



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova

Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano

Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla

Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff

Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE

Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo

Giuseppe Tesauro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale

Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE

Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Luiss di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona

Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina

Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC

Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna

Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari

Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREE

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova

Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano

Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia

Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia

Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS

Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno

Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente

Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille

Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Pietro Pustorino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Siena

Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho

Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova

Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona

Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario

2017, n. 2

Editoriale

- L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 1
Paolo Mengozzi

Saggi e Articoli

- Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione 7
Giandonato Caggiano
- Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso? 26
Emanuela Pistoia
- I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza? 52
Ennio Triggiani

Commenti e Note

- Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla prova delle più evolute forme di cooperazione amministrativa 73
Simone Carrea
- Jurisdiction in Contractual Matters under the Brussels IA Regulation: Where do Mixed Contracts Stand? 102
Diletta Danieli
- The Enforcement of Posted Workers' Rights Across the European Union 114
Cinzia Peraro
- Alcune note sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di giugno 2017 131
Cosimo Risi

I RESIDENTI PROVENIENTI DA PAESI TERZI: CITTADINI SENZA CITTADINANZA?

Ennio Triggiani*

SOMMARIO: 1. Il diritto universale di emigrare. – 2. I riflessi giuridici della cittadinanza “europea” sugli stranieri provenienti da Paesi terzi. – 3. Il Trattato di Lisbona ed il trattamento “equo e solidale” di questi stranieri. – 4. La cittadinanza “civica” per gli stranieri lungo-residenti. – 5. Il riconoscimento di alcuni diritti politici. – 6. L’Italia e la giurisprudenza recente in tema di accoglienza. – 7. Nuovi interventi dell’Unione per una maggiore integrazione economica e sociale. – 8. L’inadeguatezza delle misure di carattere puramente nazionale. – 9. I diritti di cittadinanza di fronte alla crisi dello Stato nazionale.

1. Il diritto universale di emigrare

Nella riflessione sulle tragiche vicende che quotidianamente investono il Mediterraneo sarebbe utile ricordare quanto già Democrito affermava in una visione cosmopolitica: “Ogni Paese della terra è aperto all’uomo saggio: perché la patria dell’uomo virtuoso è l’intero universo”¹. Più recentemente, e comunque già nel 1792, Kant nel suo bellissimo *Per la pace perpetua* parla della “(...) proprietà comune della superficie terrestre, sulla quale, in quanto sferica, gli uomini non possono disperdersi all’infinito, ma alla fine devono sopportare di stare l’uno a fianco dell’altro; originariamente però nessuno ha più diritto di un altro ad abitare una località della terra”². In altri termini, per il grande filosofo l’ostilità verso lo straniero deve essere sostituito dall’ospitalità su cui costruire la pace universale. Evidentemente queste citazioni non attengono solo al diritto di immigrare, e

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea, Università degli studi di Bari A. Moro. Indirizzo e-mail: ennio.triggiani@uniba.it

Il presente lavoro costituisce la versione ampiamente rielaborata della relazione tenuta presso l’Università di Salerno in occasione del convegno “Migration and Fundamental Rights at the Southern Borders of the European Union” a chiusura delle attività triennali dell’omonimo Jean Monnet Module.

¹ G. STOBEO, *Anthologion*, III, 40.

² *Per la pace perpetua*, con prefazione di S. VECA, Milano, 2002, p. 65.

cioè di essere ammessi in uno Stato diverso dal proprio, ma anche quello di ivi essere accolti nel senso pieno della parola, e cioè di avere la possibilità di integrarsi.

È certo vero che, secondo il diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto di gestire i loro confini e di decidere a loro discrezione sull'ammissione ed esclusione degli stranieri. Il diritto ad ammettere o escludere i migranti dipende da considerazioni di sovranità e di giurisdizione nonché dagli obblighi degli Stati di soddisfare prioritariamente le esigenze dei suoi cittadini. Ciò comporta anche il diritto di stabilire autonomamente modi e opportunità per l'integrazione dei migranti sul proprio territorio.

Tuttavia, il diritto degli Stati di includere ed escludere trova un limite nella necessità di proteggere i diritti umani in via generale compreso quello di attraversare le frontiere, riconosciuto in diversi strumenti di diritto internazionale anche se soggetto a diverse condizioni e limiti³. Ricordiamo la Dichiarazione universale del 1948 che ha sancito

³ Per una bibliografia recente nella materia trattata si segnalano A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea, parte speciale*, Torino, 2010; ID., *La politica dell'immigrazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Europa e migranti* a cura di A. PATRONI GRIFFI, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, pp. 3-282; ID., *Diritto di soggiorno di cittadini di Stati terzi per rendere effettivo il diritto di soggiorno di cittadini dell'Unione nel loro Stato di cittadinanza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 467 ss.; A. ANNONI, P. MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra integrazione e tutela della diversità*, Torino, 2015; A. ANZALDI, T. GUARNIER (a cura di), *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: Un'analisi giuridico-fattuale. Il sistema dell'accoglienza*, vol. I, Roma, 2014; L. AZOULAI, L., K.M. DE VRIES (eds.), *EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014; A. BASSI, G. MORO (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, Milano, 2015; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; E. BROUWER, K.M. DE VRIES, *Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach*, in M. VAN DEN BRINK, S. BURRI, J. GOLDSCHMIDT (eds.), *Equality and human rights: nothing but trouble?*, Utrecht, 2015, pp. 123-146; G. CAGGIANO, *La tutela dei diritti degli stranieri nel sistema della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Gli stranieri*, 2010, n. 2, pp. 7-32; ID. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; ID., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2016; ID., *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 221 ss.; A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI, *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012; C. CAMPIGLIO, *L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in materia familiare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 279 ss.; S. CANTONI, *La tutela internazionale del principio di uguaglianza e di non discriminazione nel processo di integrazione dello straniero*, in *La comunità internazionale*, 2014, p. 537 ss.; G. CARELLA, G. CELLAMARE, L. GAROFALO, P. GARGIULO, G. PIZZOLANTE, A. L. SCIACOVELLI, R. DI CHIO, *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012; G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, Napoli, 2014; G. CELLAMARE, *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012; ID., *In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 65 ss.; V. CESAREO, *La sfida delle migrazioni*, Milano, 2015; B. CIANCIO, *Sviluppare la competenza interculturale. Il valore delle diversità nell'Italia multietnica. Un modello operativo*, Milano, 2014; A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016; L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 63 ss.; J. DEL FORNO, *La condizione dello straniero nell'ordinamento giuridico della quinta repubblica francese*, in P. STANCATI (a cura di), *Lo status libertatis del "cittadino di paese terzo" nell'Unione europea*, Roma, 2011; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli «stranieri lungo soggiornanti» fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 31 ss.; ID., *L'accesso degli immigrati irregolari*

all'art. 13 che "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato; 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese". Il diritto di immigrare deve poter essere tutelato e comunque sempre nel rispetto della dignità della persona che lo esercita. È questo il senso dei successivi articoli 28 e 29 con i quali si delinea un sistema dei diritti umani per il quale ciascuno, indipendentemente dalla nazionalità, possa anche prendere parte attiva alla vita pubblica della comunità in cui vive.

