

2.2

DEMOCRAZIA E CITTADINANZA

Un'altra delle sfide attuali alle quali la democrazia può dare delle risposte concrete è rappresentata dal tema della cittadinanza e, in particolare, dalla proposta di costruzione di un **modello di cittadinanza cosmopolitica** che si articola attraverso i diritti umani di tipo collettivo della terza generazione, i cosiddetti diritti di solidarietà secondo cui ogni popolo ha delle responsabilità attuative nei confronti degli altri popoli, come ad esempio quelli ecologici e cosmopolitici.

Il punto di partenza è il Terzo Articolo tratto dal saggio del filosofo tedesco Immanuel Kant del 1795, "Per la pace perpetua", che enuncia i principi di un nuovo diritto. Questo recita:

- *"Il diritto cosmopolitico deve essere limitato alle condizioni dell'ospitalità universale"*¹.

Il **diritto cosmopolitico** è limitato al diritto per ciascuno di muoversi liberamente e di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro, in virtù del diritto universale della proprietà comune della superficie terrestre. Chi è ospite non può minacciare la sicurezza o l'esistenza dello Stato dove è ospitato e dei suoi cittadini, allo stesso modo, ogni Stato ha l'obbligo di garantire all'ospite il diritto di non essere trattato ostilmente². Kant sosteneva l'idea di un diritto cosmopolitico perché già egli alla fine dell'Ottocento riconosceva che la **violazione di un diritto** commessa in una parte del mondo era percepita anche in tutte le altre parti³.

Il diritto cosmopolitico rappresenta il completamento del diritto dello Stato e del diritto delle genti; consiste nel creare rapporti reciproci tra gli Stati che siano progressivamente regolati da leggi e conducano a una costituzione cosmopolitica. Questa visione kantiana ha un protagonista: **il cittadino del mondo o cosmopolitico**⁴.

Tornando ai nostri giorni, Raffaele Marchetti abbraccia l'idea di una cittadinanza cosmopolitica in termini di libertà di movimento, ovvero la capacità degli agenti politici di essere liberi di muoversi e di affiliarsi a differenti società, perché solo una teoria cosmopolitica multilivello può gestire la complessità dei fenomeni globali e combinare le prerogative particolaristiche degli stati con le aspirazioni universali dell'etica democratica. Egli a tal proposito individua una forma specifica di cosmopolitismo, quello consequenzialista, da applicare a determinate forme istituzionali di *governance* globale nell'ambito particolare della migrazione⁵.

Come afferma Norberto Bobbio ricollegandosi al concetto di cittadinanza cosmopolitica nell'Introduzione al testo *L'età dei diritti*: **"Diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: senza diritti dell'uomo riconosciuti o protetti non c'è democrazia; senza democrazia non ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti. Con altre parole, la democrazia è la società dei cittadini, e i sudditi diventano cittadini quando vengono loro riconosciuti alcuni diritti fondamentali; ci sarà pace stabile, una pace che non ha la guerra come alternativa, solo quando vi saranno cittadini non più di questo o quello Stato, ma del mondo"**⁶.

Secondo Seyla Benhabib, le **norme cosmopolitiche**, a differenza delle norme internazionali, dotano di diritti gli individui e non semplicemente gli Stati, complicando il nesso tra sovranità statale e facoltà individuali⁷.

Nella crisi degli Stati e delle comunità nazionali che ha caratterizzato la fine del secolo scorso, con i fenomeni connessi quali le migrazioni di massa, i conflitti etnici e il divario crescente tra i Nord e i Sud del mondo, bisogna riconoscere che la cittadinanza non è più, come all'origine dello Stato moderno, un fattore di inclusione e di uguaglianza⁸. Il **processo di globalizzazione**, poi, a livello di percezione della fisionomia statale ha reso il mito dello stato culturalmente omogeneo ancora più irrealistico di prima e ha costretto le maggioranze di ogni Stato a essere più aperte nei confronti

¹ Cfr. S. Veca (prefazione), R. Bordiga (traduzione), A. Burgio (saggio), *Immanuel Kant per la pace perpetua*. Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 1999. pp. 65.

² Cfr. *Ibidem*.

³ Cfr. *Ibidem*.

⁴ Cfr. G. Gozzi, *Diritti dell'uomo e diritto cosmopolitico. Radici kantiane nell'odierno dibattito sui diritti* in G. Cavallari (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*. Carrocci editore, Roma, 2001.

⁵ Cfr. R. Marchetti, *Cittadinanza cosmopolitica e migrazione* in *Rivista Teoria politica*, XX, n. 1 del 2004.

⁶ Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*. Giulio Einaudi Editore S.p.A., Torino, 1990.

⁷ Cfr. S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*. Il Mulino, Bologna, 2008.

⁸ Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona* in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, Identità e diritti*. Editori Laterza, Bari, 1994.

del pluralismo e della diversità⁹. Per questa ragione, la **Comunità internazionale** condivide i tre assiomi connessi tra loro di riconoscimento dei diritti della persona, di democrazia e di garanzia della pace. Tre assiomi che caratterizzano il **bene comune**. Non a caso, la parola comunità significa che i suoi membri sono uniti da interessi e valori comuni, che i rapporti tra loro sono diretti e immediati (*face to face*), che un vincolo solidale li unisce e che l'intento del bene comune è prioritario rispetto alle esigenze individuali o comunque non in contrasto con esso¹⁰.

Da qui si deduce che la cittadinanza non è solamente legata allo Stato così come lo intendiamo tradizionalmente, ma va allargata al concetto di **cittadinanza cosmopolitica** inteso come legittimo portatore di significato valoriale, poiché nessun ostacolo sostanziale a livello normativo impedisce l'espansione della tradizionale nozione di *polis* al cosmo intero¹¹.

I **diritti fondamentali** vanno perciò estrapolati dal concetto di cittadinanza connesso alla visione stato-centrica e, quindi, dalla loro natura e origine statuale, con lo scopo di riconoscerne il carattere e la validità sovra-statale¹². Ciò va fatto a prescindere dalle diverse identità etniche, nazionali, religiose, linguistiche che fanno parte del bagaglio della persona.

È necessario che si riconosca al singolo individuo il diritto di ricorrere a istanze superiori a quelle dello Stato a prescindere dalla cittadinanza, per essere messi nella condizione di rivolgersi a organi internazionali che dovrebbero dotarsi degli strumenti sufficienti a ottenere il rispetto delle proprie decisioni¹³. A maggior ragione, con la definizione dei diritti umani di terza generazione che comprendono il diritto all'autodeterminazione dei popoli, alla pace, allo sviluppo, al controllo delle risorse nazionali, alla difesa ambientale, i diritti dei minori e delle donne derivano delle responsabilità collettive che oggi più che mai si confrontano con il concetto di cittadinanza cosmopolitica e che vanno di pari passo con il consolidamento di forme di governo democratiche.

I nuovi diritti di cittadinanza sono inquadrati nell'ambito della cittadinanza cosmopolitica dove si afferma la possibilità di un sistema di diritti e obbligazioni che garantisca un minimo di partecipazione politica anche su scala mondiale attraverso processi democratici¹⁴. Senza un reciproco riconoscimento delle differenze culturali e l'universale accettazione di uno standard minimo di istituzioni politiche che siano democratiche per tutti i popoli sarà difficile auspicare il cammino verso una cittadinanza cosmopolitica garantita¹⁵.

La convinzione che si possa promuovere una cittadinanza cosmopolitica, di conseguenza, si sta ormai diffondendo all'interno del contesto internazionale caratterizzato dai processi di globalizzazione che hanno contribuito anche all'internazionalizzazione dei diritti umani¹⁶. Da ciò, secondo David Held, deriva la necessità di realizzazione di un **ordinamento democratico cosmopolitico** a cui il concetto di cittadinanza cosmopolitica sottende e possa far riferimento, attraverso l'universalizzazione dei valori democratici e delle relazioni tra gli Stati.

È vero però che *“Il diritto cosmopolitico, ossia un diritto internazionale fondato sul rispetto dei diritti umani, può darsi – come afferma giustamente Habermas – solo come estensione dei principi dello Stato (democratico) di diritto: ossia attraverso la ridefinizione dei rapporti di potere all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, mediante la realizzazione di un codice penale internazionale, la creazione di un adeguato sistema di garanzie dei diritti a livello internazionale ecc.. Solo una piena positivizzazione dei diritti umani a livello internazionale può evitarne una strumentalizzazione”*¹⁷.

ALCUNI PASSAGGI STORICI DELLA CITTADINANZA

Il termine cittadino è usato nella *polis* greca come colui che partecipa al governo democratico e nell'ordinamento romano come condizione di uomo libero che apparteneva a una comunità¹⁸.

⁹ Cfr. W. Kimlicka, *La cittadinanza multiculturale*. Il Mulino, Bologna, 1999.

¹⁰ Cfr. S. Rizza, *La città e i cittadini*. Centro Studi Cammarata, San Cataldo (CL), 1997.

¹¹ Cfr. R. Marchetti, *Cittadinanza cosmopolitica e migrazione* in Rivista *Teoria politica*, già citato.

¹² Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, già citato.

¹³ Cfr. N. Bobbio, *I diritti dell'uomo e la pace* in Centro di Studi Ecumenici Giovanni XXIII (a cura di), *La pace*. Edizioni CENS, Milano, 1983.

¹⁴ Cfr. M. G. Fidone, *Dallo stato sovrano assoluto allo stato amministrativo* in A.M. Donnarumma (a cura di), *I nuovi volti della cittadinanza*. Collana Città e Cittadinanze, Fratelli Palombi Editori, Roma, 1998.

