

PROGETTI DI RICERCA IN CORSO
I° Progetto pilota

TITOLO

Gli *status* della persona nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea: diritti fondamentali, cittadinanza, residenza

AREA SCIENTIFICO-DISCIPLINARE

Ius 14 – Diritto dell'Unione europea

COORDINATORE DEL PROGETTO

Dott.ssa Valentina Petralia

Ricercatore di Diritto internazionale e dell'Unione europea

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA

Dott.ssa Gabriella Arcifa

Collaboratore della cattedra di Diritto dell'Unione europea

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

Dott. Giuseppe Bronzini

Consigliere presso la Corte di Cassazione, sez. Lavoro

Prof. Emilio De Capitani

Docente di Storia e politica dell'integrazione europea

Università Orientale di Napoli e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Dott.ssa Nadia Di Lorenzo

Dottoranda di ricerca in Politiche europee di diritto processuale, penale e di cooperazione giudiziaria

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

Prof. Anna Maria Maugeri

Ordinario di Diritto penale

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

Prof. Lina Panella

Ordinario di Diritto internazionale

Università degli Studi di Messina

Prof. Nicoletta Parisi

Ordinario di Diritto internazionale

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

Prof. Dino Rinoldi

Associato di Diritto internazionale e dell'Unione europea

Università Cattolica S.C., sede di Piacenza

Dott.ssa Laura Rizza

Collaboratore della cattedra di Diritto dell'Unione europea

Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Catania

DESCRIZIONE DEL PROGETTO DI RICERCA

1. Il processo di integrazione europea si è evoluto a partire da una prospettiva meramente mercantile sviluppando forme di integrazione politica fra gli ordinamenti degli Stati membri sempre maggiormente significative: a un'Europa concepita come mera sede di cooperazione economica indirizzata alla creazione di un «mercato interno» si è affiancata una dimensione di cooperazione indirizzata a offrire alle persone uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

Il passaggio a una prospettiva costituzionale dell'ordinamento dell'Unione europea è stato determinato dalla proclamazione dei diritti fondamentali della persona e dall'approntamento di un sistema di tutela giurisdizionale effettiva a garanzia dei diritti riconosciuti. Vanno lette in tal senso le disposizioni normative che sanciscono il rispetto dei diritti umani: dagli artt. 2 e 6 del Trattato sull'Unione europea alle norme contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la cui forza vincolante è stata formalmente riconosciuta grazie alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

Nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la persona si vede riconosciuti, altresì, una serie di *status* che ne determinano il rapporto reciproco con gli organi di governo: dalla cittadinanza europea a quelle posizioni giuridiche attive - diverse dai diritti fondamentali - che prescindono dal possesso della cittadinanza europea e che si fondano su un legame fattuale del soggetto con il territorio dell'Unione europea (e, più specificamente, con uno dei suoi Stati membri) quali la residenza, la dimora, il domicilio, ecc.

Nel mondo del diritto, infatti, la persona vede riconosciuti i propri *status* in funzione di criteri diversi. Mentre la cittadinanza è un criterio che mira ad assicurare la continuità dello statuto giuridico della persona, come determinato dall'ordinamento del proprio Stato di appartenenza, indipendentemente dalla sua mobilità nello spazio; la residenza è un criterio che privilegia il collegamento della persona con il contesto fisico e giuridico in cui la stessa viene a trovarsi. Carattere, invece, di universalità nel tempo e nello spazio dovrebbero avere i diritti fondamentali della persona in quanto connaturati alla stessa natura umana.

2. Il riconoscimento di diritti e di situazioni giuridiche attive della persona nel contesto dell'ordinamento dell'Unione si inserisce e si lega all'obiettivo dell'Unione di offrire «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 3, par. 2, TUE).

In tale spazio, pur se l'art. 3, par. 2, TUE lo riferisce testualmente al cittadino, possono trovare ingresso persone che non godono della cittadinanza europea non essendo cittadini di alcuno degli Stati membri. I grandi flussi migratori che si sono registrati dalla fine del XX secolo all'inizio del nuovo millennio hanno contribuito al rafforzamento del criterio della residenza a scapito del principio di nazionalità per dare risposta alla necessità di disegnare uno statuto giuridico per le persone di cittadinanza straniera rispetto all'Unione che si insediano nel territorio, e quindi nel contesto giuridico, della stessa Organizzazione internazionale. Per tale via dovrebbe darsi concretezza all'obiettivo di garantire ai cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio dell'Unione un trattamento equo e di sviluppare un'efficace politica di integrazione sociale orientata al riconoscimento di uno statuto giuridico tendenzialmente analogo a quello del cittadino europeo: dal rafforzamento della tutela della famiglia, intesa anche come limite alla discrezionalità dello Stato nel consentire l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio dell'Unione; alla tutela della diversità culturale; all'estensione dei regimi di sicurezza sociale; all'eliminazione di ogni

forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica; alla repressione penale di ogni forma di razzismo e di xenofobia.

Mentre i diritti fondamentali della persona, in quanto tali, devono essere riconosciuti a qualunque individuo, il dibattito sul trattamento dello straniero ruota oggi attorno al discrimine tra lo *status* del cittadino rispetto allo *status* del non cittadino in ordine a quelle posizioni giuridiche attive diverse dal nucleo dei diritti fondamentali.