Su scala universale, l'Assemblea generale il 15 settembre 2016, ha approvato il testo della *Dichiarazione sui rifugiati e i migranti*⁴ la quale, preso atto dell'incremento dei flussi migratori, ha ribadito che i migranti tutti hanno gli stessi diritti umani e libertà fondamentali riconosciuti sul piano internazionale a ogni individuo e, primo tra tutti, il

ai servizi pubblici, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 599 ss.; V. DI COMITE, *New Trends Concerning the Right of Residence of Familiars of EU Citizens*, in *Cogito*, n. 3, p. 21 ss., reperibile online; A. DI STASI, *Spazio europeo e diritti di giustizia*, Padova, 2014; ID., *L'integrazione del lungo soggiornante*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 241 ss.; C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, n. 2, p. 13 ss.; ID. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011; M. FILIPPO, M. GESTRI, *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali: fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010; F. IPPOLITO, *Principio di non discriminazione e cittadini extracomunitari*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 279 ss.; D. KOCHENOV, M. VAN DEN BRINK, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, EU Working Papers, 2015/07; M. C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2011; S. MORANO-FOADI, K. M. DE VRIES, *The equality clauses in the EU directives on non-discrimination and migration/asylum*, in S. MORANO-FOADI, M. MALENA (eds.), *Integration for third-country nationals in the European Union. The Equality Challenge*, Cheltenham, 2012, p. 16 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 365 ss.; ID., *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 3-4, p. 15 ss.; ID., *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, E. NALIN, I. INGRAVALLO, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 471 ss.; B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013; ID., *La cittadinanza europea e la cittadinanza di residenza. Quali prospettive per uno statuto del cittadino di Paese terzo*, in P. DE PASQUALE, C. PESCE, *I cittadini e l'Europa. Principio democratico e libertà economiche*, Napoli, 2015, p. 149 ss.; R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012; N. PARISI, *Lo status del minore migrante non accompagnato alla luce del diritto europeo. L'apporto della giurisprudenza internazionale in tema di protezione internazionale e trattenimento*, in *Questione Giustizia*, 2014, p. 156 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010; A. PITRONE, *La direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: fra interessi dell'Unione e politiche di integrazione*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, p. 315 ss.; G. SACERDOTI, *Leggi sulla cittadinanza: modelli europei a confronto*, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2013, p. 807 ss.; A.L. SCIACOVELLI, *Il ricongiungimento familiare dei minori stranieri e il requisito della potenziale integrazione "riuscita" imposto dagli Stati membri al vaglio della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 117 ss.; F. STRUMIA, *Walking the Blurry Line in EU Immigration: European Citizenship and its Democratic Bridge between the Member States' Power to Exclude and the Third Country Nationals' Right to Belong*, Jean Monnet Working Paper 15/15, 2015; D. THYM, *Citizens' and 'Foreigners' in EU Law. Migration Law and its Cosmopolitan Outlook*, in *European Law Journal*, 2016, p. 296 ss.; U. VILLANI, *Linee di tendenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa agli stranieri*, in F. MARCELLI (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, 2013, p. 273 ss.

⁴ A/71/L.1, n. 1628546.

diritto alla vita. Tra l'altro, si fa notare come nell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* del 21 ottobre 2015 sia stato evidenziato che lo sviluppo deve risultare a beneficio di ogni individuo, senza dimenticare che il fenomeno delle migrazioni può essere funzionale anche allo sviluppo⁵. Nella Dichiarazione sono indicati una serie di impegni a beneficio sia di migranti sia di rifugiati, con un allegato dedicato a un quadro generale per la tutela dei rifugiati, dalla fase di ingresso a quella di accoglienza, con un supporto ai Paesi ospitanti che hanno bisogno, come è ovvio, di risorse aggiuntive. L'allegato II del documento, inoltre, è dedicato agli interventi a tutela dei migranti con l'obiettivo di predisporre un quadro giuridico con misure anche nell'ambito della *governance*. Si tratta, quindi, di un quadro anche giuridico in pieno movimento come evidenziato, tra l'altro, dalla prevista adozione nel 2018 di un *Global Compact per i rifugiati* con cui sancire una *condivisione globale delle responsabilità*: nessuno Stato dovrebbe ospitare più della sua giusta quota di migranti e rifugiati e tutti gli Stati dovrebbero riconoscere la loro responsabilità, legalmente vincolante, di rispettare i diritti umani delle persone costrette a lasciare le loro terre a causa della guerra o della persecuzione.

In realtà, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sta emergendo come un principio generale del diritto internazionale ed europeo dei diritti umani, per cui comincia a delinearsi, pur se molto lentamente, una nozione di cittadinanza universale o plurale in cui tutti i membri della "famiglia umana" acquisiscono un ruolo esercitabile anche al di fuori degli Stati di appartenenza "anagrafica". Si tratta di atti e strumenti che riconoscono progressivamente allo straniero un *corpus* sempre più significativo di diritti; ma si produce anche una progressiva contraddizione fra questi diritti – i quali sono spesso universali, uniformi e definiti globalmente – e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente circoscritte.

D'altronde, è noto che la Dichiarazione universale all'art. 15 stabilisce che "ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza" e continua affermando che "nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza". Ebbene, per molti stranieri che da anni hanno lasciato il Paese d'origine la cittadinanza, soprattutto se la intendiamo quale esercizio dei diritti politici, è di fatto inesistente, considerata spesso l'impossibilità o comunque l'enorme difficoltà di tornare in Patria. In questi casi, il diritto di "mutare cittadinanza", per quel che ci riguarda, difficilmente riesce a concretizzarsi sul piano dei singoli Stati membri, ognuno sovrano nel configurare la propria disciplina legislativa. Del resto, la crescente mobilità delle persone contrasta in maniera abbastanza evidente con la "stanzialità" dei diritti (fortemente ancorati al criterio della territorialità), nonostante la sanzione di universalità dei diritti fondamentali. L'identità comune coincideva fino ad oggi con la "omogeneità" di cultura, lingua, razza, tradizioni storiche. La sopranazionalità non può che prescindere dall'omogeneità e deve quindi rivisitare la nozione stessa di identità comune quando non c'è più condivisione di storia, lingua, cultura.

⁵ A/RES/70/1.

2. I riflessi giuridici della cittadinanza “europea” sugli stranieri provenienti da Paesi terzi

Tale evoluzione ha avuto indubbiamente una particolare caratterizzazione nell’Unione grazie all’istituzione della *cittadinanza europea*. L’innovazione introdotta da Maastricht, del resto, non è improvvisa in quanto va collocata nel quadro delle profonde modifiche prodotte nel concetto di cittadinanza nell’era della globalizzazione. I grandi flussi migratori e la sempre più mondializzata attività delle persone stanno progressivamente mutando e per alcuni addirittura rendono obsoleta l’indicata corrispondenza tra “nazionalità” e “cittadinanza”. La prima identifica una posizione passiva rispetto all’ordinamento statale, la cui utilità consiste nel distinguere un membro dello Stato da uno straniero, la seconda è invece un “fattore di coesione sociale” che implica una partecipazione consapevole alla vita politica e l’adesione ad una comunità d’intenti quale è, nel nostro caso, l’esperienza europea; per cui la cittadinanza europea costituisce ulteriore fattore di crescita in tale direzione.

I diritti di mobilità rappresentano, d’altronde, un aspetto essenziale della cittadinanza europea perché anche tangibilmente esprimono l’abbattimento delle frontiere e la possibilità di trasferire il centro del lavoro, degli interessi e degli affetti in un qualsiasi Paese membro dell’Unione.

Così, l’appartenenza ad un territorio, ad una comunità e ad una cultura definiti da confini nazionali è per la prima volta riferita anche ad un’entità di tipo sovranazionale, facendo formalmente venir meno la nazionalità quale connotazione ideologica esclusiva a base del concetto di cittadinanza. I cittadini europei non possono che avere nazionalità differenti, non essendo unificati su base etnica. Pertanto, l’evoluzione di collocazione e ruolo del cittadino europeo nel sistema dell’Unione evidenzia sempre più il carattere innovativo legato in particolare alla progressiva separazione dei concetti di nazionalità e cittadinanza che siamo abituati a ritenere inscindibili e che invece sono uniti solo sulla base di una più recente contingenza storica. La cittadinanza europea si declina, pertanto, sulla nozione di riconoscimento reciproco che è sia un meccanismo regolatore fondamentale nel contesto del mercato interno e nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia un’aspirazione normativa per il progetto di integrazione europea. Secondo il racconto sovranazionale, le decisioni in materia di nazionalità, anche se nella competenza degli Stati membri, devono rispettare i principi del diritto dell’Unione europea e, in particolare, i diritti dei cittadini europei. L’idea che il diritto dell’Unione ha rappresentato un limite alle decisioni degli Stati membri sulla concessione e la revoca della nazionalità ha avuto eco in tutta la giurisprudenza della Corte di giustizia. Si pensi ai casi, decisamente innovativi, quali *Micheletti*, *Zhu e Chen*, *Zambrano*, *Dereci*⁶ e così via.

