



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



IMMIGRAZIONE, CITTADINANZA EUROPEA E CITTADINANZA RESIDENZIALE NELL'UNIONE EUROPEA

Nicoletta Parisi

Settembre 2014

n. 67

Nicoletta Parisi

Immigrazione, cittadinanza europea e cittadinanza residenziale nell'Unione europea

Università di Catania - *Online Working Paper* 2014/n. 67

URL: http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/67_2014.pdf

© 2014 Nicoletta Parisi

Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Periodico mensile registrato al Tribunale di Catania il 22 ottobre 2013 con il numero 15

Nicoletta Parisi, Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza

Il periodico *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, energia, serie speciale per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.cde.unict.it/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato Scientifico: Fulvio Attinà - Vincenzo di Cataldo - Enrico Iachello - Bruno Montanari - Nicoletta Parisi - Roberto Pennisi - Giacomo Pignataro - Guido Raimondi – Pippo Ranci - Ilde Rizzo - Franco Romerio - Giuseppe Tesauro - Antonio Tizzano - Bert Van Roermund - John Vervaele - Joseph Weiler

Comitato di redazione: Annamaria Cutrona - Antonio Di Marco - Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia - Chiara Raucea – Laura Rizza

Edito dall'Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea d'Ateneo.

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802 - 3

fax ++39.095.8737856

www.cde.unict.it

**IMMIGRAZIONE, CITTADINANZA EUROPEA
E CITTADINANZA RESIDENZIALE NELL'UNIONE EUROPEA**

Abstract

L'ordinamento dell'Unione europea si presenta come un interessante laboratorio per verificare la resistenza di taluni istituti e concetti della dottrina costituzionale alla pressione disgregatrice della globalizzazione. In questo contesto giuridico – complice il processo di universalizzazione dei diritti fondamentali della persona – vanno infatti emergendo *status* differenziati di cittadinanza, non fondati sul principio di nazionalità.

The European Union legal order is an interesting laboratory to verify the resistance of some institutions and concepts of the constitutional doctrine to the disintegrating pressure of globalization. In this legal context - in which the process of universalization of human rights is the accomplice – different *status* of citizenship, not founded on the principle of nationality, are emerging.

Keywords

Stati nazionali – confini – cittadinanza – integrazione internazionale su base regionale – condizione dello straniero – *status* differenziati di cittadinanza

States – Boundaries – Citizenship – European International Process of Integration – Foreigners – Different *status* of Citizenship

IMMIGRAZIONE, CITTADINANZA EUROPEA E CITTADINANZA RESIDENZIALE NELL'UNIONE EUROPEA

di Nicoletta Parisi*

Sommario: 1. Confini, cittadino e straniero. - 2. Cittadinanza e residenza nell'ordinamento dell'Unione europea. - 3. La cittadinanza residenziale come punto di snodo verso l'assimilazione dello straniero al cittadino europeo. - 4. L'interruzione del processo di assimilazione. - 5. La diluizione dello *status* di cittadino europeo... - 6. ... e l'emersione di molteplici *status* determinati dall'impiego del criterio della residenza. - 7. Considerazioni conclusive: l'apporto del diritto internazionale dei diritti dell'uomo nella costruzione di uno *status* dello straniero e le esigenze di armonizzazione delle condizioni di accesso alla cittadinanza dell'Unione.

1. Confini, cittadino e straniero

Aprendo con la propria Prefazione un volume intitolato alle "Frontiere", Umberto Eco osservava - nel 2001, anno che sembra ormai lontanissimo - che in un mondo dove diverse culture sono destinate a coesistere e dove tutti ci si incontra sulla base di leggi comuni, «la nozione tradizionale di confine, se non perderà significato, sarà destinata a modificarsi profondamente»¹.

Prendo le mosse da questa suggestione perché l'argomento oggetto di questo incontro scientifico, chiedendo di interrogarci su integrazione giuridica europea, migranti e cittadinanza, non può prescindere dal porre sullo sfondo una categoria concettuale millenaria, quella di confine: è una categoria che presuppone l'esistenza di frontiere fra chi è cittadino e chi, non essendo tale, vuole entrare a far parte di quella certa comunità politica. Insomma, il confine nazionale rappresenta ancor oggi il limite naturale per determinare l'appartenenza a una nazione, dunque per il riconoscimento della cittadinanza dello Stato nel quale la nazione si riconosce dandosi una forma giuridica². Di tale concezione è, tra l'altro, un potente indizio il fatto che in molte lingue i due termini di cittadino e di nazionale siano considerati alternativi, non potendosi ricondurre ad essi diversi significati e, dunque, differenti *status*.

Ora, è fuor di dubbio che un siffatto concetto di cittadinanza tenda a perdere di significato in una realtà che deve imparare a organizzarsi governando le dinamiche della globalizzazione, alla quale non sono estranee (anzi contribuiscono amplificandone gli effetti) i grandi flussi migratori che percorrono il mondo³. Si tratta infatti di dinamiche che, da una parte, implicano l'allungamento delle distanze fra cittadino e Stato di appartenenza; da un'altra parte, comportano l'allentamento dei legami fra cittadini⁴; da un'altra, ancora, favoriscono il processo di universalizzazione dei diritti⁵.

*Professore ordinario di diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Catania.

Il contributo rappresenta il testo scritto della relazione tenuta a Catanzaro il 21 maggio 2013 nell'ambito del Convegno organizzato dall'Università *Magna Grecia* di Catanzaro sul tema *I diritti delle famiglie migranti*.

Il contributo è di prossima pubblicazione nel volume a cura di Paola Mori e Alessandra Annoni "I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità".

¹ U. ECO, *I nostri incerti confini - Prefazione*, in A. CALABRO' (a cura di), *Frontiere*, Milano, 2001, pp. 11 e 12.

² E' ancora inconfutabile l'equazione per la quale a partire dalla Rivoluzione francese i diritti della persona non sono più immediatamente collegati al soggetto in quanto tale, indipendentemente da qualsiasi sua appartenenza socio-politica, ma gli sono attribuiti soltanto nella misura in cui egli appartenga a una comunità nazionale, dunque a uno Stato: così C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014, pp. 7-12.

³ Sul punto v. E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. MOCCIA, *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione*, Milano, 2010, p. 138.

⁴ Sulle due dinamiche descritte v. S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, 2006, p. 319 ss.

⁵ Sul processo di universalizzazione dei diritti dello straniero in generale v. L. BACCELLI, *Il particolarismo dei diritti*, www.juragentium.org/topics/rights/baccelli.htm, par. 2; specificamente in relazione alla prassi italiana si rinvia a M. CARTABIA, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-25/30-04-2008/Cartabia-Lincei-10-1-2008---def.pdf; sulla tendenziale collisione fra diritti fondamentali e cittadinanza v. F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalizzazione: qualche*

2. Cittadinanza e residenza nell'ordinamento dell'Unione europea

Non a caso vanno emergendo legami politici che, prescindendo da quelli originati dall'appartenenza a una nazione, privilegiano modelli diversi di inclusione della persona.

