell'ambito delle politiche di ricongiungimento familiare, possano richiedere ai cittadini stranieri il soddisfacimento di “misure di integrazione” conformemente alla normativa nazionale (art. 7, c. 2), mentre la Direttiva 2003/109/CE prevede che, ai fini dell'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, gli Stati membri possano, tra l'altro, richiedere il rispetto di “condizioni di integrazione” (art. 5, c. 2). Il diverso utilizzo del termine “condizioni” e “misure” di integrazione avrebbe potuto supportare l'interpretazione per cui le prime, diversamente dalle seconde, non potrebbero avere carattere obbligatorio. Ma tale distinzione – pur avvalorata in dottrina – non è stata poi fatta propria dalla Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi – in ben due diversi rinvii pregiudiziali – sulla compatibilità del percorso di integrazione *Inburgering* olandese con gli obiettivi delle anzidette Direttive.

Nella prima pronuncia (Causa C-579/13, 4 giugno 2015, *Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen c. P. S.*), il giudice comunitario è stato chiamato a verificare se, a seguito della concessione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, sia lecito che gli Stati membri pongano condizioni di integrazione. Nel rispondere ai quesiti del giudice di rinvio, la Corte di giustizia ha ritenuto l'obbligo previsto dall'ordinamento olandese ammissibile, ma a condizione che «le sue modalità di applicazione non siano tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla [citata] direttiva».

Nel secondo caso (Causa C-153/14, 9 luglio 2015, *Minister van Buitenlandse c. K. E. A.*), la Corte di giustizia ha invece ritenuto il percorso di integrazione previsto dall'ordinamento olandese in contrasto con la Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, nella parte in cui subordina l'ottenimento di quest'ultimo al superamento di un test di conoscenza della lingua olandese. Secondo il giudice comunitario, le misure di integrazione di cui all'art. 7 della Direttiva in parola, devono essere proporzionati all'obiettivo di favorire, in ogni caso, la piena inclusione dei familiari del soggiornante nel Paese di accoglienza. E ciò si verifica anche nel caso in cui, pur non avendo superato l'esame di integrazione, i familiari abbiano fornito «la prova della loro volontà di superare tale esame e degli sforzi compiuti a tale scopo». È fatto altresì obbligo agli Stati membri di valutare le condizioni personali dei familiari, quali l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria, le condizioni di salute. In altre parole, la Corte puntualizza che le misure di integrazione debbano avere come finalità non quella di selezionare i soggetti che potranno esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, bensì quello di agevolare – appunto – l'integrazione nei Paesi di accoglienza.

Con queste due ultime pronunce, il giudice comunitario, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale, ha dunque saldamente ancorato le politiche statali sull'integrazione dei migranti al raggiungimento degli obiettivi che l'Unione ha stabilito in materia di ingresso e accoglienza degli immigrati, subordinando le stesse al rispetto dei principi fondamentali, a partire dal divieto di discriminazione.

La posizione della Corte di giustizia ha influenzato, come tra poco si vedrà, il percorso logico-argomentativo della *Cour constitutionnelle* belga, la quale ha richiamato in pronuncia molti passaggi delle sentenze sopra citate, convergendo sull'affermazione di principio per cui le misure di integrazione degli immigrati non possano costituire occasioni per derogare all'effettivo godimento dei diritti fondamentali.

1850

4. – Tutto ciò premesso, occorre ora ripercorrere l'*iter* argomentativo che ha portato la *Cour constitutionnelle* belga – con la sent. n. 126 del 4 ottobre 2018 – a “salvare” dalle censure di illegittimità costituzionale il sistema di integrazione degli immigrati introdotto – a livello federale – con la legge del 18 dicembre 2016, pur circoscrivendone la portata mediante la tecnica della *réserve d'interprétation*.

I ricorrenti – tra i quali figura l'*Association pour le droit des étrangers* – hanno chiesto alla *Cour constitutionnelle* di pronunciarsi su quattro distinti rilievi di incostituzionalità. Il primo fa riferimento alla presunta violazione dei principi che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato federale ed entità federate, proprio in ragione della “*communitarisation*” della materia relativa all'integrazione degli immigrati. Il secondo rilievo attiene al contrasto della normativa in esame con i principi di eguaglianza e di non discriminazione di cui agli artt. 10 e 11 Cost, in considerazione della mancata previsione di un ricorso giudiziario effettivo avverso alla decisione amministrativa di valutazione degli “sforzi di integrazione” dell'immigrato. Il terzo profilo di incostituzionalità viene individuato in merito alla violazione degli artt. 10, 11 e 22 Cost., letti alla luce degli artt. 8 e 14 CEDU, nonché della Direttiva 2003/86/CE e del principio di proporzionalità. In ultima istanza, i ricorrenti evidenziano la violazione, in particolare della libertà di espressione e di religione di cui agli artt. 10, 11, 19 e 22 Cost., in combinato disposto con gli artt. 8, 9 e 10 CEDU, nonché con gli artt. 18 e 19 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici, in ragione dell'obbligo di sottoscrizione, da parte dell'immigrato, della *déclaration des primo-arrivats*.