⁶ Corte di giustizia, sentenze del 7 luglio 1992, *Micheletti ed altri c. Delegazione del Governo della Cantabria*, causa C-369/90; del 19 ottobre 2004, *Zhu e Chen c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-200/02; dell’8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, causa C-34/09; e del 15 novembre 2011, *Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, causa C-256/11.

È comunque indubbio che l'istituto della cittadinanza europea abbia consentito significative “infiltrazioni” (per così dire) di diritti in precedenza in esclusivo appannaggio della cittadinanza nazionale a favore degli stranieri “extracomunitari” in particolare lungo-residenti. Il diritto dell'Unione così com'è prevede una serie di *status* a volte sovrapposti per non cittadini dell'Unione, formando un'altamente sofisticata rete di diritti e obblighi.

In effetti, in precedenza c'era stata scarsa attenzione per i diritti degli stranieri di Paesi terzi residenti nell'Unione. Era stata proprio la normativa su cittadinanza europea (anche se occorre rilevare che le disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione non conferiscono alcun diritto autonomo ai cittadini di Paesi terzi⁷) ad aprire uno scenario giuridico nel quale l'indiscussa sovranità legislativa in materia di cittadinanza e dei relativi diritti viene indubbiamente attenuata sia sul piano di molteplici conseguenze giuridiche, quali l'estensione ai familiari dei diritti attribuiti al primario beneficiario dei diritti di cittadinanza, sia su quello della più generale impostazione politico-legislativa. In altri termini, anche grazie alla giurisprudenza della CGUE, oltre a limitare la discrezionalità del governo in materia di residenza, la cittadinanza europea ispira anche un racconto di limiti in relazione ai poteri sovrani in materia di cittadinanza nazionale.

3. Il Trattato di Lisbona ed il trattamento “equo e solidale” di questi stranieri

Tale tendenza verso una attenuazione della tradizionale concezione della sovranità nazionale è desumibile anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo come, ad es., con la sentenza dell'8 aprile 2014 *Dhahbi c. Italia*⁸ in cui per la Corte, sul terreno dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) unitamente all'art. 14 (che vieta ogni forma di discriminazione), non vi erano dubbi sul fatto che il ricorrente fosse stato trattato in maniera diversa rispetto ai lavoratori cittadini dell'Unione europea che, come lui, avevano una famiglia numerosa. In realtà, “il rifiuto di accordare al ricorrente il beneficio dell'assegno art. 65 legge 448/98⁹ aveva per fondamento esclusivo la nazionalità dell'interessato, che all'epoca non era un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea”. Infatti, non era stato in nessun modo eccepito che il ricorrente non integrasse le altre condizioni legali per la concessione dell'assegno, per cui soltanto sulla base di una caratteristica personale egli era stato trattato in modo deteriore rispetto ad altre persone che si trovavano in una situazione analoga. Né esisteva una giustificazione obiettiva e ragionevole nel rifiuto dell'assegno in quanto l'interessato, soggiornante in Italia di lungo periodo, contribuiva al finanziamento dei servizi pubblici e dei programmi di sicurezza sociale. La Corte europea ha osservato che il rifiuto di accordare al ricorrente il beneficio di tale assegno era esclusivamente basato sulla cittadinanza dell'interessato, che all'epoca non apparteneva ad alcuno Stato membro

⁷ Corte di giustizia, sentenza dell'8 novembre 2012, *Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm*, causa C-40/11.

⁸ Ricorso n. 17120/09.

⁹ GU n. 302 del 29 dicembre 1998 - Supplemento Ordinario n. 210.

dell'Unione europea. In effetti, il ricorrente soddisfaceva le altre condizioni previste dalla legge per l'attribuzione della prestazione sociale in questione, risultando quindi evidente che, proprio a causa di una caratteristica personale, egli era stato trattato peggio di altri individui che si trovavano in una situazione analoga¹⁰.

La sentenza appena descritta evidenzia l'ampiezza dei diritti umani di cui ciascun individuo dovrebbe poter godere in qualsiasi momento. Si tratta di disporre di un reddito sufficiente per alimentarsi in maniera adeguata, accedere all'istruzione, ad un alloggio, all'acqua potabile e ai servizi igienici, godere di buona salute e poter partecipare alla vita culturale, esprimersi liberamente e condividere conoscenze e idee. Questi diritti concorrono a creare società più forti, giuste e coese e costituiscono le fondamenta per una pace e una prosperità di lungo termine.

In tal senso, la scelta dell'Unione europea di puntare decisamente ed in termini sempre più espliciti sui diritti fondamentali rappresenta sicuramente una "discontinuità" rispetto al modello affidato unicamente alle logiche ed alle esigenze di mercato. Per cui, l'integrazione attraverso i diritti più che un rimedio o una necessità, rispetto alla palese inadeguatezza degli strumenti economici e monetari, appare una vera e propria "via maestra". Ciò dovrebbe essere vero soprattutto dopo che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, facendo cadere la barriera tra le diverse categorie o generazioni dei diritti, ne ha proclamato l'indivisibilità rendendole tutte partecipi della stessa natura di diritti fondamentali. Si tratta di un'evidente affermazione di "universalismo" con cui l'idea di cittadinanza si dilata e non solo proietta il cittadino di ciascun Paese membro al di là dei suoi confini nazionali, ma accoglie anche quanti non appartengono agli Stati dell'Unione. L'art. 15 della Carta, con forse volontario richiamo della citata disposizione della Dichiarazione universale, accoglie il principio universalista: esso, infatti, si riferisce a "ogni persona" nel riconoscimento della titolarità del diritto al lavoro e alla scelta professionale nonché al godimento di condizioni di lavoro equivalenti.

L'universalità dei diritti, pertanto, condiziona e modifica il concetto di cittadinanza nazionale, premiando l'elemento della "territorialità", anche se poi è la forza dell'ordinamento interno a rendere più o meno effettiva la protezione di tali diritti. Si tratterebbe di "completare" il riconoscimento dei diritti di cittadinanza che la Carta di Nizza già estende ai non cittadini in alcune materie (art. 41, "Diritto ad una buona amministrazione"; art. 42, "Diritto d'accesso ai documenti"; art. 43, "Mediatore"; art. 44, "Diritto di petizione") oltre agli altri diritti fondamentali in essa sanciti. Del resto, nel Trattato sull'Unione europea si prevedono, fra i "valori", "i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza" (art. 2).