La cittadinanza europea ne rappresenta una concretizzazione. Essa è infatti il segno dell'appartenenza a un territorio, a una cultura, a un insieme di valori, dunque a una comunità definita non più da confini nazionali, ma a livello internazionale. Si assiste così - dopo il periodo di potente affermazione del principio di nazionalità che ha contribuito alla costruzione fra il XVII e il XX secolo dei grandi (ma anche dei piccoli) Stati appunto nazionali - a un processo di separazione del concetto di nazionalità da quello di cittadinanza⁶. Le norme primarie del diritto dell'Unione europea⁷ dichiarano, infatti, che la cittadinanza europea si aggiunge, affiancandosi, a quella nazionale⁸, potendo così il cittadino dello Stato membro giocare un secondo⁹ titolo di appartenenza politica, quello fondato sulla propria effettiva residenza: ovvero, egli ha la facoltà, sulla base di un catalogo aperto¹⁰ di diritti, di esercitare in ipotesi il diritto di elettorato attivo e passivo nel territorio non tanto dello Stato di cittadinanza, bensì del diverso Stato membro ove abbia situato la propria residenza abituale, potendo ivi concorrere a eleggere (e a essere eletto fra) i componenti del consiglio comunale locale e del Parlamento europeo.

Nell'ordinamento dell'Unione europea convivono, di conseguenza, i due principali criteri utili a riconoscere *status* giuridici alla persona. Vigge - diffusamente adottato in via prioritaria dagli Stati membri dell'Organizzazione - quello che assicura alla persona, tramite la cittadinanza nazionale, la continuità del proprio *status* giuridico: pur nella sua mobilità nello spazio la persona è infatti apprezzata sul piano giuridico in funzione dei diritti, degli obblighi, delle responsabilità che il singolo ordinamento nazionale di appartenenza (appunto di cittadinanza) le attribuisce in via tendenzialmente (anche se non più integralmente¹¹) esclusiva. Ma nei suoi confronti vige anche il criterio che privilegia - come ben ha

considerazione critica, www.archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/diritti_fondamentali/index.html, specific. in nota 2 (per ulteriore dottrina) e par. 5; più in generale sul processo di globalizzazione in relazione ai diritti di cittadinanza v. M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000. La giurisprudenza della nostra Corte costituzionale che lavora per una progressiva assimilazione dello straniero al cittadino quanto al godimento di diritti fondamentali in omaggio al principio di non discriminazione, è assai folta: v., per tutte, le sentenze nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 249/2010, 269/2010, 40/2013, 168/2014.

⁶ Così le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009, in causa C-135/08, *Rottmann*, punto 23, nonché già B. NASCIBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2011, 4ª ed., p. 433. A proposito delle importanti aperture presenti nelle citate conclusioni v. D. KOCHENOV, *Case C-13508, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of 2 March 2010 (Grand Chamber)*, in *CMLRev*, 2010, p. 1831 ss.; ID., *The Present and the Future of EU Citizenship: A Bird's Eye View of the Legal Debate*, Jean Monnet Working Paper, n. 2/12, www.paper.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2063200. Specificamente sulla progressiva assimilazione dello straniero al cittadino per l'ordinamento italiano in virtù di una giurisprudenza che, appoggiandosi al principio di non discriminazione, amplia la tutela dei diritti fondamentali v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 269/2010.

⁷ Artt. 9 TUE; 20-25 TFUE, 39-46 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. E' un processo che si avverte anche in altri contesti di integrazione regionale internazionale: al proposito v. la recente ricognizione di B. NASCIBENE, *Le droit de la nationalité et le droit des organisations d'intégration régionales. Vers de nouveaux statuts de résident?*, in *RCADI*, t. 367 (2014), p. 382 ss.

⁸ Sul fatto che la cittadinanza europea vada distaccandosi da quella nazionale (di ciascuno Stato membro dell'Unione) il dibattito in dottrina è assai intenso. Ci si limita qui a richiamare, fra i tanti, E. TRIGGIANI, op. cit., p. 142; e C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2014, 2ª ed.; B. NASCIBENE, op. cit. Sul fatto che si sia già in costanza di «una nozione giuridica e politica autonoma» v. le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, loc. cit. Per la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che già da tempo afferma l'autonomia della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza dello Stato membro v. già sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzeleczyk*. Più a lungo sulle implicazioni di questa presunta autonomia sulla esclusiva competenza degli Stati membri a determinare i criteri di attribuzione e di revoca della cittadinanza nazionale v. *infra*, nota 18.

⁹ Sul fatto che tendenzialmente si sia oggi in presenza non tanto di una cittadinanza doppia, bensì duale mirando quella europea a connotarsi come una seconda cittadinanza v. in tempi possibilistici C. MORVIDUCCI, op. cit., pp. 23-24; *adde* E. TRIGGIANI, op. cit., p. 142; C. MARGIOTTA, O. VONK, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *DIC*, 2010, n. 4.

¹⁰ Gli articoli 9 TUE e 20 ss. TFUE non individuano un elenco esaustivo di diritti, determinando così il problema della ricognizione circa l'esatto contenuto dello *status* di cittadino europeo. Sulla questione v. il volume interamente dedicato a questa indagine di C. MORVIDUCCI, op. cit.; per un'approfondita disamina della più recente pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (a partire dalle sentenze nei casi *Baumhart* e *Zambrano*, per giungere alla sentenza nei casi *Alopek* e *Ymeraga*, passando per la sentenza nel caso *O. e S.*) v. C. RAUCEA, *Fundamental Rights: The Missing Pieces of European Citizenship?*, in *GermanLJ*, 2013, p. 2021 ss.

¹¹ Sul processo di lento condizionamento dello Stato nella libera determinazione in tema di cittadinanza nazionale entro l'ordinamento dell'Unione europea v. *infra*, nota 18.

sottolineato uno dei relatori a questo incontro¹² - il «qui ed ora»: dal diritto comunitario¹³ è apprezzato il collegamento della persona con il contesto fisico in cui essa viene, anche in modo non definitivo, a collocarsi. In questo contesto giuridico si fronteggiano dunque, pur senza contrapporsi, due diverse prospettive: viene valorizzata l'identità nazionale, che resta indifferenziata nonostante gli spostamenti della persona nello spazio europeo; ma si accorda rilievo anche al valore dell'inclusione nella comunità territoriale di arrivo.

Tale convivenza di *status* giuridici dà conto del fatto che la cittadinanza europea non intenda per ora risolversi nell'attribuzione di una condizione personale sulla base del mero collegamento territoriale.

Se si fosse fatta quest'ultima scelta nulla avrebbe impedito di attribuire questo stesso *status* anche a coloro che sono "stranieri non privilegiati", cioè ai cittadini di Stati terzi rispetto all'Unione europea¹⁴.