¹⁵ Cfr. G. Gozzi, *Diritti dell'uomo e diritto cosmopolitico. Radici kantiane nell'odierno dibattito sui diritti*, già citato.

¹⁶ Cfr. E. Scoditti, *La costituzione senza popolo: Unione Europea e nazioni*. Edizioni Dedalo, Bari, 2001.

¹⁷ Cfr. G. Gozzi, *Diritti dell'uomo e diritto cosmopolitico. Radici kantiane nell'odierno dibattito sui diritti*, già citato. pp. 88-89

¹⁸ Cfr. A.M. Donnarumma, *Diritti di Cittadinanze*. Palombi & Partner, Roma, 2006.

Con la **concezione moderna dello stato-nazione**, introdotta dalla pace di Westfalia nel 1648, che rappresenta il passaggio da una concezione organicistica (sottoposizione del singolo alla comunità) a una concezione individualistica (individui considerati singolarmente in relazione alla collettività organizzata) della società e dello Stato, si è passati progressivamente al rispetto dei diritti dei cittadini non più considerati come sudditi o schiavi¹⁹.

La prima forma universale di testo giuridico sui diritti fondamentali della persona e del cittadino è la **Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino** del 1789, risultato della Rivoluzione francese. La Dichiarazione ha l’obiettivo di eliminare, almeno formalmente, il concetto di classe. Il titolo di cittadino diventa, in questo modo, sinonimo di persona e la cittadinanza rappresenta l’espressione più precisa del principio di uguaglianza²⁰.

In un’ottica di genere, è importante qui citare anche la **Dichiarazione dei Diritti della Donna e della Cittadina** del 1791 in cui viene sostituita la parola Uomo con Donna.

Passando, poi, al secolo appena terminato, la logica del **Diritto Universale dei Diritti Umani** sancita dalla corrispondente Dichiarazione del 1948 è quella della centralità dell’eguaglianza e della non discriminazione della persona umana in un contesto globale inclusivo, dove sia data a tutti la garanzia di poter esercitare eguali diritti di cittadinanza: civili, politici, economici, sociali e culturali²¹.

Come sottolinea Norberto Bobbio, *“La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo può essere accolta come la più grande prova storica, che mai sia stata data, del consensus omnium gentium circa un determinato sistema di valori”*²².

La **Carta delle Nazioni Unite**, inoltre, fonda un autentico ordinamento giuridico internazionale su principi democratici²³.

Le sfide odierne lanciate dai **processi di globalizzazione** introducono la necessità di una estensione del concetto di cittadinanza a livello cosmopolitico, nonostante il perdurare di quello di sovranità statale sancito dalla pace di Westfalia e tuttora valido. Bisogna estendere i principi di universalità e uguaglianza dei diritti umani in un contesto globale e non limitarli invocando il rispetto della sovranità statale.

DEFINIZIONE DI CITTADINANZA

La cittadinanza, in termini giuridici, è uno *status* della persona che diviene cittadino e alla quale l’ordinamento giuridico statale riconosce la pienezza di diritti civili e politici, e di doveri²⁴.

È da distinguere, quindi, dal significato sociologico di cittadinanza, per cui *“si indica lo status di cittadino goduto in un certo paese non in contrapposizione a quello di straniero, ma come l’insieme di diritti che spettano a chi possiede lo status di abitante di un determinato luogo sociale”*²⁵.

Il concetto di cittadinanza, però, non è solamente legato allo Stato e in quanto tale può essere dispiegato su una serie diversificata di sfere politiche, dato che è entrato ormai a far parte del lessico politico occidentale, dopo essere stato esclusiva pertinenza del pensiero politico e della sociologia inglese, denotando l’appartenenza di un individuo a uno Stato²⁶.

La cittadinanza è anche definita dalla combinazione di tre elementi: appartenenza a una comunità, *status* contenitore dei diritti di cui il soggetto diventa titolare e risultato di un processo storico che ne dilata progressivamente, senza sovvertirlo, il nucleo originario e costitutivo²⁷.

“Secondo il recente approccio dei diritti umani la cittadinanza è lo statuto della persona umana

¹⁹ Cfr. S. Senese, *Stato, nazione e individuo. Il difficile rapporto tra identità e universalità* in C. Baker, L. Bonanate, P. Cancellieri, M. Mascia, V. Pace, I. Calmieri-Billig, A. Papisca, S. Senese, *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, a cura di Matteo Mascia. Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI), 1994.

²⁰ Cfr. A.M. Donnarumma, *Diritti di Cittadinanze* già citato.

²¹ Cfr. M. Mascia, A. Papisca, *L’Agenda politica dei diritti umani* in *Rivista Volontari e terzo mondo*, XXXV, n. 3 luglio settembre del 2008. pp. 80.

²² Cfr. N. Bobbio, *Universalismo. Una lenta conquista in Cooperazione*, mensile a cura del M.A.E., XVII, febbraio 1992, n.111, pp. 12

²³ Cfr. D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale* già citato.

²⁴ Cfr. A.M. Donnarumma, *Diritti di Cittadinanze* già citato.

²⁵ Cfr. A.M. Donnarumma, *Principi, funzioni e regole della convivenza democratica: la costruzione del ruolo delle istituzioni e della società civile* in A.M. Donnarumma (a cura di), *L’interdipendenza: sviluppo - diritti umani - democrazia*. Fratelli Palombi Editori, Roma, 1999. pp. 28.

²⁶ Cfr. R. Marchetti, *Cittadinanza cosmopolitica e migrazione* in *Rivista Teoria politica*, XX, già citato. pp. 41; D. Zolo, *La strategia della cittadinanza* in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, Identità e diritti*. Editori Laterza, Bari, 1994.

²⁷ Cfr. P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione ‘archeologica’* in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, Identità e diritti*, già citato.

*nella comunità politica, statuto che non discende dalla potestà anagrafica di uno Stato, ma dal riconoscimento sancito dal diritto internazionale dei diritti umani. Soggetto della cittadinanza è la persona umana non il cittadino, e pertanto ogni persona è cittadino*²⁸.

La cittadinanza, intesa come diritto umano, ne implica anche la classificazione in universale e internazionale.

L'universalità, da un lato, disciplina e stabilisce relazioni fra le parti basate sulla politica e sui diritti umani - conservandone le peculiarità - a differenza dei processi di globalizzazione guidati dal mercato che prediligono l'omologazione di culture differenti in un unico modello culturale, nella fattispecie quello occidentale²⁹.

L'internazionalizzazione, dall'altro lato, permette la diffusione dei diritti umani su scala mondiale.

Premesso che l'idea cosmopolitica convive con una prassi antitetica, guidata da interessi divergenti, di lotta e di divisione tra le *polis*, di separazione del cittadino dallo straniero, di politiche imperialistiche, di costruzioni ideologiche³⁰, ai fini dello studio che si sta conducendo, è opportuno far riferimento a quanto sostiene Antonio Papisca per poter giungere alla formulazione di proposte adeguate e fattive sul riconoscimento giuridico di una cittadinanza cosmopolitica da parte di tutti i membri della Comunità internazionale. Egli afferma che:

*“A loro volta, l'internazionalizzazione dei diritti umani e, per noi che viviamo in Europa, il processo di integrazione europea offrono numerose opportunità strategiche per ridefinire il concetto di cittadinanza e aprire nuovi percorsi per la sua pratica. Il primo fornisce il paradigma giuridico-assiologico per una fondazione autenticamente umanocentrica della cittadinanza, il secondo lo spazio reale per esercitare la (nuova) cittadinanza, ed entrambi offrono eccellenti opportunità per sviluppare un processo educativo nel segno della legalità e delle responsabilità condivise. [...] La duplice realtà dell'internazionalizzazione dei diritti umani e dell'integrazione europea fornisce ulteriore evidenza logica ed empirica per aggiornare e arricchire le categorie di identità e appartenenza in un'ottica solidaristica”*³¹.

Il termine cosmopolitico, infatti, denota l'appartenenza di tutte le persone alla medesima famiglia (intesa come mondo) e la possibilità di essere soggetti a unica legge che garantisca il rispetto dei diritti umani, quella sancita dal diritto internazionale dei diritti umani.

Ciò, in contrasto con i marcati corollari di eguaglianza e fratellanza esclusivi ai membri di una stessa Nazione che riportano a un livello più ampio l'idea di una demarcazione specifica tra “noi”, internamente omogenei in quanto unificati dal sentimento nazionale e dalle istituzioni statuali, e gli “altri”, perché non membri della nostra compagine nazionale³².

LA CITTADINANZA NELLA PERSONA

Esistono due categorie di analisi:

1. l'individuo inteso come persona ed entità autonoma, diverso dagli altri che esprime l'esistenza di un'unità indivisibile, soggetto di diritti inalienabili e fondamentali, con i relativi doveri che comportano. Allo stesso tempo, l'individuo come persona si sente di vivere con gli altri e per gli altri, non volendo recidere il legame con la comunità. Secondo un approccio propriamente sociologico, anche quando l'individuo è solo, conserva un rapporto sociale intenzionale con le altre persone, attraverso la coscienza della loro mancanza e l'attesa del loro ritrovamento; un esempio è rappresentato dall'eremita oppure dalla storia di Robinson Crusoe³³.

2. l'individuo inteso come cittadino, titolare originario della cittadinanza, non come *status* elargito dallo Stato, ma come patrimonio immanente all'essere umano, uguale per tutti, perché tutti membri della famiglia umana. Con l'internazionalizzazione dei diritti umani, quindi, la cittadinanza è

²⁸ Cfr. M. G. Fidone, *Democrazia e cittadinanza: quale evoluzione in Italia?* in A.M. Donnarumma (a cura di), *L'interdipendenza: sviluppo - diritti umani - democrazia*. Fratelli Palombi Editori, Roma, 1999. pp. 37.