3. Da questo punto di vista deve rilevarsi nelle politiche dell'Unione europea un progressivo disancoramento delle posizioni giuridiche attive e passive dal possesso della cittadinanza e un ricorso sempre più frequente ad altri criteri di collegamento fattuali come la residenza. Tale evoluzione può essere sinteticamente scandita in alcune tappe.

Prima dell'istituzione della cittadinanza europea, la residenza costituiva una condizione per il riconoscimento di situazioni giuridiche attive a favore dei cittadini di quegli Stati che partecipavano al processo di integrazione europea. A partire dal momento dell'istituzione della cittadinanza europea, in molti testi normativi, la residenza continuò a costituire una condizione che si aggiungeva al requisito della cittadinanza. In una terza fase, la condizione della residenza è venuta, in alcuni casi, a costituire una condizione alternativa rispetto alla cittadinanza; in altri casi a sostituirsi totalmente a quest'ultima tanto da delineare delle situazioni in cui le situazioni giuridiche attive e passive sono riconosciute solo al residente (sia esso cittadino che non), potendone quindi risultare escluso il cittadino non residente. Un esempio emblematico può essere individuato nei sistemi di sicurezza sociale: i diritti sociali vengono estesi ai non-cittadini che in funzione della residenza (ma non solo) maturano nel tempo uno stabile rapporto con l'ordinamento ospitante (art. 48 TFUE): è stato coniato, a tal proposito, il concetto di cittadinanza sociale.

Questa evoluzione ha portato a delineare un nuovo concetto di cittadinanza: la c.d. cittadinanza civile, intesa come un nucleo comune di diritti e obblighi da riconoscersi ai cittadini di Paesi terzi che soggiornino nel territorio dell'Unione per un certo lasso di tempo. Questo delineando *status* dovrebbe contribuire alla promozione dell'integrazione sociale dello straniero nello Stato ospitante.

L'ancoramento sempre più frequente delle situazioni giuridiche attive e passive della persona al requisito della residenza costituisce, nel processo di integrazione europea, un più efficace fattore di armonizzazione. Lo *status* di cittadino europeo è legato a quello di cittadino nazionale e l'attribuzione della cittadinanza nazionale rimane ancora di esclusiva pertinenza dello Stato membro. Ne deriva che l'ambito personale delle situazioni giuridiche riconosciute dall'ordinamento dell'Unione rimane, in ultima analisi, rimesso alla discrezionalità dello Stato ben potendo registrarsi delle spiccate differenze tra i criteri di attribuzione della cittadinanza nazionale.

Rispetto al concetto di residenza, invece, l'Unione europea elaborandone una nozione autonoma circoscrive l'ambito di applicazione personale delle posizioni giuridiche connesse allo status di residente secondo criteri uniformi in tutto il territorio dell'Unione.

Il requisito della cittadinanza o della residenza, in funzione del quale vengono riconosciute alla persona situazioni giuridiche attive e passive, funge, in ultima analisi, anche da criterio di individuazione dello Stato chiamato all'esercizio di poteri sovrani nei confronti della persona, in funzione garantista di quelle posizioni e quindi responsabile di garantire il godimento dei diritti alla persona e, corrispettivamente, di ottenerne l'adempimento dei doveri e, in generale, del rispetto dell'ordine costituito.

4. Alla luce del contesto brevemente tracciato, il progetto di ricerca si propone di indagare sulle seguenti tematiche:

1. rilevare l'evoluzione del concetto di *status civitatis* nel diritto dell'integrazione europea (e nel più generale contesto del diritto internazionale) al fine di definire l'attuale concetto di cittadinanza e di circoscrivere lo *status* di cittadino europeo

2. definire e circoscrivere il concetto di residenza come delineato nell'ordinamento dell'Unione europea e verificare l'effettiva possibilità di individuare un concetto unico di residenza
3. definire i concetti di "residenza abituale", "residenza permanente" e "residenza normale"
4. ricostruire lo statuto giuridico della persona, nell'ordinamento dell'Unione, alternativamente, in funzione del legame determinato dalla cittadinanza e della residenza
4. ricostruire la nozione di cittadinanza civile e definirne il delineando statuto
5. verificare le interconnessioni dei diritti fondamentali della persona con lo statuto del cittadino europeo e con i diritti del cittadino di Stato terzo residente nel territorio dell'UE, con particolare riferimento a:
 - a. principio di non discriminazione
 - b. diritto all'identità culturale
 - c. diritto alla vita privata e familiare
 - d. coesione sociale
6. ricostruire il modello identitario dell'Unione europea

METODOLOGIA

L'indagine oggetto del progetto di ricerca sarà condotta sulla base dell'analisi dei testi normativi e programmatici di riferimento, nonché attraverso la rilevazione dell'apporto giurisprudenziale delle corti nazionali ed europee in ordine alla definizione delle nozioni rilevanti e alla corretta interpretazione della normativa di riferimento.

Sul piano dell'analisi normativa, il progetto dovrà ricostruire in maniera sistematica lo statuto giuridico del cittadino dell'Unione e della persona residente nell'Unione, verificando la compatibilità di essi con i diritti fondamentali della persona riconosciuti nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sul piano dell'analisi giurisprudenziale, il progetto dovrà verificare le reciproche interferenze tra la Corte di giustizia dell'Unione, la Corte europea dei diritti dell'uomo e le giurisdizioni nazionali, in un sistema di circolazione dei valori e di progressiva armonizzazione del contesto giuridico europeo.