Vero è invece che la cittadinanza europea contraddistingue in via tendenziale¹⁵ l'identità delle persone che appartengono a un contesto politico più vasto rispetto a quello nazionale, indirizzato alla costruzione «di una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea»¹⁶.

Si rafforza, dunque, con la cittadinanza europea una categoria di "stranieri privilegiati": non nazionali dello Stato di residenza, ma titolari del diritto al "trattamento nazionale", sulla base del principio di non discriminazione fondante il processo di integrazione europea, non più limitandosi quest'ultimo a tutelare la sola persona economicamente rilevante¹⁷.

3. La cittadinanza residenziale come punto di snodo verso l'assimilazione dello straniero al cittadino europeo

Questo tipo di cittadinanza aveva creato grandi aspettative anche nelle comunità di persone provenienti da Stati terzi rispetto all'Unione che si andavano insediando nel territorio di Paesi membri di questa: con essa si assisteva infatti all'emersione di uno *status* della persona, da una parte, non più correlato alla sola dimensione nazionale (poiché la cittadinanza europea, pur implicando quest'ultima ai fini del proprio costituirsi, è poi governata da norme di un ordinamento giuridico diverso da quello statale); da un'altra, anche tributario del fattore dell'inclusività. Si auspicava, conseguentemente, che si potesse, tramite questo nuovo tipo di collegamento fra una comunità politica e un soggetto, farvi transitare anche lo straniero "non privilegiato", il cittadino dello Stato terzo se residente regolarmente e stabilmente nel territorio dell'Unione. Si sarebbe cioè potuto ragionare sulla falsariga delle conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, dando luogo a un'apertura nell'ordinamento dell'Unione europea verso questo risultato, dal momento, appunto, che i diritti e i doveri esercitabili in virtù della cittadinanza europea «vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato» membro¹⁸.

¹² Mi riferisco al contributo di P. FRANZINA (v. *supra*, nota in asterisco)

¹³ Continuo ad impiegare questo aggettivo (pur nella consapevolezza che con il Trattato di Lisbona alla Comunità europea – estintasi – è succeduta l'Unione) a motivo della portata evocativa che tale aggettivo ricopre nella terminologia del processo di integrazione europea, nonché per l'insoddisfazione che altri termini diffusamente determinano.

¹⁴ Così le conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, cit., punto 23.

¹⁵ Sul fatto che si tratti di un processo di costruzione di un istituto ancora *in fieri* v. già M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani* (1995), p. 2; più di recente U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, p. 100 ss.; C. MORVIDUCCI, op. cit., cap. I.

¹⁶ V. le già più volte citate conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, punto 23.

¹⁷ Art. 18 TFUE. E' anche significativo che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea disponga in tema di cittadinanza europea sotto la rubrica che contempla anche il principio di non discriminazione, quasi a determinare un nesso inscindibile fra il nazionale di uno degli Stati membri e la vigenza di tale principio nei suoi confronti. Sullo spostamento del baricentro del processo di integrazione che va svolgendosi in Europa dal dato economico al fattore personalistico per effetto dell'emersione del fine di fare dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia si rinvia al solo D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. I. Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012, p. 25 ss.

¹⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, cit., punto 23. E' risalente nel tempo la giurisprudenza della Corte di giustizia che afferma l'obbligo per gli Stati membri di rispettare il diritto comunitario e dell'Unione evitando che la discrezionalità di cui esso gode ai sensi del diritto internazionale nel determinare i criteri di attribuzione e di revoca della cittadinanza nazionale (capaci per ciò stesso di incidere sul riconoscimento o sulla perdita dello *status* di cittadino europeo) radichi violazioni del diritto europeo: una prima affermazione in questo senso si trova già nella sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*, punto 10; seguono, fra le altre, le sentenze 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, cit., punto 31; 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Chen*; 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Zambrano*; la più rilevante in materia risulta essere la sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann* (che sindacava la discrezionalità dello Stato membro nel

Ben si sarebbero potute sostenere, dunque, entro l'Unione europea politiche inclusive dello straniero residente di lungo periodo, che si riconosca nei valori e nei principi di convivenza accolti dai cittadini degli Stati membri di questa regione del mondo. A maggior ragione, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si sarebbe potuta utilizzare la più chiara base giuridica rappresentata dagli attuali articoli 67 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che - nell'ambito dell'obiettivo di offrire alle persone uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - assegna alle istituzioni normative europee la responsabilità di adottare una politica comune in materia di accoglienza dello straniero, avendo di vista la realizzazione di un'area di libera circolazione della persona in quanto tale, non del solo cittadino degli Stati membri¹⁹, e non più della sola persona rilevante sul piano economico (vuoi nel lato attivo come in quello passivo).

Ciò sarebbe stato possibile se da parte degli Stati membri dell'Unione ci si fosse situati nella stessa prospettiva dalla quale si guarda quando si ragiona in termini di strumentalità della cittadinanza nazionale a promuovere l'integrazione sociale e la legittimità democratica dell'ordinamento a fronte delle problematiche connesse all'esclusione sociale e all'insicurezza di chi è straniero entro un contesto statale, consentendo il conseguimento da parte di quest'ultimo della parità giuridica con i nazionali²⁰. Si sarebbe trattato, in definitiva, di mettere in campo un'operazione di bilanciamento analoga a quella che compiono le autorità nazionali, quando - facendo ricorso a quel fondamentale parametro costituito dal criterio di proporzionalità - devono valutare quale sia il punto di equilibrio fra, da una parte, le esigenze di sicurezza dello Stato e della collettività nazionale della quale esse hanno la responsabilità, e, da un'altra parte, la necessità di garantire taluni diritti fondamentali alla persona (anche straniera) valorizzandola pure come risorsa economica a fronte di un generalizzato invecchiamento della popolazione del "vecchio" Continente europeo.

Vi erano tra l'altro dei buoni indicatori che sembravano deporre nel senso di un accoglimento della prospettiva di cui si va dicendo.

Stabilito con il Trattato di Maastricht l'istituto della cittadinanza europea, con la revisione attuata dal Trattato di Amsterdam era stato enucleato il già ricordato fine di fare dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con tutte le implicazioni che ciò ha comportato nei confronti della persona in quanto tale, non del solo cittadino. Si era voluto dunque avviare un percorso che avrebbe portato alla necessità di dotare l'Unione di un catalogo proprio (non mutuato da altri contesti istituzionali nazionali e internazionali²¹) di diritti fondamentali della persona. Non a caso la Carta adottata nel dicembre 2000 (poi riproclamata nel 2007 alla vigilia della revisione di Lisbona) riconosce a tutte le persone indipendentemente dalla nazionalità diritti (indivisibili) civili, economici, sociali, culturali, nonché libertà fondamentali, riservando un trattamento privilegiato al cittadino europeo pressoché solo in materia di titolarità ed esercizio dei diritti politici.