²⁹ Cfr. R. La Valle, *Democrazia e diritto nell'era della globalizzazione* in A.M. Donnarumma (a cura di), *L'interdipendenza: sviluppo - diritti umani - democrazia*, già citato.

³⁰ Cfr. L. Ferente Tundo, *Il cosmopolitismo. Vincoli morali e progettualità politica* in A. De Simone, D. Losurdo e R. Gatti, *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*. Marlocchi Editore, Perugia, 2008.

³¹ Cfr. A. Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani* in B. Ghiringhelli e S. Marelli (a cura di), *Accogliere gli immigrati. Testimonianze di inclusione socio-economica*. Carocci Editore, Roma, 2009. pp. 31.

³² Cfr. M. Ambrosini, *Migrazioni, territori, appartenenze: una relazione contrastata* in B. Ghiringhelli e S. Marelli (a cura di), *Accogliere gli immigrati. Testimonianze di inclusione socio-economica*, già citato.

³³ Cfr. G. Morra, *Propedeutica sociologica*. Monduzzi Editore, Bologna, 1997.

ricostruita a partire dall'individuo (*bottom up*) e non dalle istituzioni statali (*top down*)³⁴.

I diritti di cittadinanza non sono unicamente quelli di prima (diritti fondamentali politici e civili) e di seconda generazione (diritti sociali, economici e culturali), ma anche quelli di terza generazione che rappresentano un patrimonio universale a ogni singola persona, indipendentemente dalla sua appartenenza giuridica a uno Stato³⁵.

LA CITTADINANZA NELLA COMUNITÀ

Il dibattito sull'unità e la diversità della persona si è limitato quasi esclusivamente a un rapporto fra unicità (specie umana) e molteplicità (individuo) fino a quando non si è consolidato in Europa il periodo del colonialismo, a partire dalla scoperta dell'America del 1492. La scoperta di nuove genti e culture, quindi, ha incentrato l'attenzione del dibattito fra i gruppi e le loro diverse culture³⁶.

La dimensione individuale e personale si colloca in un contesto caratterizzato da diverse aggregazioni comunitarie. Tali aggregazioni comunitarie o anche società, indicano il luogo dove la persona si educa e dove sono stabiliti i modelli di comportamento da seguire, la cosiddetta socializzazione, che consiste nella trasmissione di modelli culturali storicamente definiti³⁷. *“Appare evidente quanto sia importante il processo di socializzazione per la formazione della personalità – una formazione che non può mai essere considerata conclusa, tanto che il processo di socializzazione dura quanto la vita e i pedagogisti parlano, a ragione, di una educazione permanente”*³⁸.

Da qui deriva l'esigenza di decodificare il rapporto che esiste e intercorre tra queste aggregazioni comunitarie, considerando l'ipotesi di uno sviluppo globale autenticamente civile³⁹. Uno sviluppo globale che porti al raggiungimento del bene comune, ossia, del soddisfacimento del diritto alla vita e alla felicità.

Assume così rilievo il riferimento ai principi dello statuto della natura della persona umana, perché l'altro non deve essere più “altro”, ma “uno di noi”, componente costitutivo della comunità politica, bisognosa di una ricerca incessante di quei fattori che caratterizzano il raggiungimento e soddisfacimento del bene comune, **principio base di una democrazia reale**⁴⁰. Si cerca di rafforzare, in questo modo, il senso di partecipazione alla comunità, intesa come Comunità internazionale.

Seguendo tale ragionamento, l'oggetto di analisi dei diritti di terza generazione è rappresentato dall'applicazione dei due principi di universalità e uguaglianza ai diversi popoli e culture, principi riconosciuti in prima istanza agli individui singolarmente dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

La cittadinanza diventa, come già sottolineato, lo statuto della persona umana nella comunità politica globale, sancito dal diritto internazionale. I destinatari non sono solamente i cittadini di questo o quello Stato, quanto piuttosto tutte le persone. Il legame sociale non deriva quindi esclusivamente dall'appartenenza etnica, culturale, territoriale, ma in un'ottica globale, rimanda alla comune percezione di una forte asimmetria nel godimento di diritti e di beni, nel riconoscimento di etnie, culture e territori. Secondo questa interpretazione, la comunità politica è destinata ad allargarsi sempre di più, poiché si basa su una nuova sensibilità civile, su un'idea di cittadinanza estesa al mondo⁴¹.

LA CITTADINANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Il 12 aprile 1930 all'Aja viene stilata a opera della Società delle Nazioni la Convenzione internazionale concernente certe questioni relative ai conflitti di legge sulla cittadinanza (entrata in vigore internazionale il 1 luglio 1937). La Convenzione si pone l'obiettivo di regolare le questioni

³⁴ Cfr. A. Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani*, già citato.

³⁵ Cfr. M. G. Fidone, *Democrazia e cittadinanza: quale evoluzione in Italia?* già citato.

³⁶ Cfr. A. Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani*, già citato.

³⁷ Cfr. G. Morra, *Propedeutica sociologica*, già citato.

³⁸ Cfr. G. Morra, *Propedeutica sociologica*, già citato. pp. 328

³⁹ Cfr. A.M. Donnarumma, *Diritti di Cittadinanze* già citato.

⁴⁰ Cfr. A. Scerbo, *Il ruolo della cittadinanza nel processo democratico di integrazione sociale* in A. Anastasi (a cura di), *Immigrazioni internazionali e democrazia partecipativa. Interazione, tolleranza e reciprocità*. Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2005.

⁴¹ Cfr. G. Cavallari (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, già citato.

relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza attraverso la stipula di un accordo internazionale⁴².

Secondo l'Articolo 1:

“Spetta a ciascuno Stato determinare con la propria legislazione quali sono i suoi cittadini. Questa legge deve essere riconosciuta dagli altri Stati nella misura in cui è compatibile con le convenzioni internazionali, con la consuetudine internazionale e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza”.

Grazie alla successiva Dichiarazione Universale del 1948, la persona diventa soggetto di diritto internazionale e non più mero oggetto, acquisendo quel ruolo centrale che porterà alla trattazione della cittadinanza cosmopolitica.

La Dichiarazione proclama i diritti in sede internazionale, ma non stabilisce i modi della loro garanzia nello stesso ambito, rinviando implicitamente a successive disposizioni di diritto internazionale. Tuttavia, essa addita, in evidente prospettiva strategica, "l'insegnamento e l'educazione" come via primaria al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali⁴³.

Come suggerito da Luigi Ferrajoli, *“pervenire [...] ad un ordinamento che neghi finalmente la cittadinanza: sopprimendola come status privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini, o al contrario istituendo una cittadinanza universale; e dunque, in entrambi i casi, superando la dicotomia ‘diritti dell'uomo/diritti del cittadino’ e riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto semplicemente persone, i medesimi diritti fondamentali”*⁴⁴.

L'ipotesi cosmopolitica è sufficientemente trasversale alle divisioni dell'umanità da rescindere il legame dell'appartenenza statale da cui dipende lo statuto di cittadinanza e da sottolineare il legame inesorabile tra i singoli e la terra in maniera tale da far emergere una coscienza civile planetaria che sappia andare anche contro i propri legittimi rappresentanti⁴⁵.

Il terreno ecologico potrebbe essere il punto di congiunzione tra una concezione articolata sull'interesse e una alimentata da una vocazione etica, rappresentando, così, un ottimo esempio di come la visione cosmopolitica introduca un inedito e controverso fondamento di interiorità del criterio di cittadinanza che non si articola più sul concetto di appropriazione. Dopo decenni di appelli sui limiti strutturali del pianeta terra concernente la sua sostenibilità ecologica, la Comunità internazionale ha sottolineato la condivisione affettiva transgenerazionale per cui la persona non è più proprietaria indiscussa delle risorse terrestri, ma esclusivamente usufruttuaria vincolata alla trasmissione di tali risorse alle future generazioni. Ciò conferisce un senso innovativo alla cittadinanza planetaria, in quanto la persona diviene ospite temporanea della terra senza diritto di prelazione prioritaria rispetto ai suoi beni di ogni genere⁴⁶. Per questo la cittadinanza cosmopolitica si articola sul concetto di appartenenza al sistema mondo. Più volte, infatti, si è ribadito che il tema ambientale non dovrebbe conoscere né confini geografici né politici, perché qualsiasi tipo di danno all'ambiente supera entrambi questi confini. Stessa cosa vale per la cittadinanza e gli altri diritti umani.

A tal proposito la Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED - *United Nations Conference on Environment and Development*, Summit della Terra o Conferenza di Rio) nel 1992 ha trattato ampiamente il tema ecologico, con uno sguardo specifico allo sviluppo sostenibile per non compromettere la sopravvivenza delle generazioni future e dello stesso pianeta⁴⁷.

LA CITTADINANZA NELLA MIGRAZIONE

“La tradizionale posizione statista, secondo la quale il governo statale dovrebbe mantenere una discrezione quasi assoluta sull'accettazione degli stranieri nel proprio territorio, è stata recentemente sfidata da schiette raccomandazioni per un sistema di confini aperti, secondo cui una completa libertà di movimento dovrebbe essere concessa in base a principi universalistici. Malgrado quest'ultime proposte, le politiche correnti d'ammissione continuano ad assumere, in

⁴² Cfr. R. Luzzatto e F. Pocar; M. Franchi e F. Villata (con la collaborazione di), *Codice di diritto internazionale pubblico*. G. Giappichelli Editore, Torino, 2001. I dati della Convenzione sono aggiornati al 5 ottobre 2000 e sono disponibili su www.un.org.

