

(novembre 2013)

## **COME SFUMA LA CITTADINANZA NELL'UNIONE EUROPEA**

### **Verso una "cittadinanza civica" fondata sulla residenza**

di Nicoletta Parisi

1. Tradizionalmente nel mondo del diritto la persona vede riconosciuti i propri *status* in virtù di diversi criteri.

La cittadinanza è criterio che mira ad assicurare la continuità dello statuto giuridico dell'individuo: indipendentemente dalla sua mobilità nello spazio, egli è apprezzato sul piano giuridico in funzione del rapporto con l'ordinamento dello Stato "di apparenza" (appunto di cittadinanza. Così, dunque, è sposato anche all'estero se abbia contratto matrimonio secondo la legge del Paese del quale è cittadino; questo vincolo si considera sciolto anche all'estero se legittimamente così è accaduto ai sensi della legge di cittadinanza. Certamente la circolazione dei valori giuridici è interrotta quando dall'esplicarsi degli effetti di uno di essi (per esempio dall'"ingresso" nell'ordinamento italiano di un matrimonio poligamico) discendano conseguenze che confliggono con i principi di esso.

La residenza, viceversa, è criterio che privilegia il "qui e subito": è apprezzato dal diritto il collegamento con il contesto fisico in cui la persona viene, anche in modo non definitivo, a trovarsi.

Si comprende come così si fronteggino due diverse prospettive: nel primo caso viene valorizzata l'identità della persona, che rimane indifferenziata nonostante i suoi spostamenti, tanto semplificati e ricorrenti in una società globalizzata qual'è la contemporanea; nel secondo caso il valore principale è quello dell'inclusione nella comunità territoriale di arrivo.

2. L'ordinamento dell'Unione europea utilizza ambedue i criteri.

Già sappiamo che il cittadino di un Paese membro aggiunge a questo *status* quello di cittadinanza europea; egli, dunque, vede aumentato il proprio "pacchetto" di diritti, doveri e responsabilità poiché è membro di due diverse collettività politiche, quella nazionale e quella europea.

Questa seconda appartenenza viene giocata sul piano della effettiva localizzazione della persona nell'Unione: ovvero essa può, in ipotesi, esercitare il proprio diritto di elettorato attivo e passivo nel territorio non tanto dello Stato di cittadinanza, bensì del diverso Stato nel quale abbia situato la propria residenza abituale, potendo ivi concorrere a eleggere i componenti del consiglio comunale e del Parlamento europeo (e anche ad essere eletto per ambedue le assemblee politiche rappresentative).

La cittadinanza europea diventa, dunque, il segno dell'appartenenza a un luogo, a una comunità, a una cultura, a un sistema di valori non più definiti da confini tracciati su base nazionale, ma ricostruiti a livello internazionale.

Si assiste così - dopo il grande periodo di vigore del principio di nazionalità che ha contribuito alla costruzione fra il XVIII e il XIX secolo dei grandi Stati appunto nazionali - a un processo di separazione del concetto di nazionalità da quello di cittadinanza, utilizzando la residenza come situazione di fatto rilevante per costruire il rapporto fra una persona e la comunità politica di riferimento.

3. I flussi migratori dal Sud al Nord del mondo - così imponenti nell'ultimo scorcio del XX secolo e in questa prima parte del nuovo millennio - contribuiscono al rafforzamento del criterio della residenza. A favore delle persone che fanno ingresso in una nuova comunità avendo dovuto lasciare la propria (per motivi di indigenza, di persecuzione, di catastrofi, ecc.) va delineandosi, certo con molta fatica, entro l'ordinamento dell'Unione una cosiddetta "cittadinanza civica": ci si prospetta la necessità (ma non ci si nascondono le difficoltà) di riconoscere a persone di cittadinanza straniera rispetto all'Unione un nucleo di diritti e doveri fondamentali, che il migrante acquisirebbe gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo che gli venga garantito un trattamento il più vicino possibile ai cittadini del Paese ospitante. Ciò soprattutto in quell'ambito che contribuisce alla fruizione di diritti economico-sociali fondamentali.

Certamente i fatti di terrorismo, prima (dal 2001), e la grave crisi finanziaria, poi (dal 2007), hanno messo a dura prova questo percorso: lo straniero è considerato un portatore non tanto di diversità in una realtà (quella europea) che si contraddistingue da sempre per il proprio carattere plurale, quanto di pericolo; le risorse economiche sono poche e ripartirle con lo straniero diventa concettualmente difficile da accettare. Tuttavia il tentativo di considerare la residenza come criterio per l'interazione fra persone è avviato.

4. Un terreno risulta privilegiato: quello del godimento di diritti fondamentali di libertà, che sono considerati intrinseci alla persona, indipendentemente dal vincolo che essa abbia con questa o con

quella comunità politica. Ciò si riverbera con chiarezza nell'ordinamento dell'Unione europea, che si fonda su principi dello Stato di diritto e di rispetto del principio di libertà, in quanto comuni ai propri Stati membri (art. 2 TUE). In questo ambito, che viene definito "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", l'esercizio di autorità da parte dei poteri pubblici trova un limite invalicabile nel rispetto di diritti e libertà di tutti, cittadini e stranieri. Ne sono una prova la Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che ne richiedono il rispetto nei confronti di tutti, senza distinzione di razza, religione o altri fattori, anche quando si tratti di amministrare l'azione penale a tutela della sicurezza della comunità territoriale.