Ma anche in relazione a questi ultimi la prassi si era già orientata in senso per così dire liberale. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea aveva contribuito a questo virtuoso processo di universalizzazione dei diritti fondamentali, riconoscendo il diritto di elettorato attivo e passivo a determinate persone (nel caso i cittadini del Commonwealth) «in possesso di condizioni che indichino un *legame specifico con il territorio*» in relazione al quale, pur non essendone cittadini, vogliono esercitare un

revocare la cittadinanza nazionale ottenuta fraudolentemente, quando tale revoca determini la contemporanea perdita della cittadinanza europea). Si sostiene diffusamente che tale discrezionalità statale sia intaccata ad oggi soltanto in scarsa misura e si rileva il dinamismo del processo in atto da parte di C. MORVIDUCCI, op. cit., pp. XVIII, 19-25, 35 ss.; U. VILLANI, op. cit., 2013, p. 107; L. MOCCIA, *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in ID., op. cit., p. 171; N. SHIUBHNE, *The Outer Limits of EU Citizenship*, in C. BARNARD, O. ODUDU (eds.) *The Outer Limits of the European Union Law*, Oxford, 2009, pp. 167-195; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement*, Leiden, 2008, p. 10 ss.

¹⁹ L'art. 67, par. 2, TFUE dispone infatti che l'Unione «garantisce che non vi siano controlli sulle *persone* alle frontiere interne» entro lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, caratterizzandosi quest'ultimo per essere un'area «senza frontiere interne in cui (...) [é] assicurata la libera circolazione delle *persone*» (art. 3, par. 2, TFUE; corsivi aggiunti).

²⁰ Su tale funzione, come assolta dalla cittadinanza nazionale, v. C. MARGIOTTA, op. cit., p. 27.

²¹ Sulla molteplicità di fonti (autonome ed eteronome) che nell'ordinamento dell'Unione dispongono in tema di protezione dei diritti fondamentali ci si permette di rinviare al mio *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2009, p. 653 ss.

diritto²²; ed estendendo al residente anche non cittadino del Paese membro il diritto alla protezione diplomatica e consolare, quando - avendo subito sanzioni per essere iscritto nella *blacklist* redatta dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a motivo della presunta partecipazione o contiguità a fatti di terrorismo - necessiti di ottenere una sollecita attivazione del Comitato delle sanzioni della stessa Organizzazione in relazione al trattamento riservatogli, ritenuto non legittimamente fondato²³.

Peraltro taluni diritti riconosciuti alla persona in virtù dello *status* di cittadino europeo sono stati estesi dalle stesse disposizioni dell'Unione allo straniero "non comunitario". Così è avvenuto a vantaggio del residente quanto all'esercizio del diritto di petizione²⁴, di accesso ai documenti²⁵ e di ricorso al mediatore europeo²⁶; e a vantaggio anche del non residente quanto al diritto di intrattenere rapporti con le istituzioni europee²⁷ e a godere di una buona amministrazione pubblica europea²⁸.

Il Programma adottato dal Consiglio europeo di Tampere²⁹ - coevo all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e in esatta coincidenza con la nuova finalità dell'Unione da questo introdotta - unitamente alle tre Comunicazioni della Commissione dedicate alla cosiddetta cittadinanza civile di cui più in dettaglio si dirà³⁰, nel definire le tappe della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 1999-2014, indicavano come obiettivo il conseguimento di una progressiva assimilazione dei diritti del cittadino straniero a quelli del cittadino europeo³¹.

4. L'interruzione del processo di assimilazione

Il percorso virtuoso allora imboccato si è peraltro interrotto in tempi rapidi. E' probabilmente da ricondurre ai fatti di terrorismo verificatisi fra il 2001 e il 2005 la ricerca di un bilanciamento diverso fra esigenze di inclusione dello straniero nello spazio pubblico europeo e ricerca di sicurezza collettiva entro gli Stati. Sono state privilegiate nel caso due diverse e convergenti dinamiche: l'espansione della discrezionalità di ciascuno dei Paesi membri (a detrimento della ricerca di una politica comune ad essi entro l'Unione) nel determinare le politiche di ingresso dello straniero entro i confini nazionali e un approccio assai selettivo nell'accoglienza di questo³².

I Programmi quinquennali sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia che seguirono il Consiglio europeo di Tampere³³ registrano, infatti, una regressione rispetto alla prassi degli ultimi anni Novanta del secolo scorso. Per contestualizzare con alcuni pochi esempi, si pensi a quanto dichiara il Piano di azione successivo al Programma di Stoccolma (2009-2014): ivi ci si propone di conseguire in materia di immigrazione «un livello uniforme di diritti e obblighi per gli immigrati legali [soltanto] paragonabile a

²² CG, sentenza 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. UK*, punti 71-74 (corsivo aggiunto). Tuttavia, la Corte di giustizia CE ha pure affermato che il mero titolo della cittadinanza delle persone abitanti in una porzione del territorio nazionale situato fuori dall'ambito di applicazione spaziale delle norme comunitarie (nel caso un Olandese residente nelle Antille olandesi o ad Aruba e un Olandese residente in un Paese terzo) non vale ad attribuire il diritto di elettorato attivo e passivo (nelle elezioni per il Parlamento europeo), se lo Stato abbia disposto che tale diritto sia esercitabile solo da chi abbia anche residenza o domicilio nel territorio metropolitano (sentenza 12 settembre 2006, C-300/04, *Eman e Seinger*, punti 54-61). Su questa giurisprudenza v. Le considerazioni critiche di D. KOCHENOV, *The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: on European Rights Overseas*, in *MJECL*, 2010, p. 230 ss.

²³ Trib. primo grado UE, sentenza 12 luglio 2006, causa T-253/02, *Ayadi*.

²⁴ Artt. 20, n. 2, lett. d, TFUE e 44 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁵ Art. 42 Carta ult. cit.

²⁶ Artt. 20, n. 2, lett. d, TFUE e 43 Carta ult. cit.

²⁷ Art. 41, n. 4, Carta ult. cit.

²⁸ Art. 41, nn. 1-2, Carta ult. cit.

²⁹ Del 15-16 ottobre 1999; v. Il testo in www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.htm.

³⁰ COM(2003) 336 del 3 giugno 2003; COM(2005) 757 del 20 novembre 2000; COM(2005) 39 dell'1 settembre 2005.

³¹ V. le Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, cit., punti 2-4 e 21. V. in argomento anche L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Montanari.pdf>, a proposito dei contenuti del Programma adottato dal Consiglio europeo di Tampere, cit.

³² Sull'approccio repressivo in materia di immigrazione, in particolare della legislazione italiana, v. il giudizio della Corte di giustizia, sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11PPU, *El Dridi*, punti 58-59 e, in modo ancor più esplicito la presa di posizione (nello stesso procedimento) dell'Avvocato generale A. Mazák dell'1 aprile 2010, punti 38 e 40-44; *adde* la sentenza della Corte costituzionale n. 249/2010.