Tali diritti si inquadrano nella più generale politica migratoria che trova la sua base giuridica negli Articoli 79 e 80 TFUE e, più specificamente, nell'art. 79 par. 4 che

¹⁰ Va comunque sottolineato che l'Italia, anche perché sottoposta alla procedura di infrazione 2013/4009 della Commissione europea per violazione della Direttiva 2003/109, proprio in pendenza della causa in questione ha modificato la relativa normativa estendendo la fruizione dell'assegno anche ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nonché ai loro familiari (art. 13, comma 2 della l. n. 97 del 6 agosto 2013, in GURI 20 agosto 2013, n. 194).

disciplina l'integrazione dei provenienti da Paesi terzi per cui l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di tali persone che soggiornano legalmente nel Paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri. La corretta gestione dei flussi migratori comporta anche la garanzia di un trattamento equo di questi dei cittadini che soggiornano legalmente, il rafforzamento delle misure di lotta all'immigrazione clandestina e la promozione di una cooperazione più stretta con i loro Stati di origine in tutti i settori. L'Unione dovrebbe quindi sviluppare un livello uniforme di diritti e doveri per gli immigrati legali, paragonabile a quello dei cittadini europei, in base, fra l'altro, al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (art. 80 TFUE). In applicazione di tale principio, ad esempio, l'art. 1 della direttiva 2011/55 del 20 luglio 2011 all'art. 1 sancisce l'immediata necessità di "di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati" da Paesi terzi "e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi"¹¹. Si tratta di una solidarietà finanziaria realizzata attraverso il *Fondo europeo per i rifugiati* diretto alla pronta realizzazione di idonee misure di accoglienza quali alloggio, spese mediche, assistenza sociale. Purtroppo, tali misure sono molto parzialmente adottate soprattutto in considerazione della indisponibilità da parte di alcuni Stati membri dell'Unione di farsi carico di quello che è invece un vero e proprio obbligo giuridico. Tale ingiustificabile "resistenza" è, più in generale, in contrasto con il meccanismo di emergenza per una ricollocazione equa dei migranti già in Europa o che arriveranno, cioè alla necessità che gli Stati membri condividano nella pratica il problema, accogliendo i migranti secondo quote prestabilite: si tratta del "meccanismo di distribuzione per le persone che chiaramente necessitano di protezione internazionale per assicurare una partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli stati membri a questo sforzo comune". Oggi invece, come è noto, gli accordi in vigore, basati sul "Sistema di Dublino", prevedono che i rifugiati debbano essere accolti dal primo Paese in cui arrivano¹².

In realtà, l'attuale crisi economica sta facendo vacillare la solidarietà fra Stati membri, pur se essa è stata portata con Lisbona al rango di principio, producendo numerosi esempi addirittura di espulsioni di cittadini europei per risorse autonome insufficienti. Si tratta di un grave atteggiamento nonostante la Corte abbia da tempo stabilito che un cittadino europeo, qualsiasi siano le sue risorse economiche, "durante il suo soggiorno lecito"¹³, "non può non fruire del principio fondamentale relativo alla parità di trattamento". Per di

¹¹ In GUUE L 212 del 7 agosto 2011.

¹² Nella *Comunicazione relativa alla riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS)* del 12 aprile 2016, la Commissione ha proposto alcune modifiche alle norme esistenti fra l'altro al fine di: i) istituire un sistema più equo e sostenibile per la ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri (proposta di rifusione del regolamento di Dublino) e garantire la sua effettiva attuazione (proposta di regolamento Eurodac rifuso); ii) assicurare una maggiore armonizzazione delle procedure di asilo e di protezione internazionale, per garantire livelli elevati di protezione e accoglienza e garanzie adeguate per i richiedenti asilo in tutta l'UE e ridurre i movimenti secondari irregolari (proposta di regolamento sulle procedure di asilo, un regolamento qualifiche e una rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza).

¹³ Corte di giustizia, sentenza del 7 settembre 2004, *Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, causa C-456/02.

più, la Corte ha ribadito che spetta comunque al giudice nazionale verificare che, pur rispetto a possibili violazioni delle direttive in materia di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi, non siano gli stessi privati del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo *status* di cittadino dell'Unione¹⁴.

4. La cittadinanza “civica” per gli stranieri lungo-residenti

In questo ambito, va sottolineato, rispetto agli stranieri provenienti da Paesi terzi, il rilievo che può essere attribuito al criterio della “residenza di lunga durata o stabile”. La nascita della cittadinanza europea ha introdotto un'involontaria ulteriore discriminazione fra diverse categorie di stranieri, anche se essa non appare qualificabile in senso strettamente formale. Si sta quindi introducendo una profonda modifica nella già netta separazione, quanto al godimento dei diritti di cittadinanza, fra “nazionali” e stranieri”. Oggi in ogni ordinamento degli Stati europei si determina, infatti, una distinzione aggiuntiva fra gli stranieri dell'Unione e quelli “extracomunitari” con le ulteriori oggettive differenziazioni fra questi ultimi.

Tali ordinamenti includono, pertanto, una pluralità di regimi giuridici riferiti a qualsiasi persona; ai cittadini dell'Unione europea e dei cittadini di Paesi terzi allo stesso modo; al cittadino di un Paese terzo residente a breve termine dell'UE con una serie di speciali strumenti di diritto derivato adottati nel corso degli ultimi anni; al cittadino di Paese terzo residente di lungo periodo; e ai cittadini dei Paesi terzi con cui l'UE e gli Stati membri hanno concluso accordi speciali con conseguente diritti supplementari applicabili a questi individui. Un vero e proprio *puzzle* di *status* normativi.

In considerazione, poi, della palese precarietà caratteristica dello *status* del cittadino “extracomunitario” (revocabilità della carta di soggiorno, possibilità di espulsione) e della oggettiva parzialità nel riconoscimento agli stessi dei diritti, il Consiglio europeo di Tampere del 1999 aveva raccomandato di rendere la condizione giuridica degli stranieri residenti di lungo periodo quanto più possibile vicina a quella dei cittadini europei (par. 18).

Una risposta in sede comunitaria si è avuta, come è noto, con la direttiva 2003/109 del 25 novembre 2003 *sullo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*¹⁵ come modificata dalla direttiva 2011/51¹⁶. Essa riconosce a chi abbia soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro un'ampia serie di diritti civili, economici, sociali, sindacali (in particolare all'art. 11). La direttiva, pur non rispondendo sotto più profili alle indicazioni del Consiglio europeo di Tampere, comunque favorisce lo stabilizzarsi dello straniero extracomunitario nel territorio di un unico Stato membro consolidandone il radicamento quale residente. Il

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 10 ottobre 2013, *Alokpa ed a.*, causa C-86/12.

¹⁵ Direttiva 2003/109 del Consiglio, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004.

¹⁶ Direttiva 2011/51 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, in GUUE L 132 del 19 maggio 2011.

che potrebbe favorire l'integrazione sociale e la possibile naturalizzazione; ma lascia insoluta, sotto più profili, la diversità delle scelte operate dai singoli ordinamenti nazionali.

Nel complesso, va considerato che, pur restando la materia della nazionalità legata all'esercizio della sovranità di ciascuno Stato, quest'ultima dovrebbe risultare sempre meno discrezionale e sempre più vincolata al rispetto del diritto internazionale dei diritti umani tanto da introdurre per gli stranieri extracomunitari la nozione di "cittadini *de facto*".

È stato così elaborato un concetto di "cittadinanza civica" per promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Si tratta, in altri termini, di valorizzare, attraverso la residenza, l'acquisizione di un *surplus* di garanzie a favore degli immigrati di lungo periodo che costituisca un "fattore compensativo" dell'impossibilità per essi di giovare della cittadinanza europea. Si contempererebbe, così, il soddisfacimento delle istanze universalistiche di rispetto dei diritti fondamentali della persona con il pragmatismo caratteristico dello Stato contemporaneo basato sulla comunità stabilmente residente ed operante sul suo territorio.