Entrando nel merito del *decisum*, i giudici costituzionali hanno anzitutto confutato la fondatezza della questione relativa alla ipotizzata violazione della competenza delle entità federate in materia di accoglienza e di integrazione dei cittadini stranieri e del principio di *loyauté fédérale*, evidenziando come la previsione

della “*déclaration des primo-arrivants*” sia da ricomprendere nell’alveo della competenza residuale propria del legislatore federale in materia di accesso, soggiorno e l’allontanamento dei cittadini stranieri. E, in virtù di tale competenza, spetta al legislatore federale «fixer les conditions permettant d’établir si le séjour d’un étranger en Belgique est légal ou non» (p.to B.8).

In maniera analoga, rientra legittimamente nell’ambito della competenza federale verificare la legittimità del soggiorno di un cittadino straniero in Belgio, mediante l’adozione di norme dirette a prevedere, da un lato, l’obbligo, di dimostrare, nel primo periodo del suo soggiorno in Belgio, la prova che egli stia approfondendo ogni sforzo per integrarsi nella società e, dall’altro, la facoltà di non rinnovare il permesso di soggiorno qualora constati che lo stesso non abbia compiuto “sforzi ragionevoli di integrazione”.

Certamente, sotto altro profilo, con la legge in esame, prosegue la *Cour*, il legislatore federale ha altresì voluto perseguire «des objectifs en vue d’une intégration et d’une participation [...] des primo-arrivants et des autres migrants dans tous les domaines de la société» (p.to B.13.1). Tuttavia, la sola circostanza per cui una legge federale abbia l’effetto di contribuire alla realizzazione di un obiettivo perseguito egualmente dalle entità federate non rappresenta, in sé, una violazione del riparto delle competenze. Ciò potrebbe verificarsi solo nell’ipotesi in cui, nell’adottare una tale misura, il legislatore federale – in palese violazione del principio di *loyauté fédéral* – renda «impossible ou exagérément difficile l’exercice de leurs compétences par les entités fédérées compétentes» (p.to B.13.2).

Nel caso di specie, l’operato del legislatore federale viene, tuttavia, ritenuto dalla *Cour* in linea con il principio di *loyauté fédéral*, in quanto la legge in esame – nel rispetto dell’art. 92bis, § 1, della legge speciale dell’8 agosto 1980 – prevede che l’individuazione dei contenuti della “*déclaration des primo-arrivants*” avvenga in sede di sottoscrizione di un accordo di cooperazione tra Stato federale e autorità federate competenti, con la precisazione, tuttavia, che la citata legge speciale autorizza – ma non obbliga – le componenti dello Stato federale a concludere il suddetto accordo di cooperazione. Alla luce di ciò, precisa la *Cour*, la mancata sottoscrizione dello stesso – contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti – impedisce all’autorità federale di introdurre la *déclaration des primo-arrivants*, ma non produce, al contempo, l’effetto di impedire alla stessa di pronunciarsi sulle richieste di rilascio di un titolo di soggiorno.

Quanto ai contenuti della *déclaration des primo-arrivants*, gli immigrati – attraverso tale strumento – dovranno dichiarare di comprendere i valori e le norme fondamentali della società belga. Tale aspetto, a giudizio della *Cour*, non impedisce alle entità federate di proseguire nel processo di conoscenza e di approfondimento degli stessi, «dans les trajets d’intégration qu’elles organisent, de façon à ce qu’elles puissent réaliser leur objectif, à savoir l’intégration des étrangers concernés dans la sociétés» (p.to B.15.5).

Nella restante parte della decisione, facendo ricorso alla tecnica della *réserve d’interprétation*, la *Cour* si sofferma lungamente sulla descrizione delle modalità di esercizio della competenza federale in sede di verifica degli sforzi di integrazione, nel tentativo di iscrivere la stessa entro margini ben stretti. In proposito, richiamando l’*intentio legislatoris*, la *Cour* precisa che l’autorità federale deve tener conto dei criteri elencati dalla legge in sede di valutazione degli “sforzi” e della “volontà” di integrazione dell’immigrato, non potendo invocare la «*mauvaise intégration*» dell’immigrato per procedere alla sua espulsione. Difatti, prosegue la *Cour*, «il résulte de l’économie générale de la disposition attaquée que le fait de ne pas satisfaire à la condition d’intégration [...] ne peut pas davantage suffire, en soi, pour justifier le rejet de la demande de première prolongation du titre de séjour» (p.to B.19.2).