³³ Il Programma dell'Aja (per il periodo 2004-2009) è in *GUUE* C 53 del 3 marzo 2005, p. 1 ss.; il Programma di Stoccolma (per il periodo 2009-2014) è in *GUUE* C 115 del 4 maggio 2010, p. 1 ss.

quello dei cittadini europei»³⁴. Con il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo ci si propose di organizzare «l'immigrazione legale tenendo conto delle *priorità*, delle *responsabilità* e delle *capacità* di accoglienza *stabilite da ciascuno Stato*»³⁵. Ancora, nell'Agenda europea per l'integrazione si prevedeva che gli Stati (non l'Organizzazione) adottino politiche di integrazione, rimuovendo gli ostacoli che vi si frappongono³⁶. Le conclusioni del recentissimo Consiglio europeo tenutosi a Ypres il 26-27 giugno scorso, a chiusura del semestre di Presidenza greca del Consiglio - che ha dettato le linee programmatiche per la prosecuzione del programma quinquennale (2015-2020) sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia - non vanno oltre un generico auspicio di una politica comune per la gestione delle migrazioni e il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, continuando a percorrere ambigualmente la doppia linea della «lotta più incisiva contro il traffico e la tratta di esseri umani» e alla «migrazione irregolare»³⁷. I toni sono sensibilmente diversi rispetto allo slancio ideale espresso dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell'Unione nel 1999, a Tampere. Forse un diverso approccio potrebbe determinarsi nel semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea (in corso al momento in cui si scrive), se si pone mente alla volontà della nostra Amministrazione di mettere sul tavolo dei negoziati del Consiglio stesso la questione di dare contenuto concreto non solo al principio di solidarietà (di cui all'art. 80 TFUE), ma anche al principio del reciproco riconoscimento delle decisioni nazionali, con tutte le implicazioni che esso riveste anche in materia di accoglienza dello straniero³⁸.

Insomma, sino ad oggi non è stata percorsa con convinzione la via di costruire una nozione autonoma di cittadinanza europea fondata sul criterio della residenza, ovvero non si è considerato opportuno attribuire «un nucleo di diritti e doveri fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo da garantire che questi goda dello stesso trattamento concesso ai cittadini del Paese ospitante»³⁹. Una tale cittadinanza - definita civica, civile o residenziale - avrebbe consentito di dar vita a un collegamento con la comunità politica di accoglienza di colui che si fosse stabilmente insediato sul territorio di uno Stato membro. Si sarebbe così avviato entro l'Unione europea un processo di integrazione dello straniero tramite i diritti⁴⁰, traendo ogni utile conseguenza dall'affermazione contenuta nella Carta dei diritti fondamentali, secondo la quale la persona è al centro dell'azione della stessa Unione⁴¹; processo che avrebbe contribuito a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione⁴², messa a dura prova dagli esiti della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007⁴³.

Voce isolata, il Parlamento europeo in quegli stessi anni ha sostenuto posizioni assai avanzate: nel riconoscere l'intangibilità della norma di diritto internazionale generale secondo la quale spetta agli Stati individualmente determinare i confini soggettivi (ovvero la consistenza) della propria comunità territoriale, indicò l'obiettivo prioritario di agevolare da parte di ciascuno di questi l'acquisizione della

³⁴ Punto 6 del Piano d'azione, COM(2010) 171 def., 29 aprile 2010.

³⁵ Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo, 24 settembre 2008, Doc. 13440/08.

³⁶ COM(2011) 455 del 20 luglio 2011 (corvisi aggiunti).

³⁷ Doc. CO EUR 4 Concl 2, parte I, punti 1-13.

³⁸ Non ha avuto alcun seguito l'annunciata proposta del Governo italiano di porre all'ordine del giorno del Consiglio "giustizia e affari interni" governato dalla Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione (secondo semestre 2014) l'integrale applicazione del principio del reciproco riconoscimento alla gestione delle domande di protezione internazionale, ai sensi del regime comune europeo di asilo. Oggi tale principio ha una dimensione esclusivamente negativa, nel senso che la decisione dello Stato di primo approdo della persona di non accordare la protezione impedisce ad ogni altro Stato dell'Unione di prendere in considerazione analoga domanda. Non ha viceversa - come auspicato appunto dal Governo italiano - una dimensione positiva, consentendo allo status di protezione accordato di circolare (entro l'Unione) entro il territorio dell'Unione insieme alla persona che gode di esso.

³⁹ COM(2003) 336, cit.; analogamente COM(2005) 757, cit.

⁴⁰ Così S. RODOTÀ, *La nuova stagione dei diritti*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2012. Analogamente L. MOCCIA, op. cit., p. 193.

⁴¹ Preambolo Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁴² Sulla cittadinanza sociale come premessa di integrazione, riconoscimento dei diritti di chi vive del proprio lavoro v. in generale l'ormai datato ma ancora attuale TH. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, 1950. Più di recente e specificamente sulla capacità conformante dei diritti sociali in ordine alla cittadinanza v. G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 199 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012. Per il contesto specificamente europeo si rinvia a A. GUZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'uguaglianza*, in *QuadCost*, 2003/1, p. 98 ss.

⁴³ V. sul punto F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero fra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013.

cittadinanza da parte dello straniero regolarmente residente e l'esigenza pressante di conseguire un reciproco coordinamento nei criteri di attribuzione della cittadinanza stessa⁴⁴.

5. La diluizione dello *status* di cittadino europeo...

Si assiste, viceversa, a uno svuotamento dell'istituto della cittadinanza europea per effetto di processi anche assai diversi, ma convergenti.

5.1. Si consideri anzitutto fatti quali quelli stigmatizzati dal Parlamento europeo nella propria risoluzione del 16 gennaio 2014⁴⁵. Si trattava, nel caso, di valutare la vendita da parte di alcuni Stati membri - segnatamente di Malta⁴⁶ - della cittadinanza nazionale, ciò comportando a vantaggio dell'“acquirente” anche il riconoscimento della cittadinanza europea. Il Parlamento si è interrogato sui limiti che lo Stato membro incontra in una simile operazione di commercializzazione di uno *status* che ha un prevalente contenuto politico: rileva come siffatta operazione sia suscettibile di pregiudicare la fiducia reciproca fra amministrazioni nazionali (punto 2); di compromettere – insieme al concetto di cittadinanza europea (punto 1) – anche il principio di leale cooperazione fra Stati membri (punto 4); di pregiudicare l'azione di contrasto dei reati connessi alla frode e al riciclaggio (punto 9); di alterare il funzionamento dello spazio Schengen (punti 3 e 10). Il dato di maggior sconcerto dipende dal fatto che la cittadinanza maltese viene venduta anche senza che esista alcun *genuine link* fra la persona e il territorio dello Stato⁴⁷: ovvero, la cittadinanza europea è, di conseguenza, goduta anche da chi non risiede nello Stato membro, non abbia alcun altro collegamento con l'ordinamento dell'Unione, dunque con la comunità politica sottostante alla cittadinanza europea della quale egli viene così automaticamente a fruire.