Registriamo, in questo senso, alcune sentenze della Corte di giustizia come quella del 2 settembre 2015, *CGIL e INCA c. Italia*¹⁷ con cui sono stati bocciati i contributi troppo onerosi imposti ai cittadini di Paesi terzi per i permessi di soggiorno. Per la Corte, la direttiva 2003/109 non consente a uno Stato membro di imporre un versamento sproporzionato rispetto alla finalità perseguita, tanto più che la previsione italiana crea un ostacolo all'esercizio dei diritti stabiliti nell'atto dell'Unione. È vero che gli Stati godono di un potere discrezionale, ma tale potere non è illimitato e non può certo spingersi sino ad arrivare a compromettere gli obiettivi fissati dalla direttiva 2003/109. È poi evidente che non è stato rispettato il principio di proporzionalità perché l'incidenza economica del contributo su cittadini di Paesi terzi, che hanno diritto a rimanere sul territorio di uno Stato membro in base alla direttiva, potrebbe essere di tale portata da ostacolare o impedire l'esercizio dei diritti fissati nell'atto normativo. Ed invero, scrive la Corte, i cittadini dei Paesi terzi "sono costretti a richiedere il rinnovo dei loro titoli assai di frequente e all'importo di detto contributo può aggiungersi quello di altri tributi previsti dalla preesistente normativa nazionale"; di qui l'evidente sproporzionalità. I giudici di Lussemburgo, inoltre, non hanno accolto la tesi del Governo italiano secondo il quale il contributo servirebbe allo svolgimento dell'attività istruttoria per il permesso di soggiorno. D'altra parte, nell'ordinanza di rinvio è stato chiarito che la metà del gettito proveniente dalla riscossione del contributo serve a finanziare le spese per il rimpatrio verso gli Stati di origine di cittadini extra UE che si trovano in una posizione di irregolarità. Una circostanza che mostra l'assenza di collegamento tra l'importo versato e l'obiettivo perseguito ossia lo svolgimento della pratica amministrativa.

¹⁷ Causa C-309/14.

5. Il riconoscimento di alcuni diritti politici

Un aspetto importante dell'accoglienza riguarda il riconoscimento ai residenti stranieri di veri e propri *diritti politici* come quelli di associazione, espressione, manifestazione sindacale, e così via. Per il loro riconoscimento non dovrebbero porsi soverchie difficoltà, anche grazie agli atti internazionali citati. Tuttavia, nella propria Relazione sulla cittadinanza del 2017¹⁸ la Commissione ha evidenziato che, per garantire che i cittadini di Paesi terzi possano trovare o divenire membri dei partiti politici nello Stato membro ospitante, ha dovuto aprire procedure d'infrazione contro sette Stati che non lo permettono. In tre casi, le procedure sono state chiuse dopo che questi Stati avevano fornito chiarimenti soddisfacenti sul quadro giuridico in vigore o dopo l'adozione da parte loro della nuova normativa (*Grecia, Spagna e Slovacchia*). Le procedure sono, invece, ancora aperte contro quattro Stati membri: *Repubblica ceca, Lettonia, Lituania e Polonia*.

Ma anche in Italia è dovuta intervenire la Corte costituzionale affermando l'illegittimità costituzionale dell'esclusione degli stranieri dallo svolgimento del servizio civile (sentenza n. 119, depositata il 25 giugno 2015). Infatti, l'articolo 3 del Dlgs n. 77/2002 *Disciplina del servizio civile nazionale*, nello stabilire la condizione della cittadinanza italiana per l'ammissione allo svolgimento del servizio, viola gli articoli 2 (che riconosce i diritti inviolabili della persona) e 3 (principio di uguaglianza). La Corte considera che l'istituto del servizio civile è cambiato ispirandosi al rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale sia sul piano nazionale sia su quello internazionale. Pertanto, escludere gli stranieri, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta "un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza". Viene, in altri termini, individuato un vero e proprio diritto di avere doveri, e cioè il diritto di tutti (anche degli stranieri) di assolvere i doveri costituzionali (primo fra tutti quello di solidarietà) anche sulla base di una scelta volontaria e spontanea.

Al fine dell'attribuzione dei suddetti diritti non può essere posto alcun ostacolo dalla "reciprocità", considerato che sul piano dell'attribuzione dei diritti fondamentali e dell'ampliamento della base democratica di un Paese non si può certo pretendere analogo riconoscimento da Stati dai quali magari lo straniero è sfuggito proprio ed anche per assenza della democrazia. Si tratterebbe, diversamente, di utilizzare un parametro "mercantile", certamente idoneo negli scambi commerciali ma del tutto improponibile nell'ambito dei diritti umani.

È d'altronde significativo che alcuni Stati abbiano deciso di attribuire autonomamente la cittadinanza piena o l'elettorato amministrativo agli stranieri residenti indipendentemente da qualsiasi riferimento al principio di reciprocità. Attualmente, invece, l'esclusione degli stranieri provenienti da Paesi terzi non consente di realizzare

¹⁸ Bruxelles, 18 maggio 2017 COM(2017) 239 final.

l'identità fra governanti e governati, producendo un risultato certamente criticabile sotto il profilo di una profonda concezione della democrazia. La cittadinanza dell'Unione può pertanto divenire, acquisendo piena autonomia rispetto a quella dei singoli Stati membri, uno *status* giuridico alternativo che, fondato su criteri e regole fissati direttamente dal sistema dell'Unione, potrebbe estendersi agli immigrati "extracomunitari" in possesso di determinati requisiti. D'altronde la Corte sembra prefigurare questa prospettiva quando afferma più volte che "lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri"¹⁹.

6. L'Italia e la giurisprudenza recente in tema di accoglienza

L'integrazione sociale ed economica, per di più, è diventata, nel corso degli ultimi dieci anni, un requisito preliminare in vari Stati membri per un straniero extra UE lungo-residente di ottenere o mantenere un permesso di soggiorno. Va peraltro sottolineato che in materia di accoglienza e inclusione ogni Stato è ovviamente guidato dalle proprie politiche di sviluppo produttivo, dalle proprie risorse e dai propri vincoli culturali, offrendo a migranti e profughi opportunità di inserimento differenziato.

In Italia, ad esempio, il 10 marzo 2012 è entrato in vigore il regolamento *concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*²⁰. A partire da questa data il cittadino "non comunitario" che farà richiesta di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno dovrà sottoscrivere un patto con lo Stato italiano. Con la sottoscrizione dell'accordo, questi si impegna a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del proprio permesso di soggiorno e lo Stato, a sua volta, si assume l'onere di sostenere il processo di integrazione dello straniero attraverso l'assunzione di ogni idonea iniziativa anche in raccordo con le Regioni e gli enti locali²¹. Si delineano, così, i passi di un vero e proprio percorso di integrazione diretti alla comprensione dello stile di vita e della cultura italiana da parte dello straniero nel solco di una politica di investimento sociale; ne consegue un significativo beneficio, in particolare per gli enti locali, in termini riduzione dei conflitti sociali e della proliferazione di ghetti urbani. Lo Stato italiano, infatti, per mezzo dell'accordo di integrazione, si obbliga a mettergli a disposizione gli strumenti necessari affinché lo stesso possa acquisire i principi della *Costituzione italiana*, della *cultura italiana* e

¹⁹ A partire da Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk e Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, causa C-184/99.

²⁰ D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, in GURI n. 263 dell'11 gennaio 2011.

²¹ Si pensi a progetti pilota come INSIDE, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, volto a promuovere 672 tirocini di inserimento socio-lavorativo destinati a titolari di protezione internazionale ospitati nel sistema SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati). Importanti sono altresì gli interventi attraverso lo sport, che rappresenta una chiave vincente ed è una pratica che permette di intervenire in contesti dove i processi di sviluppo sono ostacolati o rallentati da condizioni socio-economiche difficili. Si segnala, edito dal SPRAR, l'interessante dossier su *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*, Roma, 2010.

ovviamente della *lingua italiana*; lo straniero, invece, si impegna a frequentare i corsi e le iniziative predisposte dallo Stato nonché a rispettare le regole della società civile. In realtà, quest'ultimo impegno si rivela, nei fatti, molto difficile soprattutto per le donne, molto restie, per "libera" scelta o perché costrette dai consorti, ad acquisire la stessa conoscenza della nostra lingua il cui uso, peraltro, non si rivela fondamentale ove scarsamente coinvolte nella vita sociale del proprio comune di residenza.

Di grande utilità, per superare le molteplici difficoltà che si pongono, appare la valorizzazione del ruolo delle realtà associative dei migranti, sollecitando la loro attenzione alle prospettive future e ai cambiamenti in atto, anche di tipo normativo, sui temi della migrazione, del lavoro e dell'inclusione. Le realtà associative possono contribuire al trasferimento delle conoscenze e allo sviluppo di competenze, così come al rafforzamento del sistema dei servizi.