Dal punto di vista degli equilibri istituzionali, si tratta, plausibilmente, del passaggio più interessante della sentenza. I giudici costituzionali colgono l’occasione per delimitare il perimetro legale di intervento dell’autorità federale in materia di

integrazione dei migranti, facendo emergere l'idea che l'esercizio di tale potere, filtrato alla luce dei principi costituzionali, non possa contemplare l'adozione di percorsi finalizzati a favorire l'espulsione di coloro ritenuti non in grado di approfondire particolari "sforzi" di integrazione. Pertanto, nell'ambito di tale attività di verifica, l'autorità federale dovrà valutare il livello di integrazione dell'immigrato non solo sulla base del soddisfacimento dei criteri elencati dalla legge, ma altresì alla luce di criteri che tengano in debito conto le condizioni personali e familiari di ciascuno.

Relativamente al secondo rilievo di incostituzionalità riguardante la mancata previsione di una qualche forma di ricorso avverso il decreto ministeriale di verifica degli "*efforts d'intégration*", la *Cour* ha ritenuto l'addebito infondato in punto di diritto, atteso che la legge in esame riconosce in capo ad ogni cittadino straniero la possibilità di avanzare ricorso dinanzi al *Conseil du contentieux des étrangers*. Ai sensi dell'art. 39/2, § 2, della legge del 15 dicembre 1980, l'anzidetto *Conseil* esercita un controllo di tipo giurisdizionale in violazione della legge o di principi giuridici generali.

In terzo luogo, la *Cour* esamina il rilievo di incostituzionalità riguardante la violazione, da parte della legge in esame, degli art. 10, 11 e 22 Cost., in correlazione con gli art. 8 e 14 CEDU, con gli art. 7 e 16 della Direttiva 2003/86/CE, nonché con il principio di proporzionalità.

La *Cour* – integrando il proprio parametro con le norme sovranazionali e con la giurisprudenza della Corte di giustizia – ha modo di evidenziare che il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri subordinino l'esercizio il ricongiungimento familiare al rispetto di misure di integrazione. Inoltre, in linea con quanto affermato nella Direttiva 2003/86/CE, gli Stati membri devono attentamente valutare la sussistenza di condizioni personali che possono sollevare l'immigrato dall'obbligo di seguire i corsi di integrazione.

Dopo aver richiamato i principi in materia, la *Cour* distingue però la "condizione" di integrazione prevista nella legislazione federale belga dalla fattispecie oggetto di verifica nella sentenza della Corte di giustizia. Difatti, secondo il giudice costituzionale, diversamente dall'*inburgering* olandese (che subordina l'ottenimento del titolo di soggiorno al superamento del test di integrazione), la norma belga, nel richiedere all'immigrato di dimostrare "volontà di integrazione" o "sforzi ragionevoli di integrazione", pone «*non pas une obligation de résultat mais une obligation de moyen*» (p.to B.40.2). Difatti, puntualizza nuovamente la *Cour*, la sola circostanza per cui il cittadino straniero non riesca a rispettare i criteri di integrazione previsti dalla legge, non autorizza l'autorità federale a rifiutare il rinnovo del titolo di soggiorno, atteso che, al fine di valutare la "volontà" e gli "sforzi" di integrazione, è d'obbligo – in rispetto del principio di proporzionalità – tener conto di circostanze particolari, quali l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria e lo stato di salute dell'immigrato. Il rispetto del principio di proporzionalità impone altresì di tener conto di circostanze non direttamente imputabili alla volontà dell'immigrato stesso, quali la presenza di percorsi di formazione linguistica e di integrazione erogati a livello federale. Nel caso di specie, la previsione che impone all'immigrato di dimostrare la conoscenza della lingua del luogo di iscrizione nel *Registre de la population* o nel *Registre des étrangers*, deve, secondo la *Cour*, considerarsi pertinente e proporzionale, in quanto il legislatore ha, a giusto titolo, ritenuto che la conoscenza della lingua del luogo in cui l'immigrato vive possa agevolare l'integrazione in misura maggiore rispetto alla conoscenza di un'altra lingua nazionale. Quanto ai corsi di integrazione, l'immigrato può, a giusto titolo, comprovare all'autorità federale i propri "sforzi" di integrazione, attestando di aver frequentato uno dei corsi erogati dalle entità federate.