E' evidente come un'operazione di tal fatta riduca la carica innovativa dell'istituto della cittadinanza europea, impoverendone i contenuti ideali.

5.2. Ugualmente riduttiva della portata dello *status* di cittadino europeo risulta essere stata la prassi accolta nell'occasione degli ultimi allargamenti dell'Unione europea agli Stati del centro e dell'est Europa. I Trattati di adesione di questi all'Unione hanno infatti stabilito – al pari di quanto avvenuto nelle precedenti occasioni di ampliamento dell'Organizzazione – un periodo transitorio entro il quale l'adeguamento alle disposizioni convenzionali avrebbe dovuto verificarsi con gradualità. Tuttavia nelle ultime occasioni tale progressione ha pure investito il principale attributo della cittadinanza europea, ovvero la libertà di circolazione e di soggiorno di tutti i cittadini degli Stati membri nell'intero territorio dell'Unione⁴⁸: pur in costanza dell'obiettivo di costruire l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si è cioè permesso che venissero distinti cittadini europei di pieno diritto (ovvero i cittadini nazionali degli Stati già membri dell'Organizzazione prima del 2005) e cittadini europei di seconda categoria, quelli appartenenti a Stati membri di nuova adesione.

⁴⁴ Risoluzione del 2 aprile 2009, in *GUUE* C 137 E del 27 maggio 2010, p. 14.

⁴⁵ Risoluzione 2013/2995(/RSP), P7_TA-PROV(2014)0038.

⁴⁶ Ma la prassi si è di recente radicata anche in Bulgaria, che ha approvato una normativa che concede la cittadinanza allo straniero (domiciliato da almeno un anno) che investa non meno di 511mila euro in progetti valutati dal Governo come prioritari. L'Ungheria procede nello stesso modo nei confronti di chi acquisti obbligazioni del debito pubblico magiaro per almeno 250mila euro. La situazione di crisi economico-finanziaria sta convincendo altre Amministrazioni nazionali ad accordare la cittadinanza o un titolo di residenza a stranieri sulla base di qualificati investimenti finanziari (v. cenni a queste prassi in *Il Sole 24 Ore* 14 dicembre 2013).

⁴⁷ Potrebbe costituire, almeno da un punto di vista formale, l'applicazione del criterio del un *genuine link* la disciplina adottata dalla Repubblica cipriota, la quale accorda il permesso di residenza (che trascina con sé il diritto ad avere un passaporto e, conseguentemente, d'ingresso negli altri Stati membri dell'Unione) a stranieri che acquistino un bene immobile nell'Isola.

⁴⁸ Il collegamento stretto fra cittadinanza europea e libertà di circolazione intracomunitaria e di soggiorno nel territorio dell'Unione europea emerge in modo chiaro dal disposto dell'art. 21 TFUE (su tale collegamento v. da ultimo la risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014, 2013/2960-RSP, P7_TA-PROV(2014)0037), come peraltro interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione, per la quale v. specificamente, da ultimo, C. RAUCEA, *Quo vadis: la libertà di circolazione come chiave di volta del godimento reale ed effettivo dei diritti del cittadino dell'Unione*, in *I quaderni europei*, www.cde.unict.it, n. 62/2014.

L'esito è consistito nell'aver spezzato l'unità del concetto di cittadinanza, indebolendo l'istituto non solo sul piano concettuale, ma anche su quello della progettualità politica.

6. ... e l'emersione di molteplici *status* determinati dall'impiego del criterio della residenza

Tuttavia, pur senza percorrere la via di costruire una cittadinanza residenziale in modo esplicito, l'ordinamento dell'Unione europea sembra incamminato in via pragmatica in questa direzione.

Non mi voglio tanto riferire, ovviamente, al processo di progressiva sostituzione nella legislazione dell'Unione del criterio della cittadinanza nazionale con quello della residenza, che anzi questo sarebbe un approccio capace di valorizzare l'istituto della cittadinanza nazionale. Piuttosto occorre guardare al processo di progressiva equiparazione del trattamento dello straniero a quello del cittadino europeo: si tratta di un processo avviato – nel quadro della tendenziale universalizzazione dei diritti della persona, dunque anche a partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione – nella prospettiva della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, utilizzando sia il piano della normazione che quello giurisprudenziale: come si dirà, l'uno e l'altro assumono a fondamento il principio di non discriminazione nella sua interezza, dunque non più soltanto riferendosi ai soli cittadini degli Stati membri, secondo l'originaria impostazione determinata dall'esigenza di costruire e consentire il funzionamento del mercato interno europeo⁴⁹.

Si consideri, anzitutto, l'affermazione secondo la quale «a European area of freedom security and justice must be an area where *all people*, including third country national, benefit from the effective respect of the fundamental rights»⁵⁰. Ne deriva che la residenza diventa il presupposto di fatto per l'esercizio dei diritti da parte di ciascuna persona in tutto lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Si tratta di una modalità, come già sinteticamente anticipato, di ancoramento di situazioni giuridiche al principio di effettività, tramite il collegamento della persona con un territorio, accogliendo l'insegnamento della Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm*⁵¹.

6.1. Conseguentemente si è proceduto a enucleare una nozione autonoma (ovvero propria del diritto comunitario) di residenza e di dimora abituale⁵², nonché di soggiornante di lungo periodo⁵³, sulla base della quale determinare, per esempio, se consegnare (o meno) – a seguito di mandato d'arresto europeo – una persona alle autorità giudiziarie straniere richiedenti, assimilando (o non assimilando) il residente al cittadino.

6.2. Questo approccio è peraltro quello che ha consentito di affrontare la condizione dello straniero migrante (nel quadro della prima delle politiche che danno sostanza allo scopo di costruire l'Unione europea quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia), a partire dall'affermazione che «sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà [di godimento di uno spazio comune di prosperità e di pace] a coloro che sono legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio», dovendosi perseguire invece «l'obiettivo di un'Unione aperta, sicura, impegnata a rispettare obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati e dai trattati sui diritti dell'uomo, capace di rispondere ai bisogni umani con solidarietà»⁵⁴.

Almeno nelle intenzioni iniziali rinvenibili nella proposta di atto normativo, la Commissione intendeva dunque stabilire, per esempio nella già citata direttiva 2003/109, uno statuto dello straniero residente regolare modellandolo su quello del cittadino europeo. L'intenzione è stata, poi, tradita anzitutto dal Consiglio che, nella versione finale dell'atto (giova ricordarlo: assunto non in

⁴⁹ V. *supra*, nota 5, per analogo processo che va svolgendosi in ambito nazionale italiano.

⁵⁰ COM(2010) 171 def., cit.

⁵¹ Sentenza 6 aprile 1955, *Liechtenstein v. Guatemala*.

⁵² Sentenza CGUE 17 luglio 2008, C-66/08, *Kozłowski*.

⁵³ Ai sensi della direttiva 2003/109/CE.