Un'analisi a parte meriterebbe, poi, la questione dei minori non accompagnati e di quelli di seconda generazione. Per essi, considerata la peculiarità delle loro pur diversificate situazioni, lo sforzo di ogni Stato di predisporre strumenti adeguati di integrazione dovrebbe risultare ancora maggiore specifiche categorie concettuali ed appositi interventi normativi²²

Comunque l'integrazione, anche quando non è un requisito in base alle leggi di nazionalità applicabili, è spesso parte della valutazione concreta da parte delle autorità amministrative. Tanto spiega il Consiglio di Stato italiano per il quale le autorità competenti devono accertare "se lo straniero è stato integrato con successo in Italia, in modo che possa essere detto di appartenere alla comunità nazionale"²³.

In proposito è interessante una recentissima sentenza della I sezione Penale con la quale la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso di un indiano Sikh, condannato a duemila euro di ammenda per aver portato, fuori dalla propria abitazione, e senza alcun giustificato motivo, un coltello di quasi 20 centimetri, quindi considerato idoneo all'offesa. L'indiano si era difeso invocando il giustificato motivo e, nello specifico, aveva sostenuto che il coltello in questione doveva considerarsi un simbolo religioso e la condotta del portarlo appresso l'adempimento del relativo dovere²⁴. Ma i giudici, nel confermare la condanna, hanno evidenziato che la decisione, presa dall'immigrato, di stabilirsi in una società dove i valori di riferimento sono diversi rispetto a quella di provenienza, ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppur leciti nel Paese di origine, conduca alla violazione consapevole di quelli della società ospitante. Nella motivazione la Corte ha richiamato, oltre alla legislazione italiana, anche l'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la libertà di manifestare la propria religione può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la

²² Sono molto interessanti, in proposito, le *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* predisposta dal MIUR (Roma, 2004). Si ricorda che in Italia è stata pubblicata sulla GU n. 93 del 21 aprile 2017 la legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

²³ Consiglio di Stato, sentenza del 20 maggio 2011, n. 3006.

²⁴ Sentenza del 15 maggio 2017, n. 24084.

protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, ovvero per la protezione dei diritti e della libertà altrui. D'altronde, in una società multietnica, la convivenza tra soggetti di gruppi differenti richiede l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Inoltre, l'art. 2 della nostra Costituzione, pur non imponendo l'abbandono della cultura di origine, fissa il limite del rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante.

La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a proposito del velo islamico, ha riconosciuto che lo Stato può limitare la libertà di manifestare una religione se l'uso di quella libertà ostacola l'obiettivo perseguito di tutela dei diritti e delle libertà altrui, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica²⁵. E in particolare nella causa *Eweida e altri c. Regno Unito* del 15 gennaio 2013, la stessa Corte ha riconosciuto la legittimità delle limitazioni alle abitudini di indossare visibilmente collane con croci cristiane durante il lavoro e ha suffragato l'opinione ricordando che, nello stesso ambiente lavorativo, dipendenti di religione Sikh avevano accettato la disposizione di non indossare turbanti²⁶.

La Cassazione ha giustamente sottolineato, quindi, che in Italia vigono regole comuni e valori superiori inderogabili, soprattutto quando sanzionati penalmente, dettati dalla necessità di tutelare sicurezza e pacifica convivenza. Non viene perciò messo in discussione l'altro valore del rispetto della multietnicità, anch'esso presente nel nostro ordinamento giuridico oltre che in quello dell'Unione europea pensando alla Carta dei diritti fondamentali. Va peraltro accolta con prudenza l'ulteriore affermazione della Cassazione per cui è "essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi". Qui mi sembra che la Suprema Corte o dice più di quanto voglia intendere oppure, e non sarebbe condivisibile, rischia di indicare una "occidentalizzazione" forzata che sarebbe in contraddizione con quanto appena affermato. Diverso, invece, è un approccio che, attraverso il sistema scolastico e l'introduzione di un servizio civile europeo obbligatorio anche per gli stranieri stabilmente residenti, possa progressivamente rendere "familiari" i valori europei senza voler cancellare quelli legati alle culture di origine degli immigrati.

Naturalmente, tutti questi interventi presuppongono l'esistenza di una reciproca volontà di aprirsi al dialogo ed al confronto. Come giustamente sostiene Appiah "Il dialogo tra persone di paesi diversi può essere piacevole o carico di tensione, a seconda delle circostanze: ma è comunque inevitabile"²⁷.

7. Nuovi interventi dell'Unione per una maggiore integrazione economica e sociale

²⁵ Grande Camera, sentenze del 10 novembre 2005, ricorso n. 44774/98, *Leyla Sahin c. Turchia*, par. 111; e del 13 febbraio 2003, ricorsi nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, *Refah Partisi e altri c. Turchia*, par. 92.

²⁶ Sentenza del 15 gennaio 2013, ricorsi nn. 48420/10, 59842/10 e 36516/10, *Eweida e altri c. Regno Unito*.

²⁷ K. A. APPIAH, *Cosmopolitismo. L'etica in un mondo di estranei*, Roma-Bari, 2007, p. XVIII.

L'ultimo decennio, tuttavia, ha prodotto risultati inferiori alle attese. Sono state adottate molte normative settoriali per categorie di migranti, interessanti come la 2009/50/CE *sulle condizioni d'ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati* con cui è stata introdotta la cosiddetta "Carta blu dell'UE"²⁸ o la recentissima 2016/801 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari*²⁹. Nel complesso, però, i risultati sono stati insufficienti e produttivi di politiche altamente frammentate, consentendo distinzioni a volte arbitrarie tra le diverse categorie di cittadini di Paesi terzi e dei cittadini dell'Unione³⁰.

Proprio per queste ragioni si è assistito, negli ultimi anni, ad un tentativo di "rilancio politico" della problematica in esame attraverso la redazione di molti significativi documenti da parte delle istituzioni dell'Unione³¹.

Il 6 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato i suoi orientamenti in materia di migrazione legale, soprattutto in una Comunicazione dal titolo *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*³² nella quale sono previsti quattro ambiti di azione principali per quanto concerne la politica di migrazione: rivedere la direttiva sulla carta blu, attirare imprenditori innovativi nell'Unione, dotarsi di un modello più coerente ed efficace di gestione della migrazione legale a livello dell'UE, in particolare tramite una valutazione del quadro esistente, e rafforzare la cooperazione con i principali Stati d'origine. L'obiettivo è quello di promuovere, inoltre, un *dialogo interculturale costruttivo* e una riflessione pubblica ponderata nonché di attivare la creazione di piattaforme di *dialogo inter e intra-confessionale*.

A tal fine, la Commissione ha lanciato il programma *Europa creativa* con cui vengono finanziate attività che riconoscono e valorizzano il contributo di profughi e

²⁸ Direttiva del Consiglio del 25 maggio 2009, in GUUE L 155 del 18 giugno 2009.

²⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016 che dal 24 maggio 2018 sostituirà le due precedenti direttive 2004/114/CE del Consiglio, *relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, del 13 dicembre 2004 (in GUUE L 375 del 23 dicembre 2004), e 2005/71/CE del Consiglio, *relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, del 12 ottobre 2005 (in GUUE L 289 del 3 novembre 2005).

³⁰ In particolare, l'applicazione della Carta Blu è stata molto condizionata da condizioni di ammissione restrittive e dall'esistenza di regole, procedure e condizioni parallele nell'Unione creando eccessivi oneri a carico di datori di lavoro e i richiedenti e, di conseguenza, limitando il ricorso a tale regime. Si sta quindi elaborando la proposta di una nuova Carta blu che mira a migliorare la capacità dell'Unione europea di attirare e mantenere i lavoratori altamente qualificati per rafforzare la competitività dell'economia europea e affrontare le sfide demografiche.