Non supera, invece, il test di proporzionalità il criterio relativo al c.d. «*passé judiciaire*» dell'immigrato, in quanto – a giudizio della *Cour* – lo stesso consente all'amministrazione federale di giudicare gli sforzi di integrazione dell'immigrato indipendentemente dalla gravità o dalla natura del reato commesso (p.to B.40.8).

Alla luce di un attento scrutinio di proporzionalità, la *Cour* giunge, infine, ad escludere che la normativa in esame possa ritenersi finalizzata a «*sélectionner les personnes qui pourront exercer ou non leur droit au regroupement familial*» (p.to B.40.4).

Quanto all'ultimo rilievo di incostituzionalità, i ricorrenti evidenziano la violazione, in particolare, della libertà di espressione e della libertà di religione, atteso che il cittadino straniero, all'atto di sottoscrizione della *déclaration des primo arrivants*, deve espressamente dichiarare di comprendere i valori e le norme fondamentali della società e impegnarsi ad agire conformemente ad essi. Nel motivare l'infondatezza di tali rilievi, la *Cour* evidenzia che le norme e i valori fondamentali della società di cui parla la legge in esame, trovano fondamento nella Costituzione belga e nelle Convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo, riflettendone esattamente lo spirito e la portata. In ragione di ciò, prosegue la *Cour*, la legge in discussione, nel richiedere all'immigrato di dichiarare di “comprendere” tali norme e valori, «n'a pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'expression, à la liberté de religion et au droit au respect de la vie privée» (p.to B.53).

5. – In linea generale, lungi dal rappresentare un *unicum* nel panorama comparato, l'iniziativa del legislatore federale belga si conferma espressione di un processo culturale e giuridico ben affermato in molti contesti ordinamentali europei, diretto al superamento delle politiche multiculturaliste, a vantaggio invece di una concezione maggiormente assimilazionista dell'immigrazione.

L'analisi comparativa conferma che, al di là di una diversità di implementazione, i principali percorsi di integrazione diffusi nei Paesi europei presentano tratti comuni: essi hanno tutti come destinatari cittadini di Paesi terzi e tutti impongono di seguire corsi di lingua, di cittadinanza, di acquisizione di valori e principi fondamentali o, ancora, percorsi di formazione professionale, con un carattere più o meno restrittivo, come ben dimostra la presenza di sanzioni, nonché l'incidenza negativa che produce il mancato superamento dei test di verifica sul rilascio o sul rinnovo del permesso del permesso di soggiorno. La strategia sembra mirare sia a selezionare soggetti più integrabili all'ingresso, sia a incentivare processi di integrazione, sulla base di valutazioni dei percorsi di apprendimento che prevedono promozioni e bocciature (S. Goodman, *Measurement and Interpretation Issues in Civic Integration Studies: A Rejoinder*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2012, 175 ss.; S. Ganty, P. Delgrange, *Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique*, in *Revue du droit des étrangers*, 2015, n. 185, 518 ss.; M.C. Locchi, *L'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4bis T.U. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di “integrazione forzata*, in *Rivistaaic.it*, 1/2012, 3 ss.).

In tale articolato quadro, la pronuncia della *Cour constitutionnelle* belga opera un difficile bilanciamento tra l'interesse a una effettiva e proficua integrazione dei migranti e il rischio che un obbligo di integrazione possa costituire uno strumento per escludere o limitare l'accesso o la permanenza sul territorio nazionale degli stessi. In via di principio, essa dichiara la compatibilità del percorso di integrazione introdotto dal legislatore belga con principi costituzionali e con il diritto dell'UE, ma recupera margini di controllo sul profilo applicativo dello stesso. È questa una tecnica che sembra voler confermare la ferma intenzione di sottoporre le misure di integrazione volute dal legislatore federale a uno stringente controllo quanto alle modalità applicative, che valuti il grado di conoscenza richiesto, gli oneri economici, la condizione psico-fisica di ogni singolo migrante, proprio al fine di evitare un abuso dello strumento. Anche per questa ragione, sembra trasparire dalla sentenza il tentativo di individuare alcuni standard *minimi* che consentono, se non altro, di stabilire cosa non possa essere ricompreso nel concetto “integrazione”. Se è legittimamente ammissibile norme dirette a regolare *test* di conoscenza linguistica e di

apprendimento dei valori e fondamenti civici del Paese di accoglienza rimane tuttavia essenziale che tali requisiti non siano interpretati in maniera sproporzionata rispetto all'interesse prevalente dell'ordinamento, che deve rimanere quello di favorire l'inclusione sociale dei migranti.