⁴³ Cfr. A. Papisca, *Che cos'è l'internazionalizzazione dei diritti umani* su www.centrodiritiumani.unipd.it/a_materiali/scuola/abc/8.html.

⁴⁴ Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, già citato, pp. 291.

⁴⁵ Cfr. S. Vaccaro, *Globalizzazione e diritti umani. Filosofia e politica della mondialità*. Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni, 2004.

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 92.

⁴⁷ Per maggiori approfondimenti: www.un.org/esa/dsd/resources/res_docukeyconf.shtml.

genere, il primo punto di vista, noncuranti dell'insoddisfazione crescente di molti settori della società, espressa fra l'altro dal recente sviluppo del diritto internazionale in materia di diritti umani⁴⁸.

In genere esistono due principali tipi di classificazione di migrazione: economica e politica. A prescindere da quella politica che contempla lo *status* di rifugiato, la migrazione economica, per definirla sinteticamente, sottende alla volontà della persona di raggiungere un benessere economico in un altro paese. Tuttavia, questa bipartizione è stata sottoposta a una serie di critiche da diverse fazioni politiche, le quali ne sottolineano l'insufficienza descrittiva ed esplicativa ai fini normativi. La decisione di lasciare il proprio paese e le aspettative sul futuro, infatti, sono talmente complesse e articolate le quali rimandano inevitabilmente al concetto originale di cittadinanza che permette la completa acquisizione dello *status* di membro della comunità. Sono presenti tre insiemi di diritti il cui riconoscimento e garanzia dipendono dall'acquisizione del titolo di cittadino: civili, politici e socio-economici⁴⁹.

A esempio, a livello nazionale italiano e in base a tali diritti, il CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - durante la presentazione del VI Rapporto⁵⁰ sugli "Indici di Integrazione degli Immigrati In Italia. Il potenziale di inserimento socio-occupazionale dei territori italiani" ha enfatizzato l'obiettivo di rilevare e confrontare il "potenziale" di integrazione dei territori italiani, regioni e capoluoghi di provincia, sulla base di due indici, quello sociale e quello occupazionale, riferiti alle medesime condizioni strutturali che possono facilitare un positivo inserimento dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Il Rapporto, di conseguenza, non misura l'integrazione, ma indica dove migliori sono le potenzialità di sviluppo dei processi di integrazione sulla base di alcuni indicatori statistici sia sociali (accessibilità immobiliare, dispersione scolastica, ricongiungimenti familiari, acquisizione della cittadinanza, livelli di devianza) che occupazionali (inserimento lavorativo, livelli professionali, reddito da lavoro, tasso di imprenditorialità). A conclusione della presentazione è stato affermato che i temi dell'inclusione sociale attraverso il conferimento della cittadinanza sociale e politica agli immigrati si trovano alla base del processo d'integrazione⁵¹.

Le istituzioni europee, dal canto loro, con la direttiva 2000/43/CE⁵² del 29 giugno 2000 attuano il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza⁵³ e dall'origine etnica.

Al considerando n. 3 l'UE sostiene che:

"Il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione di tutte le persone contro le discriminazioni costituisce un diritto universale riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai Patti delle Nazioni Unite relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari".

La direttiva, che si applica alle persone presenti nel territorio comunitario e che rappresenta un punto di forza in materia di tutela dalle discriminazioni nell'ambito lavorativo, esclude però le differenze di trattamento basate sia sulla nazionalità sia sulle norme in materia di immigrazione. La direttiva anche se si applica ai cittadini di paesi terzi, non può essere da questi invocata contro le leggi sull'immigrazione o le discriminazioni relative alla cittadinanza⁵⁴.

Nonostante i riferimenti ai documenti internazionali contenuti al considerando n. 3, il tema delle discriminazioni basate sulla cittadinanza, anche qui, rimane ancora irrisolto e lasciato come

⁴⁸ Cfr. R. Marchetti, *Cittadinanza cosmopolitica e migrazione* in Rivista *Teoria politica*, già citato. pp. 41.

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁰ Il Rapporto è stato realizzato dall'équipe "Dossier Statistico Immigrazione" di Caritas/Migrantes.

⁵¹ Cfr. CNEL, *Seminario "L'integrazione: dall'inserimento sociale alla cittadinanza"*. Roma, 20 febbraio 2009.

Il Rapporto è scaricabile sul sito:

www.scuolaer.it/scuola_cifre/rapporti_publicazioni/line_rapporto_cnel_sull_immigrazione.aspx

⁵² Il testo in italiano è disponibile su:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:it:PDF>

⁵³ Al considerando n. 6 "L'Unione europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine «razza» nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie".

⁵⁴ Cfr. C. Favilli, *La normativa comunitaria antidiscriminazione. Le misure dell'Unione Europea contro la discriminazione razziale* in F. Carchedi, M. G. Ruggerini e C. Scaramella (a cura di), *Quale parità per i migranti? Norme, prassi e modelli di intervento contro le discriminazioni*. FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2008.

competenza di ogni singolo Stato.

Specificando meglio, i diritti umani universalmente sanciti dalla pratica e dalla teoria del diritto internazionale dovrebbero associarsi al concetto di cittadinanza cosmopolitica in un'ottica di garanzia da parte delle istituzioni internazionali e nazionali a prescindere dalle cittadinanze particolari di ogni persona.

Il diritto internazionale ha giocato un ruolo importante e anche se la crescita rispetto al riconoscimento dei diritti umani abbia registrato notevoli sviluppi negli ultimi sessant'anni, sfidando lentamente la sovranità nazionale su molti aspetti, il diritto di ammissione dello straniero rimane oggi una solida prerogativa dello Stato riconosciuta a pieno titolo dal diritto internazionale⁵⁵.

“Eppure la recente tendenza dei diritti umani, oltre a contrastare il diritto internazionale, si ricollega anche con ironia alle origini stesse del diritto internazionale. Nelle prime formulazioni del progenitore del diritto internazionale, lo jus gentium, il dovere di ammettere lo straniero era, infatti, accettato come standard e l'espulsione come eccezione. Vitoria, Grozio e Pufendorf riconoscevano a tutti, malgrado alcuni vincoli minori, la libertà di movimento. Principi razionali minimali comuni a tutta l'umanità supportavano allora un sistema nel quale la relazione tra ambito nazionale e interstatale era coerentemente saldata. Rappresentando i principi guida degli studiosi della Legge di Natura a riguardo del movimento delle persone, lo jus societatis et communicationis e lo jus commercii rimasero dunque punti di riferimento normativo (per lo più morale) tra gli stati per un lungo periodo, ancorché le loro assunzioni epistemologiche fossero ripetutamente messe in discussione”⁵⁶.

La struttura istituzionale democratica è capace, quindi, di gestire in modo cosmopolitico il fenomeno migratorio? Secondo tale struttura non sarà più soltanto lo Stato a decidere in base ai propri principi di giustizia se ammettere o meno lo “straniero”, perché si tratterebbe di una mera questione d'efficienza nazionale. Il caso è, al contrario, diverso e concerne in modo più pregnante problemi d'assegnazione di responsabilità morale globale. Ne segue che i principi di giustizia da applicare dovrebbero essere coerentemente calibrati al pari di responsabilità mondiali. Regole di non discriminazione come quella della “nazione più favorita”, dell'universalità d'ammissione attraverso la temporaneità, e dell'eguaglianza di trattamento tra locali e “stranieri” costituiscono le norme più adeguate a questo nuovo quadro regolatore⁵⁷.

FOCUS SUI DIRITTI DI CITTADINANZA NELL'UNIONE EUROPEA PER I TCN (THIRD COUNTRY NATIONALS)

La titolarità dei diritti politici consente la **partecipazione della persona alla vita pubblica della comunità in cui vive**; le consente dunque di avere una voce nell'assunzione delle decisioni di cui subirà gli effetti. In questo senso, emerge la dimensione politica, o sostanziale, della cittadinanza: non solo come titolarità di una serie di diritti, ma anche come appartenenza a una comunità politica in una condizione di reciprocità e di solidarietà con gli altri membri.

Il processo di integrazione europea sta influenzando in maniera sempre più marcata il nostro ordinamento, come quelli degli altri Stati membri, e per quanto riguarda la finalità di questa riflessione, ha introdotto nuove sfumature nella distinzione tra cittadini e stranieri, prevedendo una particolare condizione, all'interno del territorio dell'Unione, per i cittadini europei.

È importante stabilire un confronto tra lo **status giuridico del cittadino europeo** con quello di chi si trova di fatto in una condizione assai simile, e cioè il cittadino di Paese terzo residente di lungo periodo nel territorio dell'Unione (TCN). Da tale confronto emerge l'esigenza di riflettere in senso critico sulla dimensione sociologica della cittadinanza e di ridefinire il concetto di “**comunità politica di riferimento**” secondo criteri oggettivamente idonei a definire il radicamento di una persona alla comunità dove vive e il suo interesse a partecipare all'assunzione delle decisioni pubbliche. Tale processo di ridefinizione sta emergendo anche nella giurisprudenza costituzionale di alcuni Paesi europei, tra cui il nostro, e in alcuni documenti della Commissione.

Lo status giuridico del TCN residente nell'Unione da un periodo di tempo significativo

Quali sono i diritti fondamentali da assicurare ai cittadini dei Paesi Terzi presenti sul territorio EU

⁵⁵ Cfr. R. Marchetti, *Cittadinanza cosmopolitica e migrazione* in Rivista *Teoria politica*, già citato.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*. pp. 44-45.

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*.

rispettando Il principio di uguale trattamento tra gli individui prescindendo dall'origine etnica o razziale?