³¹ Nell'aprile 2014 Jean-Claude Juncker aveva presentato, nel quadro della campagna elettorale, un piano in cinque punti sulla migrazione nel quale si esortava l'Europa a mostrare maggiore determinazione sulla questione della migrazione legale. Nei suoi "orientamenti politici" il Presidente aveva poi annunciato l'intenzione di promuovere una nuova politica europea sulla migrazione legale, volta a colmare la mancanza di competenze e ad attirare talenti per gestire meglio le sfide demografiche dell'UE, anche attraverso una revisione della Carta blu UE.

³² COM(2016) 197 final.

migranti alla diversità culturale in Europa³³. Per profughi e migranti la cultura può rappresentare un modo di incontrare le comunità esistenti, comunicare con loro e diventarne parte.

Il 7 aprile, a completamento di quanto appena indicato, la Commissione ha adottato un *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*³⁴. Con esso si sottolinea come il contributo economico e sociale che tali cittadini possono fornire alle comunità di accoglienza è fondamentale per il benessere, la prosperità e la coesione delle società europee; infatti, un'integrazione rapida ed efficace è in grado di contribuire a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

Il 9 dicembre 2016 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato *Conclusioni sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea*³⁵. Gli Stati membri sono invitati a scambiare le migliori prassi in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi per migliorare il monitoraggio e la valutazione dell'integrazione ed affrontare la questione del riconoscimento delle qualifiche e delle competenze dei cittadini di paesi terzi.

Lo stesso Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione il 12 aprile 2016 *Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione*³⁶, con cui afferma che le misure di integrazione per tutti i cittadini di paesi terzi legalmente residenti dovrebbero promuovere l'inclusione, piuttosto che l'isolamento; rileva che gli enti regionali e locali, incluse le città, svolgono un ruolo chiave nei processi di integrazione; fa notare che la strategia Europa 2020 ha individuato la necessità di definire una politica globale in materia di migrazione dei lavoratori e di garantire una maggiore integrazione dei migranti al fine di conseguire gli obiettivi dell'Unione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; vengono, altresì, rafforzati in via generale il *Fondo Asilo, migrazione e integrazione* (AMIF) e il *Fondo per la sicurezza interna* (ISF).

Il senso complessivo di questi documenti e strumenti è che, pur restando le politiche d'integrazione una competenza nazionale, nel contesto attuale, molti Stati membri si trovano ad affrontare sfide analoghe fra loro per cui l'intervento a livello dell'Unione può offrire un valore aggiunto attraverso il sostegno strutturale e finanziario.

8. L'inadeguatezza delle misure di carattere puramente nazionale

In realtà, il processo d'integrazione degli stranieri “extracomunitari” nell'Unione è sicuramente in una fase molto complessa e delicata. Nonostante i numerosi documenti ufficiali appena citati è criticabile la circostanza che la relativa competenza di adozione

³³ Regolamento 1295/2013 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013. L'obiettivo generale del Programma è sostenere progetti intesi a facilitare l'inserimento dei rifugiati in Europa, a rafforzare la comprensione culturale reciproca e a promuovere il dialogo interculturale e interreligioso, la tolleranza e il rispetto per culture diverse.

³⁴ COM(2016) 377 final.

³⁵ Brussels, 9 December 2016 (OR. en) 15312/16.

³⁶ 2015/2095(INI).

delle connesse politiche e misure di attuazione resti nella sovranità degli Stati membri. E progressivamente questi flussi migratori sono visti con crescente preoccupazione se non opposizione ed è singolare che, di fronte ad un fenomeno che rappresenta uno dei casi emblematici della necessità dell'integrazione europea, essi costituiscano una delle cause di richiami alla chiusura nei confini nazionali. La stessa integrazione degli stranieri lungo-residenti viene vista con scarsa tolleranza nonché con sospetto anche di fronte ai pericoli del fenomeno terroristico peraltro connesso anche con cittadini degli Stati membri. Sta infatti prevalendo la chiusura nazionale piuttosto che l'apertura sovranazionale; l'inclusione viene considerata sul piano della discrezionalità piuttosto che come un diritto. Rischia di delinearsi un contesto nel quale la crisi di umanità produca una più generale crisi dell'umanità. Il rifiuto del dialogo, allora, può essere superato solo dalla solidarietà tra le persone basata, come afferma Bauman, da una "fusione di orizzonti"³⁷.

In questo contesto, non è facile pensare che gli Stati risolvano la contraddizione di un approccio al problema differenziato per ciascuno Stato membro. Già si vive la discutibile situazione per cui allo stesso risultato della comune cittadinanza europea si pervenga secondo percorsi profondamente diversi grazie alla diversificata disciplina dell'attribuzione della cittadinanza nazionale (dalla residenza per lunghissimi anni alla possibilità, addirittura, di acquistarla come a Malta con 1 milione di euro o a Cipro). Il principio di reciprocità richiederebbe, invece, una riflessione sulla circostanza che una maggiore facilità nella disciplina della naturalizzazione e della concessione di cittadinanza nazionale si ripercuote evidentemente anche sugli altri Stati membri in quanto, comportando la conseguente attribuzione della cittadinanza europea, amplia le possibilità di esercizio dei relativi diritti negli altri Stati membri da parte dello straniero "comunitario". Si crea, altresì, un significativo riflesso sulla armonizzazione del complesso dei diritti riconoscibili agli stranieri da Paesi terzi con l'obiettivo della loro integrazione in attesa del riconoscimento, futuro e possibile, della cittadinanza nazionale. Sarebbe invece meno complesso almeno attribuire la cittadinanza europea slegandola da quelle nazionali. Ciò sarebbe coerente con la stessa natura dell'Unione quale primo tentativo di governo istituzionale e democratico della globalizzazione fondante la propria ragion d'essere sul paradigma delle libertà e dei diritti prima che su quello dei poteri.

Nonostante i venti contrari, l'obiettivo per una progressiva reale parificazione fra persone che vivono stabilmente nello stesso territorio resta quello di una cittadinanza europea oggetto di autonoma regolamentazione ed estesa anche agli stranieri lungo-residenti, caratterizzata da una visione di convivenza, sia tra i cittadini degli Stati membri diversi, o tra cittadini e stranieri, che è insostituibile per l'integrazione europea. Nel frattempo diviene prioritaria l'armonizzazione dei diritti e dei vantaggi concessi a tali stranieri nella logica di una progressiva "compressione" della sfera propria dello Stato nazionale. Ciò può peraltro avvenire solo se tali processi si basino su i comuni "valori fondativi" ed il comune "progetto". È, cioè, necessario si diventi parti di un sistema composito di diritti, doveri e lealtà politiche come presupposto decisivo per la

³⁷ Z. BAUMAN, *Stranieri alle porte*, Bari-Roma, 2016, p. 17.

democratizzazione dell'Europa. In altre parole, le politiche di accoglienza e inclusione devono sempre fondarsi sulla riaffermazione dell'identità europea contraddistinta da pace, libertà democratiche, solidarietà e lotta all'esclusione sociale come affermato nell'art. 3 del TUE.

Si tratta, quindi, di realizzare una nuova legittimazione costituzionale, imboccando con chiarezza una strada che veda in fondo una modifica significativa del Trattato di Lisbona senza averne paura.

Tale rilegittimazione del processo europeo, ancor più necessaria considerata l'assenza di un ordine internazionale capace di svolgere una reale funzione equilibratrice in un mondo ormai interdipendente, deve fondarsi su di una pluralità di elementi costitutivi. Essa presuppone, anzitutto, l'inserimento del principio di solidarietà al centro di tutte le scelte politiche ed economiche dell'Unione il mancato rispetto del quale comporti l'impossibilità di accedere alle risorse "comunitarie". Su questa base va determinato il recupero della peculiarità del c.d. "modello sociale europeo", che miopi scelte stanno progressivamente distruggendo, con la conseguenza di allontanare soprattutto le nuove generazioni, pur di per sé culturalmente avulse da concezioni nazionaliste, dal progetto europeo; ricordiamo, d'altronde, che è sempre debole una democrazia senza crescita. E per la crescita del nostro vecchio Continente il contributo delle giovani generazioni provenienti dai Paesi terzi, opportunamente integrate, può essere decisivo. L'auspicio è che nella nostra Europa integrata via via scompaiano i cittadini senza piena cittadinanza.