⁵⁴ Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, cit., punti 2-4 e 21.

procedimento di codecisione) sostituisce agli obblighi delle autorità nazionali meramente delle facoltà e consente che si radichino *status* differenti⁵⁵; ma poi anche dagli Stati membri che, nel recepire la direttiva, non ne hanno accolto e valorizzato l'intento sottostante⁵⁶ la proposta.

Analoghi tentativi virtuosi sono stati avviati con successiva legislazione⁵⁷ senza peraltro conseguire risultati apprezzabili.

6.3. A proposito delle norme vigenti entro l'ordinamento dell'Unione europea in materia internazionalprivatistica, il criterio della residenza e della dimora abituale è da tempo accolto. Così è per determinare la giurisdizione nazionale (ma talvolta addirittura l'autorità giudiziaria di questa) competente a risolvere le controversie in materia civile e commerciale⁵⁸; analogamente si ragiona quando si tratti di determinare i criteri per la scelta della legge applicabile alle procedure di divorzio⁵⁹: a quest'ultimo proposito si consideri, per esempio, come sia stata garantita la concorrenza fra diversi criteri di collegamento, secondo un concorso successivo di essi, primo dei quali è costituito dalla residenza⁶⁰.

6.4. Quanto alle competenze dell'Unione europea incidenti in materia penale (sia sostanziale che processuale), si può cominciare con l'osservare, in relazione all'approccio adottato nella sua Carta dei diritti, quanto già si scrisse a proposito della «cultura penalistica europea (...) – del diritto e del processo penale – essenzialmente cultura delle garanzie»⁶¹: le disposizioni in essa stabilite in materia giudiziaria⁶² si applicano a ogni persona sottoposta alla giurisdizione di uno Stato membro, sicché ogni straniero è tutelato al pari del cittadino europeo. Si aggiungono le direttive sino ad oggi adottate sulla base della *Road Map* del Consiglio⁶³, indirizzate a tutelare taluni diritti processuali di indagati e imputati fin dalla prima fase del procedimento che li coinvolga (anche di fronte alle autorità incaricate dell'applicazione della legge penale diverse dal magistrato)⁶⁴: esse stabiliscono una disciplina armonizzata per i ventotto Stati membri dell'Unione europea che si applica indipendentemente dalla dimensione transnazionale o puramente domestica del procedimento, cosicché in nulla si distingue, ai sensi della disciplina da esse posta, fra cittadino e straniero: è stata così superata un'opposizione (manifestata in prima battuta da gran parte degli Stati membri) sulla base della convinzione che non vi possa essere «differenziazione tra

⁵⁵ Si concorda con il giudizio di A. DI STASI, *L'integrazione del lungo soggiornante, in I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 241 ss.

⁵⁶ Si consideri che in relazione a questa direttiva sono state avviate davanti alla Corte di giustizia dell'Unione venti procedimenti di infrazione (l'elenco è rinvenibile sotto la voce «Atto interessato dalla pronuncia», al seguente indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LKD/?uri=CELEX:32003L0109&qid=1417073572822>). Sono altresì intervenute tre sentenze della stessa Corte adottate sulla base dell'art. 260 TFUE, per non aver gli Stati comunicato alla Commissione le misure di attuazione adottate: si tratta delle cause C-59/07, *Commissione c. Spagna*; C-34/07, *Commissione c. Lussemburgo* e C-5/07, *Commissione c. Portogallo*.

⁵⁷ Ci si riferisce alle direttive (UE) 2010/1231/UE e 2011/98/UE.

⁵⁸ Ai sensi già dell'originaria Convenzione di Bruxelles (1968) sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, oggi trasfusa nel regolamento (CE) n. 44/2001, come modificato dal regolamento (UE) n. 1215/2012.

⁵⁹ Ai sensi del regolamento (UE) n. 1259/2010.

⁶⁰ Art. 5 reg. ult. cit.

⁶¹ Così M. CHIAVARIO, *Giustizia penale, carta dei diritti umani e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in RDP, 2002, p. 30.

⁶² Artt. 47-50. A proposito della tutela penale espressa dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, si scrive che essa «potrebbe costituire l'intelaiatura di fondo finora mancante per un futuro diritto penale europeo», potendo la Carta «contribuire in modo significativo al progresso ed alla razionalizzazione di tale prospettiva, specie alla luce dell'affermazione in essa contenuta di un insieme coordinato di valori»: V. MILITELLO, *I diritti fondamentali come oggetto di tutela penale: l'apporto della Carta europea*, in *Diritto penale del XXI secolo*, 2003, p. 61 ss.

⁶³ Stabilita con risoluzione del 30 novembre 2009, in GUUE C 295 del 4 dicembre 2009, p. 1.

⁶⁴ Si tratta delle direttive 2010/64 sull'interpretazione e la traduzione; 2012/13 sull'informazione; 2013/48 sul diritto di avvalersi di un difensore, sul diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e sul diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari. A proposito di questo processo normativo v. il mio *Tecniche di costruzione di uno spazio penale europeo. In tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e di armonizzazione delle garanzie procedurali*, in *St. int. eur.*, 2012, p. 33 s.; D. RINOLDI, *I diritti fondamentali della persona, in particolare nella procedura penale*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014, II ed., pp. 10-22.

i cittadini dell'Unione europea e quelli dei Paesi terzi, poiché prevedere per una categoria una tutela migliore potrebbe provocare critiche riguardo a una discriminazione in tal senso»⁶⁵.

E' indubbio, tuttavia, che alcuni atti adottati nell'ambito del cosiddetto terzo pilastro dell'Unione (prima, dunque, della revisione attuata dal Trattato di Lisbona) tendevano a distinguere il trattamento del cittadino da quello del solo residente: si pensi ad esempio alla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo⁶⁶. Al proposito non rilevano tanto le norme che disponevano diversamente per il cittadino nazionale e il cittadino europeo di Stati membri diversi in tema di obbligo/facoltà di consegna nel caso di mandato di arresto processuale, piuttosto che esecutivo⁶⁷: la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione⁶⁸ e delle Corti interne⁶⁹, equiparandoli – perché la cittadinanza non può assumere carattere discriminatorio – ha se mai contribuito a rafforzare l'istituto della cittadinanza europea, ma non lo *status* dello straniero. Occorre viceversa riferirsi a quella giurisprudenza anche nazionale italiana⁷⁰ che ha corretto l'applicazione che nel nostro ordinamento si dava alla decisione quadro, giungendo così ad equiparare colui che risiede o dimora nel territorio dello Stato a colui che ha la cittadinanza di un Paese terzo rispetto all'Unione⁷¹. Si può dunque concludere che, modificando l'originaria prospettiva della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, in relazione alla sua applicazione oggi cittadinanza e residenza diventano criteri pariorinati attraverso i quali individuare l'ordinamento che garantisca le migliori condizioni per il recupero sociale del ricercato e del condannato, nonché bilanciando le esigenze repressive tramite la realizzazione di una sorta di «libera circolazione degli imputati» e dei condannati⁷².