Il programma di lavoro delineato al **Vertice di Tampere** e ribadito nella Comunicazione della Commissione n. 757/2000 aveva previsto che entro il 2004 fosse creato, a livello comunitario, un quadro legislativo comune in materia di immigrazione, tale da fissare uno *standard* minimo comunitario in alcuni settori chiave della gestione dei fenomeni migratori.

Alla data odierna, a questo scopo, la Commissione ha formulato quattro proposte di direttive, ciascuna riferita ad una specifica categoria di migranti economici, cioè "stranieri non comunitari". Qui, al fine di mettere in evidenza l'esistenza, nell'ambito della categoria, di diverse discipline corrispondenti a diverse situazioni di fatto (differenziazione che si riflette anche nell'ordinamento italiano), si passeranno brevemente in rassegna dette proposte, secondo un ordine cronologico.

Il diritto al ricongiungimento familiare

I testi presentati dalla Commissione in questa delicata materia, proprio a riprova della sua complessità e della difficoltà a raggiungere un accordo, sono tre: COM (1999) 638, 1/12/99; COM (2000) 624, 10/10/00; COM (2002) 225, 2/5/02.

La materia del ricongiungimento familiare è importante almeno per tre ordini di motivi. Anzitutto, sotto il profilo quantitativo: si calcola che attualmente il 30% dei migranti che fanno ingresso in Europa, entri per ricongiungersi a un familiare già soggiornante nel territorio dell'Unione. Vi è poi una rilevanza sociologica del fenomeno: attraverso il ricongiungimento, l'immigrato può ricostituire intorno a sé il nucleo familiare originario o elettivo, rendendo così più stabile il proprio radicamento nel Paese di destinazione, e aumentando le possibilità di integrazione nel nuovo tessuto sociale, attraverso la conduzione di una "normale vita familiare".

Nell'**ottica dell'agevolazione dell'integrazione**, gli Stati di destinazione dovrebbero quanto più possibile semplificare l'esercizio del ricongiungimento; ma così non accade, e veniamo quindi al terzo motivo di interesse della questione. L'immigrazione per ricongiungimento è, per dir così, "**secondaria**", rispetto a quella del familiare già residente e che chiede il permesso per il proprio parente: mentre l'immigrazione "**primaria**" normalmente è controllata e gestita dallo Stato, quella secondaria no, perché quest'ultimo non può decidere chi e quante persone straniere ammettere nel proprio territorio, se non individuando i criteri per il ricongiungimento.

Sotto il profilo simbolico c'è quasi un cedimento del controllo degli ingressi; un discostarsi dalla gestione dell'immigrazione secondo criteri meramente economici; infine, il rischio di spaventare l'opinione pubblica nazionale, con il riconoscimento dell'ingresso di modelli culturali e familiari nettamente diversi da quelli occidentali⁵⁸.

Questa insidiosità simbolica (e la paura di "allargare" troppo le maglie) diventa chiara quando si vanno a considerare quali sono le questioni più controverse: si tratta, infatti, della definizione di famiglia (fondata sul matrimonio oppure no? E la poligamia?), e dei criteri di individuazione dei familiari ricongiungibili (età dei figli, riconoscibilità dei figli nati da matrimonio poligamico, grado massimo di parentela in linea ascendente e collaterale, ecc.).

Infatti la proposta **COM (2002) 255, 2/5/02**, preso atto delle difficoltà incontrate nell'*iter* procedurale dai due testi che la hanno preceduta, dichiara di adottare un approccio improntato alla gradualità e alla flessibilità, con la previsione di clausole "*standstill*", attraverso le quali uno Stato possa non adottare una misura indicata dalla Direttiva, se contrastante con la propria legislazione nazionale.

In buona sostanza, i **tempi non sono ancora maturi perché gli Stati si spoglino completamente delle loro prerogative**; infatti, i tratti distintivi (e restrittivi) della proposta attualmente in discussione, rispetto a quelle precedenti, sono parecchi. Anzitutto, premesso che la Direttiva non si applica ai familiari del cittadino UE, che sono già "coperti" dalla sua libertà di circolazione e soggiorno, la facoltà di chiedere il ricongiungimento spetta solo all'immigrato non comunitario titolare di permesso di soggiorno per almeno un anno e "*che abbia ragionevoli prospettive di ottenere il diritto al soggiorno permanente*". L'idea è quella di escludere da questa possibilità quanti sono presenti in maniera precaria, ad esempio studenti e lavoratori stagionali.

I membri della famiglia ammessi al ricongiungimento, sono il coniuge e il figlio minore; la

⁵⁸ Si vedano, in proposito, il Memorandum esplicativo allegato alla prima proposta di direttiva, COM (1999) 638, 1/12/99, spec. cap. 1-2, e, per un'ampia ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale internazionale ed europeo in materia, N.Sitaropoulos, *Family unit and reunification of non EU immigrants*, relazione tenuta al corso "European Union law and policy on immigration and asylum", Università Libera di Bruxelles, luglio 2002.

Commissione spiega che, stante la diversità tra le legislazioni nazionali in materia, questo è risultato l'unico possibile minimo denominatore comune, salva la facoltà di ciascuno Stato di autorizzare anche l'ingresso di figli maggiorenni o di ascendenti di primo grado, che siano economicamente dipendenti dal richiedente.

La discrezionalità dello Stato ritorna anche con riferimento all'ingresso del partner non sposato "con il quale il richiedente abbia una relazione durevole e debitamente provata".

Per ciò che attiene invece alla questione della poligamia, l'art. 4 co. 4 prevede che non possa essere riconosciuto alcun coniuge ulteriore rispetto a quello già convivente nel territorio dello Stato con il richiedente. La novità rispetto ai testi precedenti, è che viene di regola negato l'ingresso anche ai figli del coniuge poligamo "senza pregiudizio delle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia": al contrario, nei testi del 1999 e del 2000, la regola era che l'ingresso e il soggiorno del coniuge poligamo e del bambino erano autorizzati qualora ciò fosse stato conforme al "migliore interesse" del minore. Una volta entrato, al familiare viene conferito un permesso della stessa durata di quello del richiedente.

Anche i diritti connessi al permesso del familiare sono gli stessi accordati al richiedente; al contrario, nei testi precedenti si poneva a parametro lo status del cittadino UE (realizzando, spiega la Commissione, un'ingiustificata disparità di trattamento all'interno dello stesso nucleo familiare).

Solo dopo cinque (non più quattro) **anni di residenza**, permanendo la relazione familiare che aveva originato il ricongiungimento, il familiare riceverà un permesso autonomo, indipendente dalle sorti del congiunto; è lasciata facoltà a ciascuno Stato di attribuire tale titolo autonomo di soggiorno, nei casi di vedovanza, divorzio o altri gravi eventi, quale che sia il periodo di residenza del familiare (nei testi precedenti, si richiedeva almeno un anno di permanenza).

In quest'ultima proposta, come nelle altre, è presente una disposizione di chiusura che impone agli Stati di considerare in maniera appropriata, nel momento in cui rifiutano il rilascio o il rinnovo del permesso, oppure decidono sull'espulsione, la natura e la solidità delle relazioni familiari dei soggetti coinvolti; la durata della loro permanenza nel territorio dello Stato. Previsione estremamente interessante, questa, perché attribuisce rango normativo ai criteri di decisione che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo adotta da più di un decennio nelle proprie decisioni sul rispetto della vita privata e familiare, ai sensi dell'art. 8 ECHR⁵⁹. Si tratta della proposta **COM (2001) 127, 13/3/01**, sulla quale sono già state rese l'opinione del Parlamento (5/2/02, A5-0436/2001) e del Comitato Economico e Sociale (17/10/01, SOC/069).

Importante è anche l'affermazione, contenuta nell'**Agenda Sociale Europea** approvata al Consiglio di Nizza del dicembre 2000, che una politica intesa alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale deve essere accompagnata da azioni destinate a garantire la parità di trattamento a tutti i TCN legalmente residenti nel territorio dell'Unione.

La **Comunicazione n. 757/2000** mette in rilievo il fatto che l'integrazione dei migranti e la lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia, saranno più efficaci in quanto la condizione degli stranieri residenti in maniera stabile e continuativa sia la più vicina possibile a quella dei cittadini comunitari.

La materia è piuttosto delicata sia dal punto di vista formale che da quello sostanziale. Sotto il primo profilo, ci si chiede quale sia la ripartizione di competenze tra la legislazione comunitaria e la legislazione di ciascuno Stato membro. L'art. 63 TEC, dopo avere previsto al co. 3 che il Consiglio possa adottare misure sulle condizioni di ingresso e residenza, sui parametri per il rilascio da parte degli Stati di visti e permessi di lunga durata, sui diritti e sulle condizioni ai quali il TCN residente in uno Stato membro può spostarsi in un altro Stato, dice anche che in tali questioni ciascuno Stato potrà mantenere o introdurre proprie norme, purché compatibili con il TEC e gli altri trattati internazionali.

Esiste, dunque, una **competenza degli Stati parallela a quella comunitaria**, e i rapporti tra le due fonti debbono essere regolati, secondo la proposta **n. 127/2001**, dai **PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E SUSSIDIARIETÀ**, posto che - come per le altre Direttive che si stanno esaminando - la normativa comunitaria deve fungere da standard minimo comune tra le legislazioni nazionali, che potranno derogarvi solo in senso più favorevole.

⁵⁹ Sul punto, oltre a N.Sitaropoulos, *Family unit.*, cit., p. 12, si vedano, in Guild -Minderhourst (a cura di), *Security of residence and expulsion: protection of aliens in Europe*, Kluwer Law Int., The Hague, 1998, i saggi di P.van Dijk, *Protection of "integrated" aliens against expulsion under the ECHR*, p. 23, e B.Nascimbene, *Security of residence: acquisition and loss. National law and practice from the perspective of implementing art. 8 ECHR and Directive 64/221. The case of Italy*, p. 207.