9. I diritti di cittadinanza di fronte alla crisi dello Stato nazionale

Avviandomi alle conclusioni, va sottolineato che la nascita per la prima volta di una cittadinanza non corrispondente all'esistenza di uno Stato sovrano ci porta ad alcune brevi riflessioni sulla natura, politica e giuridica, dello Stato nazionale contemporaneo. I grandi flussi migratori e la sempre più mondializzata attività delle persone stanno progressivamente mutando le definizioni di appartenenza e di cittadinanza.

Non v'è alcun dubbio che il progetto europeo sia stato disegnato per costruire la pace ridimensionando il carattere di onnipotenza di cui nel corso degli anni si era rivestito il nazionalismo statale come indiscutibile fonte di aggressività. La nozione di sovranità si lega a quella, per molti versi estensiva della sovranità stessa, della guerra, implicita possibilità nel rapporto fra Stati divisi da confini. La pace, invece, è un indiscutibile successo dell'integrazione europea proprio perché, pur non cancellandoli, ha ridimensionato i confini scolorendoli nelle proprie molteplici dinamiche. Gli Stati democratici condividono, quindi, quote di sovranità in primo luogo per garantire la pace e le istituzioni comuni gestiscono quote di sovranità condivisa: in questo modo, i vincoli fra i Paesi e i popoli sono tali da non rendere più possibile che contrasti di interessi portino a una guerra, rispetto alla quale l'esistenza della cittadinanza europea è una palese contraddizione

È altrettanto vero, nel contempo, che la lungimiranza dei “Padri fondatori” già consentiva di intravedere il progressivo depauperamento dei poteri degli Stati nazionali in un mondo evolventesi in una crescente, se non necessaria, “universalizzazione”. Da un lato, si è, modificata sensibilmente la natura stessa delle popolazioni statali e ridimensionata la coscienza nazionale ponendo così in termini nuovi il problema della legittimazione dello Stato. Per altro verso, anche la struttura del potere ha subito radicali trasformazioni. Gli Stati-nazione avevano il potere assoluto di decidere nell’ambito della propria sovranità territoriale; ma questo meccanismo è stato travolto dalla globalizzazione. La globalizzazione del potere ha scavalcato sotto più profili la politica limitando la capacità dei governi di avere un effettivo controllo dei loro Paesi perché decisioni cruciali sono adottate in luoghi situati ben al di là dei loro territori. Gli Stati sono attraversati dal potere globale della finanza, delle banche, dei media, della criminalità, della mafia, del terrorismo o non sono comunque in grado da soli di affrontare problematiche per loro natura sovranazionali (si pensi all’ambiente, alle risorse idriche ed energetiche, alla carenza di cibo, ai flussi migratori).

Le stesse identità etnica e religiosa si determinano fuori dei confini territoriali dando vita, ove poste su basi estremistiche o fondamentaliste, a forme nuove di nazionalismo *ultrastatale* (vedi, ad esempio, il c.d. Califfato islamico). È quindi chiaro che non riusciremo a risolvere i problemi globali se non con strumenti politici globali, restituendo alle istituzioni la possibilità di interpretare efficacemente la volontà e gli interessi delle popolazioni.

Si tratta di un approccio necessario in quanto assistiamo a processi che denazionalizzano istituti e procedure a suo tempo nati come statali ed ordinati intorno allo Stato, per cui la stessa “statualità”, una volta frutto della mera volontà di un sovrano, è oggi il prodotto del sistema complessivo dei soggetti operanti nello spazio globale.

Ciò non significa, certo, sostenere un’imminente scomparsa degli Stati nazionali che svolgono, invece, un ruolo ancora preminente nell’ambito della globalizzazione. Anzi. La stessa cessione ad organismi sovra-nazionali di proprie competenze avviene sempre con molte cautele di natura giuridica ed in maniera, almeno apparentemente, del tutto reversibile.

È indispensabile, però, comprendere come la nostalgia del vecchio Stato nazione non solo sia inutile ma diventi pericolosa. Spesso, ogni volta che le identità nazionali vogliono riaffermarsi con forza tendono a confondersi con ideologie e pratiche fanatiche, ben lontane dalle idealità e dalla creatività che hanno caratterizzato il patriottismo in epoche diverse.

La globalizzazione è una realtà di libera circolazione degli attori priva di un “progetto di società”. All’Europa spetta il compito di costruire tale progetto. È ora che gli Stati europei si confrontino con il presente per prepararsi al futuro, operando le necessarie scelte strategiche.

È peraltro evidente che una cittadinanza senza Stato resta pur sempre un’anomalia, ravvisabile per la stessa ragione non a caso rispetto alla moneta unica, come d’altronde anomala può oggi qualificarsi la democrazia europea. Il percorso della cittadinanza

dell'Unione deve svilupparsi in un quadro politico nel quale sia stata tracciata, pur in tappe successive, la via che porta alla costruzione di un'Europa federata con gli Stati che ci stanno, probabilmente quelli appartenenti all'attuale Eurozona. È il tempo, in altri termini, di riprendere a “costruire la storia”, restituendo al vecchio Continente il ruolo nella Comunità internazionale che gli compete. Solo così è sperabile che la cittadinanza europea diventi patrimonio consapevole, condiviso ed amato da parte dei popoli europei, qualificando simile processo attraverso una democrazia partecipata nella quale il voto venga espresso in termini quantitativamente maggiori ed in maniera molto più consapevole. L'obiettivo della progressiva legittimazione popolare delle istituzioni passa per la capacità, finalmente, di dare un volto riconoscibile alla democrazia europea, una grande realtà in costruzione senza essere necessariamente uno Stato, tale da potersi qualificare pienamente come una “Unione di valori. In questa “nuova” democrazia anche gli attuali “cittadini senza cittadinanza” possono ritrovarsi e svolgere un ruolo da protagonisti.

ABSTRACT: Il progressivo aumento dei flussi migratori verso l'Unione europea incide sul processo di integrazione degli stranieri “extracomunitari”, attualmente in una fase molto complessa e delicata. Il presente contributo mette in luce come, nonostante i numerosi atti e documenti ufficiali adottati dall'UE (*in primis*, la direttiva sui residenti di lungo periodo), vi siano criticità legate, in principal modo, alla circostanza che la relativa competenza di adozione delle connesse politiche e misure di attuazione resti nella sovranità degli Stati membri. Ritenendo insufficienti le risposte differenziate da questi previste, è indicato come prioritario l'obiettivo della progressiva reale parificazione fra persone che vivono stabilmente nello stesso territorio attraverso lo strumento della cittadinanza europea e, in particolare, della sua autonoma regolamentazione.

KEYWORDS: Cittadinanza europea – cittadini di Paesi terzi – integrazione dei soggiornanti di lungo periodo – diritti sociali e politici – sistema giuridico italiano.

THE RESIDENTS FROM THIRD-COUNTRIES: CITIZENS WITHOUT CITIZENSHIP?

ABSTRACT: The progressive increase in migration flows to the European Union affects the process of integration of non-EU nationals, which is currently at a very complex and sensitive stage. This essay points out that, despite the numerous official acts and documents adopted by the EU (in particular, the long-term residents Directive), there are critical issues mainly related to the fact that the relevant competence to implement such measures and policies remain in the Member States sovereignty. Considering differentiated responses of the Member States as inadequate, this essay suggests the

priority goal of progressive equality between people who living in the same territory through the instrument of European citizenship and, in particular, of its autonomous regulation.

KEYWORDS: European Citizenship – third-country nationals – long term residents integration – social and political rights – Italian legal system.