Si fa così obbligo all'autorità giudiziaria nazionale di effettuare una valutazione complessiva di una serie di elementi oggettivi che qualificano la condizione della persona, quali ad esempio la durata e la natura del soggiorno della persona richiesta nel Paese per il quale rileva il provvedimento di consegna, le modalità della sua permanenza, i legami familiari ed economici che ella ivi intrattiene: tutto ciò sulla base di un “decalogo” dettato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione⁷³.

Ancora, a proposito della decisione quadro 2009/829/GAI relativa alle misure alternative alla detenzione, essa si vuole applicare sulla base del criterio della residenza abituale della persona implicata: ciò al fine di meglio garantire la presunzione d'innocenza e, contemporaneamente, l'interesse dello Stato a perseguire l'autore della condotta di reato, allontanando il pericolo di fuga, tutelando l'integrità delle prove, prevenendo la commissione di ulteriori reati. Ha infatti osservato la Commissione – nel corso della fase di studio finalizzata alla predisposizione della proposta di atto normativo - come fosse troppo facile negli Stati membri dell'Unione il ricorso alla carcerazione preventiva nei confronti dello straniero in ragione del suo minor attaccamento con il territorio del Paese che esercita l'azione penale; e ha valutato, sempre la Commissione, come non possa considerarsi compatibile con la volontà di garantire un unico spazio europeo di repressione penale la distinzione fra cittadino europeo e cittadino di Stato terzo. La disciplina disposta con la decisione quadro deve dunque applicarsi sulla base del presupposto dell'osservanza del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni relative a misure alternative alla detenzione nei confronti della persona residente in uno Stato diverso da quello nel quale essa sia sottoposta all'esercizio dell'azione penale⁷⁴.

⁶⁵ V. Commissione, Proposta di decisione quadro del Consiglio in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, COM(2004) 328 def., 28 aprile 2004.

⁶⁶ Decisione quadro 2202/458/GAI, del 13 giugno 2002.

⁶⁷ V. artt. 4, n. 6, e 5, n. 3.

⁶⁸ CGUE, sentenza 6 ottobre 2009, in causa C-123/08, *Wolzenburg*.

⁶⁹ Corte cost. it., sentenza 24 giugno 2010, n. 227.

⁷⁰ Corte Cass., sentenza 4 settembre 2009, *M*.

⁷¹ Corte Cass., sentenza 27 agosto 2009, *P*.

⁷² Così si esprime G. COLAIACONO, *La consegna del cittadino e del residente nella giurisprudenza italiana e sovranazionale*, in *DPP*, n. 7/2012, pp. 892-893, riferendosi anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca del 3 maggio 2006.

⁷³ CGUE, sentenza 17 luglio 2008, causa C-66/08, *Kozłowski*, punto 48; sentenza 5 settembre 2012, causa 42/2011, *Lopez de Silva*; sentenza 6 ottobre 2008, causa C-123/08, *Wolzenburg*, punto 137-142 e 143.

⁷⁴ V. al proposito Commissione europea, *Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo. Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione*, COM(2011) 327 def., 14 giugno 2011.

Un ragionamento per certi aspetti analogo potrebbe essere fatto a proposito della protezione della vittima di reato, secondo il regime giuridico delineato dalle direttive 2012/29/GAI e 2004/80/CE: pur non essendo la condizione della vittima ascrivibile strettamente all'esigenza di tutela di diritti fondamentali, tuttavia la disciplina stabilita in particolare in materia di risarcimento della vittima di reato è certamente impermeabile al criterio della cittadinanza⁷⁵.

7. Considerazioni conclusive: l'apporto del diritto internazionale dei diritti dell'uomo nella costruzione di uno *status* dello straniero e le esigenze di armonizzazione delle condizioni di accesso alla cittadinanza dell'Unione

Dal quadro così rapidamente tracciato emerge una prima considerazione di portata generale: il diritto internazionale dei diritti dell'uomo si è offerto come utile e ineliminabile stampella per la tutela dello straniero entro l'ordinamento dell'Unione e degli Stati che ne sono parte⁷⁶ tramite anzitutto l'impiego del principio di non discriminazione.

Ciò non ha tuttavia determinato entro l'ordinamento dell'Unione un'assimilazione (ovvero l'accoglimento del principio della parità di trattamento) dello straniero al cittadino. Pur senza che sia stata accolta la soluzione della cittadinanza residenziale, questo approccio ha consentito l'emersione di *status* diversi⁷⁷: a partire, appunto, dal principio di non discriminazione⁷⁸ intrecciato al principio di dignità⁷⁹, Unione e Stati membri sono vincolati al rispetto di un "pacchetto" di diritti fondamentali dello straniero entro lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Se si volesse utilizzare una concettualizzazione e una terminologia proprie del diritto costituzionale, viene con ciò individuato nell'ordinamento dell'Unione un "blocco di costituzionalità", capace di avviare un processo di inclusione dello straniero regolarmente residente tramite i diritti, nella prospettiva di costruire *status* europei anche differenziati, ma comunque prescindendo da quanti gli ordinamenti nazionali riconoscono alle persone diverse dal cittadino nazionale. Sembra questa essere una via fertile, se percorsa con convinzione e sistematicità, per consentire allo spazio giuridico europeo di offrire una risposta comune alla questione dell'accesso ad esso del residente di lungo periodo.

Resta infine una questione, ancora una volta da affrontato a un livello sopra-nazionale: quella relativa alla necessità di avviare un processo di armonizzazione delle normative nazionali in tema di accoglienza dello straniero e in tema di acquisto e revoca della cittadinanza nazionale⁸⁰. Ciò consentirebbe di affrontare con un minor grado di disomogeneità su base spaziale le condizioni di accesso dello straniero alla cittadinanza europea.

⁷⁵ CGUE, sentenza 2 febbraio 1989, causa C-186/87, *Cowan*.

⁷⁶ A proposito del processo di universalizzazione dei diritti dell'uomo come funzionale al processo di assimilazione dello statuto dello straniero a quello del cittadino, v. N. PARISI, *I limiti posti dal diritto internazionale alle scelte di penalizzazione del legislatore interno in materia di immigrazione irregolare*, in R. SICURELLA (a cura di), *Il controllo penale dell'immigrazione irregolare: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici*, Torino, 2012, p. 55 ss.

⁷⁷ Sulle tante nozioni di cittadinanza che vanno emergendo nell'ordinamento dell'Unione europea e dei suoi Stati membri v. D. RINOLDI, *Cittadinanze. Dalle merci alle persone: collegamenti con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea al tempo delle mistificazioni*, in D. COSTANTINI, F. PEROCCO, L. ZAGATO (a cura di), *Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale*, Venezia, 2014.

⁷⁸ Art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Al proposito v. CGUE, sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31.

⁷⁹ Art. 1, Carta ult. cit.

⁸⁰ Così come già da tempo suggerito dal Parlamento europeo: v. la Ris. cit. *supra*, in nota 44.