Sotto il profilo sostanziale, il problema di fondo sta nella **scelta del metodo**: o stabilire, approfondendo l'idea della "cittadinanza civica" in via di principio, che la condizione dei TCN, nel rispetto dei requisiti richiesti, sia uniformata a quella dei cittadini UE, salve le deroghe espresse; oppure, al contrario, elencare in maniera specifica i diritti che spettano ai TCN, partendo non da un principio di fondamentale uguaglianza di posizioni, ma dalla netta differenziazione tra cittadini UE e non UE.

John Handoll sintetizza la differenza tra i due approcci scrivendo che, mentre il primo è "*rights oriented*", il secondo è "*discretion oriented*".

La proposta n. 127/2001 sceglie il **secondo metodo**. Essa afferma che il principale criterio per l'attribuzione dello status di TCN residente di lungo termine, è quello cronologico, e richiede almeno cinque anni di residenza legale e continuativa nel territorio dello Stato; al criterio cronologico, si aggiungono altri requisiti e cioè il possesso di sufficienti risorse economiche, la titolarità di un'assicurazione sanitaria, l'assenza di una reale pericolosità sociale. Vengono proposte procedure uniformi per l'esame delle istanze e il rilascio del titolo di soggiorno permanente; poi, l'art. 12 elenca i diritti che tale titolo conferisce. Si tratta dei **principali diritti economici e sociali**, oltre che al diritto di stabilimento, a determinate condizioni, nel territorio di un altro Stato membro insieme a propri familiari, e al diritto a una particolare protezione contro l'espulsione, che può essere disposta solo in casi gravi, e dopo che l'Autorità procedente abbia preso in considerazione quei noti parametri cristallizzati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: durata della residenza, età della persona, conseguenze dell'espulsione per l'espellendo e la sua famiglia, legami dell'espellendo con lo Stato di residenza o assenza di legami con lo stato di origine (art. 13).

Quanto ai diritti politici, l'art. 12 lett. h) prevede il diritto di associazione e la libertà sindacale, ma non contempla i diritti di elettorato. La Commissione scrive che non esiste, a tale scopo, una base legale specifica nel TEC, e anzi mentre **la Comunità può agire riguardo all'elettorato locale**, la partecipazione alle elezioni nazionali dipende dal possesso della nazionalità, e la questione rientra nella esclusiva competenza degli Stati, che già a Tampere erano stati invitati ad armonizzare le proprie legislazioni in materia, così da rendere più semplice la naturalizzazione dei TCN.

Il **5/2/02** è stato reso il **parere del Parlamento Europeo (A5- 0436/2001)**. In sede di discussione, la relatrice Ludford ha affermato che quella dell'integrazione dei TCN è una questione cruciale ed estremamente delicata, pertanto occorre procedere - letteralmente "*con i piedi di piombo*" - prima istituendo un "**permesso di soggiorno comunitario**" di lungo periodo, che permetta di armonizzare e semplificare i requisiti e le procedure richieste in ogni Stato membro per l'ottenimento dello status di residente di lungo periodo, e in un secondo momento equiparando la posizione giuridica di tutti i TCN senza distinzioni dipendenti dal Paese di origine.

I diritti politici e il diritto di elettorato

Quanto al contenuto dei diritti politici, il Parlamento afferma di condividere l'approccio della Commissione, salva un'interessante eccezione rispetto al DIRITTO DI ELETTORATO; leggiamo infatti che: "*si dovrebbe incoraggiare la concessione del diritto di voto, per lo meno a livello locale ed europeo, in quanto fattore di integrazione responsabile. Raccomanda pertanto che venga inserito un riferimento alla possibilità, per gli Stati membri, di concedere ai cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo il diritto di voto per le elezioni comunali, nazionali, europee*".

Il 17/10/02 è stato poi espresso il parere del **Comitato Economico e Sociale (parere SOC/069)**. Il Comitato critica con decisione l'approccio "*discretion oriented*": nel par. 3.1 afferma, infatti, che la lista di diritti prospettata dall'art.12 potrebbe creare dei problemi ermeneutici ed applicativi rispetto ai diritti che non prevede in maniera espressa.

Onde evitare tali incertezze, sarebbe preferibile prevedere una clausola generale che attribuisca l'uguaglianza dei diritti con i cittadini UE, salve le deroghe espresse, che dovrebbero riguardare la libertà di circolazione e stabilimento in altro Stato membro, e il diritto di voto. Solo così, scrive il Comitato, attraverso la differenziazione della posizione giuridica di quanti risiedono da tempo nell'Unione, si attuerebbe realmente l'auspicio espresso dalla Commissione stessa, che ai TCN siano attribuiti diritti tanto più estesi quanto maggiore è il loro periodo di residenza.

Quanto poi alla questione del **diritto di voto**, anche qui il Comitato si esprime in maniera piuttosto critica, scrivendo che l'elettorato a livello locale e la naturalizzazione sono questioni differenti, da trattare separatamente. Mentre la seconda appartiene senza dubbio alla competenza legislativa

nazionale, la prima può essere disciplinata a livello comunitario. Il Comitato non approfondisce tale assunto, ma, dopo avere affermato che la partecipazione politica può essere un efficace strumento di integrazione degli immigrati, esprime un forte auspicio: che tale questione sia affrontata dal prossimo Consiglio dedicato alle riforme dei Trattati.

Il **Consiglio**, infine, si è espresso sulla **proposta n. 127/2001** durante il **Vertice di Lussemburgo del 14-15 Ottobre 2002**. In particolare, ha concordato sulla durata minima del soggiorno necessaria per l'acquisizione dello *status* (5 anni), ed ha auspicato che sia facilitata la mobilità del TCN di lungo periodo tra i diversi Stati membri, rinviando comunque la proposta ad un successivo esame.

È importante notare, comunque, che nelle Conclusioni il Consiglio fornisce indicazioni ben precise agli Stati membri, affermando di ritenere importante che *“le politiche nazionali di integrazione mirino a ravvicinare i diritti e gli obblighi delle persone interessate, specie se soggiornanti di lungo periodo, a quelli dei cittadini degli Stati membri, onde assicurare la possibilità di una partecipazione effettiva a tutti gli aspetti della vita economica, sociale, culturale e civile nel Paese di accoglienza”* e che *“i sistemi nazionali promuovano la partecipazione attiva dei TCN alla vita della collettività e al mercato del lavoro in conformità del diritto nazionale”*.

Il diritto di ingresso nell'Unione di cittadini non comunitari per motivi di lavoro

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO SULLE CONDIZIONI DI INGRESSO E SOGGIORNO DEI TCN PER MOTIVI DI LAVORO AUTONOMO O SUBORDINATO

Proposta **COM (2001) 386, 11/7/01**. Ha proceduto nel suo *iter* piuttosto lentamente e già dall'inizio non ha stabilito una data di scadenza per la sua approvazione, tanto da essere ritirata nelle successive proposte della Commissione in seguito all'esercizio di *screening* relativo alla loro pertinenza generale, al loro impatto sulla concorrenzialità e ad altri aspetti del lavoro (2006/C 64/03).

Si affronta qui il contenuto che dibatte perché il tema è estremamente delicato, la definizione e la quantificazione dei flussi di migranti ammessi nel proprio territorio sono prerogative custodite gelosamente dagli Stati membri e, proprio per questo, la proposta di Direttiva definisce le strategie e le procedure comuni per gli ingressi di cittadini non comunitari per motivi di lavoro, ma non si occupa di quantificare tali ingressi, lasciando tale compito alle legislazioni nazionali e affidando la loro armonizzazione all'applicazione del “metodo aperto di coordinamento” di cui alla comunicazione n. 387/2001.

Al momento, non esiste alcuna norma vincolante di diritto comunitario, ma unicamente **due Risoluzioni del Consiglio: 20/6/1994** sulle limitazioni all'ingresso di TCN nel territorio di uno Stato membro per motivi di lavoro, e **30/6/94** sulle limitazioni all'ingresso per motivi di lavoro autonomo⁶⁰. Entrambe le Risoluzioni affermano che, essendo il livello di disoccupazione nel territorio UE piuttosto elevato e dovendosi applicare il principio della preferenza per la manodopera comunitaria, **la regola** prescelta è quella di **negare la possibilità di un'immigrazione legale stabile**, viceversa in via eccezionale ciascuno Stato procederà ad ammettere nel proprio territorio, per periodi di tempo limitati, lavoratori immigrati. Del pari, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, essi non potranno essere ammessi se la loro attività non sia tale da portare un beneficio economico allo Stato che li riceve.

Dal 1994 ad oggi, il contesto economico e sociale dell'Unione è mutato. Come si è già detto, la comunicazione della Commissione su una politica comune in materia di immigrazione, prende atto del carattere strutturale del fenomeno, del fallimento delle politiche di “immigrazione zero”, e del fatto che l'immigrazione apporta anche dei benefici alle società di accoglienza, soprattutto al mercato del lavoro, che in alcuni settori soffre di scarsità dell'offerta a causa della bassa crescita demografica e della crescita complessiva del livello di istruzione e specializzazione dei lavoratori.

La proposta n. 386/2001 “sulle condizioni di ingresso e residenza dei TCN per lavoro subordinato o autonomo”, traendo spunto proprio dalla comunicazione n. 757/2000, pone alcuni principi ai quali gli Stati membri dovranno attenersi in un prossimo futuro. Essi sono:

- trasparenza, razionalità, chiarezza e semplicità nelle condizioni e nelle procedure amministrative di ingresso;

⁶⁰ Pubblicate entrambe nella GUCE 19/9/1996, n. C247. Per un approfondimento delle questioni legate al controllo delle frontiere, alla lotta contro l'immigrazione clandestina ed al rimpatrio degli immigrati illegali, si veda la comunicazione della Commissione COM (2002) 564, 14/10/02.

- differenziazione dei diritti garantiti agli immigrati a seconda della durata della loro permanenza;
- considerazione per la situazione del mercato del lavoro dello Stato interessato: un impiego può essere assegnato ad un TCN solo quando non vi sia la disponibilità di un lavoratore comunitario, e salvi eventuali obblighi di diritto internazionale⁶¹;
- assistenza ed informazione per i datori di lavoro: devono essere messi a loro disposizione strumenti rapidi ed efficienti per fare fronte a carenze di manodopera comunitaria e per dimostrare di avere rispettato il principio di preferenza appena enunciato.

Cardine della proposta è il “**principio di preferenza**”, descritto dall’**art. 6**. Al momento della presentazione della richiesta di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, dice la norma, deve essere dimostrato che quel posto di lavoro non potrebbe essere occupato da un cittadino dell’Unione, da un TCN familiare di un cittadino europeo, da un TCN che ha diritto all’accesso al mercato del lavoro europeo in virtù di specifici accordi internazionali, da un TCN legalmente presente nel territorio dello Stato interessato da più di tre anni. L’elemento critico di questo principio è come si possa dimostrare il soddisfacimento della condizione appena descritta. **L’art. 6 prevede tre possibilità**: una dimostrazione individuale, qualora per tale impiego sia stato pubblicato un annuncio (rimasto inevaso) secondo le forme e i termini prescritti; una dimostrazione “orizzontale”, qualora lo Stato, in ragione di necessità di specifici settori produttivi, metta in atto programmi di ricerca del personale mirati e limitati nel tempo; infine, la possibilità, per lo Stato, di individuare annualmente delle quote di lavoratori stranieri da ammettere nel proprio territorio.

Come si può notare, la proposta indica agli Stati i criteri orientativi ed alcune possibilità di attuazione delle loro politiche migratorie, lasciando loro un ampio margine discrezionale nella scelta degli strumenti da utilizzare. Questo vale anche per le disposizioni procedurali, nel senso che non viene stabilita una procedura comune europea, ma vengono posti alcuni criteri in relazione:

- alla **durata massima del permesso** per motivi di lavoro: tre anni;
- ai **motivi per i quali può essere revocato**; in particolare è indicata la durata massima del periodo di disoccupazione entro il quale la revoca non è disposta;
- ai **diritti di cui deve godere il titolare del permesso per motivi di lavoro**: ingresso e reingresso nel territorio dello Stato; transito nel territorio di altro Stato membro se necessario per l’ingresso in quello che ha rilasciato il permesso; soggiorno in detto Stato; esercizio dell’attività lavorativa per la quale è stato ottenuto il permesso; uguale trattamento con i cittadini UE con la previsione, comunque, per gli Stati, di prevedere anche delle restrizioni. Tali restrizioni sono descritte dall’art. 11 co. 2 e possono riguardare il diritto alla formazione professionale (per i titolari di permesso di soggiorno di almeno un anno), o l’accesso ai servizi pubblici ivi compreso il sistema dell’edilizia pubblica (per i titolari di permesso di almeno tre anni).

La proposta n. 386/2001, nei suoi contenuti salienti, adottava quindi un approccio spiccatamente economico e funzionale alle esigenze del mercato del lavoro europeo.

Tale approccio è stato criticato con decisione nel **parere** espresso dal **Comitato Economico e Sociale** il **16/1/02 (SOC/084)**. Secondo il Comitato, infatti, la sopra descritta proposta non soddisfa gli obiettivi posti dalla Comunicazione n. 757/2000, la quale metteva in evidenza la necessità di una politica sull’immigrazione più aperta e di una maggiore praticabilità dei canali di ingresso legali. Allo stato attuale, infatti, le strade percorribili sono così ristrette e complesse, che la maggior parte degli immigrati entra clandestinamente, alimentando meccanismi di lavoro nero e di economia sommersa pericolosi sia per i diritti dei lavoratori sia per l’andamento complessivo del sistema. Allora, l’unico metodo davvero efficace per combattere l’immigrazione clandestina, è la definizione di meccanismi di ingresso chiari e realmente rispondenti alle esigenze europee. Secondo il Comitato, la proposta in esame non soddisfa questi obiettivi di chiarezza e semplificazione.

Il modello proposto, infatti, è quello dell’**ingresso solo di chi sia già in possesso di un’offerta di lavoro** (formulata nel rispetto del principio di preferenza per la manodopera comunitaria).

Il Comitato propone di aggiungere una **seconda possibilità di ingresso**, e cioè il rilascio di un

⁶¹ Per quanto “brutale” ed eticamente poco condivisibile, se si tengono a mente gli squilibri economici tra il Nord e il Sud del mondo (causa prima delle migrazioni), questo criterio di gestione dei flussi migratori deve essere ritenuto giuridicamente legittimo, non essendovi, come si è detto nel Cap. I, al di fuori di alcune ipotesi individuate dal diritto internazionale dei diritti umani, un diritto soggettivo dello straniero di fare ingresso nel territorio di uno Stato diverso da quello di cui ha la nazionalità. Sul punto, cfr. P.Boeles, *Freedom, security and justice for all*, cit., p. 9.

permesso temporaneo, di sei mesi, finalizzato alla ricerca di lavoro, attraverso il quale sia possibile per il cittadino non comunitario di presentarsi personalmente al potenziale datore di lavoro (cosa peraltro indispensabile nella maggior parte dei casi, si pensi alle piccole e medie imprese, o al lavoro domestico).

Il parere è critico anche rispetto allo status che la proposta attribuisce al titolare di permesso di soggiorno.

Il Comitato osserva infatti che l'art. 11 andrebbe integrato con la garanzia di alcuni diritti al momento non menzionati (diritto allo studio, allo svolgimento dell'insegnamento e di attività di ricerca scientifica, all'assistenza sociale e all'alloggio, all'assistenza legale) e che, comunque, le restrizioni di cui al co. 2 sono formulate in maniera tale da dare adito a possibili azioni discriminatorie contro gli immigrati. Tale comma andrebbe pertanto rivisto, anche perché nella stessa proposta n. 386 è contenuta una clausola finale anti discriminazioni (art. 32).

Il Comitato conclude richiamando il Consiglio e la Commissione a dimostrare un maggiore impegno nella costruzione di una politica comune sull'immigrazione che sia realmente efficace e capace di combattere l'immigrazione clandestina (e soprattutto lo sfruttamento degli immigrati clandestini in un mercato del lavoro "nero" ben presente in Europa), e sollecitando la ratifica, da parte dell'UE e degli Stati membri, della Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata nel 1990 dall'Assemblea Generale dell'ONU.

Il diritto di ingresso nell'Unione per altri motivi

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO SULLE CONDIZIONI DI INGRESSO E SOGGIORNO DEI TCN PER MOTIVI DI STUDIO, FORMAZIONE, ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO

Proposta **COM (2002) 1886, 7/10/02**. È l'ultima presentata e riguarda una questione residuale e meno spinosa di quelle che si sono già prese in considerazione, trattandosi per lo più di individui che intendono fare ingresso nel territorio dell'UE per scopi determinati e limitati nel tempo, scopi che secondo la Commissione sono di arricchimento tanto del Paese di origine quanto di quello di accoglienza. La proposta riguarda studenti, stagisti, volontari ed ha lo scopo di favorire la mobilità di questi soggetti sia da Paesi terzi verso Stati UE, sia, una volta entrati, all'interno del territorio europeo. La Commissione auspica che siano poi gli Stati ad individuare procedure più veloci per il rilascio di questo tipo di permessi, magari attraverso appositi accordi interistituzionali tra i Ministeri preposti alla gestione delle politiche migratorie, e quelli dell'Istruzione e dell'Università.

Per concludere, è opportuno ricordare che, nel presentare quest'ultima proposta, il Commissario alla Giustizia e agli Affari Interni Antonio Vitorino ha chiarito come la Commissione non abbia inteso proporre una normativa generale sull'ingresso dei TCN, ma normative specifiche per categoria (appunto, studenti, volontari, lavoratori subordinati o autonomi), restando la disciplina di altri, residuali gruppi, rimessa alle legislazioni nazionali.

Il ruolo del Consiglio d'Europa

Varie convenzioni sono dedicate alla **tutela dei diritti degli stranieri migranti**, o comunque hanno influenza sulla loro condizione giuridica. Le principali, alle quali si fa rinvio, sono la **Convenzione europea (ECHR)**, la **Convenzione sullo stabilimento (ECE)**, la **Carta Sociale Europea (ESC)** e la **Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti (EMW)**.

In questa linea di approfondimento sul tema della cittadinanza, la tutela di questi diritti va anche considerata perché, alla luce dei principi grazie ai quali vengono o verranno garantiti al TCN, aprirà la strada verso il riconoscimento della pienezza di tutti i diritti fondamentali. E di fatto, si dimostra che vi è un chiaro riferimento a essi in alcuni Atti del COE.

Vi sono poi **altri atti** che prendono in considerazione particolari situazioni giuridiche nelle quali lo straniero può trovarsi, e che risulta interessante considerare a questo punto perché rendono evidente la diversa prospettiva entro la quale si muove un organismo come l'UE, che nasce con finalità di integrazione economica del territorio, e come invece il COE che, come appena detto, è istituzionalmente preposto alla promozione dei diritti fondamentali della persona.

Il COE, per l'appunto, si muove verso l'obiettivo dell'uguale trattamento degli individui, indipendentemente dalla loro nazionalità. Normalmente, con l'importante eccezione dell'ECHR, la sfera di applicazione soggettiva dei trattati sottoscritti nell'ambito COE è riferita ai soli cittadini degli Stati parti. Sul punto, peraltro, dalla fine degli anni '80 si è realizzata una significativa evoluzione.

Primo esempio in tal senso è stata la **Raccomandazione 30/6/1988, n. 1082** dell'Assemblea Parlamentare, che sollecitò gli Stati Membri a riconoscere i diritti dei migranti, quale che fosse la loro nazione di provenienza, e fece espressamente menzione dell'obiettivo della garanzia agli stranieri legalmente residenti da almeno 5 anni di diritti analoghi a quelli dei cittadini (con specifico riferimento anche ai diritti politici a livello locale). Sul punto, fondamentale è stata la **Convenzione n. 144 del 5/2/92** sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, che riguarda ogni persona legalmente residente nel territorio di uno Stato di cui non abbia la nazionalità, e disciplina le libertà di espressione, riunione e associazione (Capo A), l'istituzione a livello locale di organismi consultivi rappresentativi degli stranieri residenti (Capo B), ed infine la concessione dei diritti elettorali a livello locale (Capo C).

È interessante notare che questa Convenzione opera una **graduazione dell'ampiezza dei diritti che riconosce allo straniero**, in ragione della durata della sua permanenza nel territorio dello Stato e dell'integrazione *de facto* in detto territorio. Infatti, mentre le libertà di cui al Capo A sono riconosciute "*negli stessi termini che ai cittadini*" a tutti gli stranieri presenti, le istituzioni consultive sono previste al Capo B solo per quegli Stati nei quali vi sia "*un significativo numero di stranieri residenti*" e, soprattutto, i **diritti elettorali** sono riconosciuti solo a livello locale e solo ai residenti da almeno 5 anni.

Di estremo interesse, poi, sono **due raccomandazioni**. La prima riguarda il momento dell'**ingresso dello straniero nel territorio nazionale**. Si tratta della **Raccomandazione n. 1, 19/9/01 del Commissario per i diritti umani**, sui diritti umani degli stranieri che desiderano entrare in uno Stato membro del Consiglio, e sull'esecuzione degli ordini di espulsione⁶². Questa Raccomandazione, che pure non può arrivare a proclamare l'esistenza di alcun diritto di ingresso, vuole richiamare gli Stati al rispetto di una serie di diritti fondamentali dello straniero. Essa parte dalla constatazione che è comune agli Stati membri il problema della "*precarietà, dal punto di vista legale ed umanitario, della situazione degli stranieri che aspirano ad entrare nei loro territori*", e formula una serie di raccomandazioni tra le quali due paiono di estremo interesse: al par. 1, il Consiglio ricorda che "*ogni individuo ha il diritto, al proprio arrivo alla frontiera di uno Stato membro, di essere trattato con il rispetto dovuto alla sua dignità di essere umano, senza essere automaticamente considerato un criminale*"; al par. 11 ricorda, nel caso di respingimento o espulsione, che il diritto al ricorso giudiziale deve essere accessibile ed effettivo, ai sensi dell'art. 13 ECHR. Infine, vi è la **Raccomandazione 13/9/2000, n. 15 dell'Assemblea Parlamentare**, sulla sicurezza del soggiorno degli immigrati di lungo termine. Il documento definisce tali gli stranieri che risiedono legalmente in uno Stato da almeno cinque anni, così come i loro familiari, ed afferma che costoro dovrebbero godere di condizioni non meno favorevoli di quelle spettanti ai cittadini dello Stato con riferimento ad una serie di diritti che coincidono con quelli menzionati dalla proposta **n. 127/2001 della Commissione europea**, ma, in più, con aggiunta estremamente significativa, comprendono anche la partecipazione alla vita pubblica a livello locale attraverso l'elettorato attivo e passivo (in linea con la Convenzione n. 144/1992).

CITTADINANZA EUROPEA

Si può approfondire il tema legato all'integrazione europea del TCN su:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14502_it.htm

Oppure se si vuole approfondire l'aspetto giuridico legato ai temi della libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm

Sintesi sullo status giuridico dei TCN nell'Unione

È opportuno, a questo punto, alla luce delle linee guida delle politiche comunitarie e le proposte di direttive elaborate dalla Commissione, sintetizzare qual è lo status giuridico dei TCN nell'Unione.

L'attenzione sarà concentrata su coloro i quali non siano già tutelati da specifiche norme di diritto comunitario (ad esempio i familiari di un cittadino UE, o i cittadini di Stati con i quali l'UE abbia stipulato accordi di associazione).

Quando si parla di TCN residente di lungo periodo si fa riferimento alla situazione dello straniero

⁶² Si può leggere, unitamente ad una breve nota di commento di M. Balboni, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 1/2002, p. 217.

che, essendo regolarmente presente da un tempo significativo in un certo territorio, senza essersi naturalizzato, ha titolo per ottenere un documento di soggiorno di carattere stabile.

La normativa dei diversi Stati membri non è uniforme come rileva anche la Comunicazione COM (2000) 757. Sebbene le politiche di integrazione dei TCN stiano tra i capisaldi delle linee guida comunitarie in materia di immigrazione, sussistono tra i vari Stati notevoli differenze, che ne rispecchiano le diverse caratteristiche sociali, politiche e culturali.

IN ITALIA, per poter avanzare richiesta di **carta di soggiorno**, titolo valevole per un tempo indeterminato, lo straniero deve risiedere nel territorio dello Stato da almeno 6 anni (erano 5 prima della modifica introdotta con l. 189/02) ed essere in possesso di un permesso che consente un numero illimitato di rinnovi⁶³; deve dimostrare di possedere un reddito sufficiente al sostenimento proprio e dei familiari a carico; non deve avere subito condanne penali o essere stato tratto in giudizio per i reati di cui agli artt. 381 e 380 c.p.p. Una volta acquisita la carta di soggiorno, lo status dello straniero è caratterizzato da una **tendenziale stabilità**: egli infatti può essere espulso solo per gravi motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale o nei casi previsti dall'art. 9 co. V del T.U. Gode inoltre dei seguenti diritti: può fare ingresso nel territorio dello Stato senza necessità di visto, svolgere qualsiasi attività lecita che non sia riservata dalla legge ai soli cittadini, accedere ai servizi e alle prestazioni erogate dalla P.A., partecipare alla vita pubblica locale esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento, in armonia con la Convenzione di Strasburgo n. 144/1992 (l'Italia in realtà ha ratificato, con l. 203/94, solo i Capi A e B della Convenzione, che riguardano le forme di partecipazione politica diverse dall'esercizio dei diritti elettorali).

In generale, poi, quello che si può desumere dalle diverse legislazioni nazionali è, secondo Handoll, l'idea che in ogni caso la **pienezza dei diritti** potrà essere raggiunta dal TCN solo con la **naturalizzazione**.

Prima, si può parlare di semi cittadinanza, in inglese **denizenship**, cioè **condizione intermedia tra quella dello straniero e quella del cittadino**, che si differenzia da quest'ultima non solo per taluni caratteri residui di precarietà (la revocabilità della carta di soggiorno e la possibilità di espulsione in talune gravi ipotesi), ma anche, sotto il profilo dei diritti, per il non frequente riconoscimento dei diritti politici-elettorali e, sotto il profilo dell'appartenenza, dal fatto che il *denizen* non fa parte *iure sanguinis* né *iure electionis* della comunità nazionale. L'esistenza di una categoria di semi cittadini, cioè, non ha fino a ora indotto a mutamenti nella definizione del rapporto tra comunità nazionale e comunità politica⁶⁴.

Nella **proposta di direttiva COM (2001) n. 127** la Commissione dichiara di avere adottato come base di lavoro il principio, espresso nelle Conclusioni del Consiglio di Tampere e nella comunicazione (COM) 2000 n. 757, in base al quale, al fine di una buona integrazione degli immigrati nel tessuto sociale dell'Unione, è necessario prestare particolare attenzione alla condizione giuridica degli stranieri residenti di lungo periodo, rendendola quanto più possibile vicina a quella dei cittadini europei. È opportuno ricordare che la comunicazione (COM) 2000 n. 757 si spinge fino ad affermare che *“la Carta europea dei diritti fondamentali potrebbe offrire il riferimento per lo sviluppo del concetto di cittadinanza civica in un particolare Stato membro, comprensiva di un nucleo comune di diritti e doveri, per i TCN”* (Memorandum esplicativo, par. 3.5). **La proposta (COM) 2001 n. 127** (per la cui analisi si rinvia a quanto già sopra detto), è molto meno ambiziosa. In primo luogo, non prevede un generale principio di uguaglianza e di non discriminazione rispetto ai cittadini dell'Unione, bensì obbliga all'uguale trattamento in una serie di situazioni elencate all'art. 12 e riferibili ai diritti economico-sociali e sindacali, oltre che alla libertà di circolazione nell'intero territorio dello Stato membro. Come già rilevato, si segue un approccio *“discretion oriented”* e non *“rights oriented”*, in base al quale la condizione di partenza del TCN è quella di *diseguaglianza salve le situazioni indicate*, e non di eguaglianza generale salve alcune prerogative tipiche dei cittadini.

L'art. 12 co. II lascia libero ciascuno Stato di estendere ulteriormente il campo di applicazione del principio di eguaglianza; sta di fatto, però, che la norma giunge al “cuore” dei **diritti di**

⁶³ La circolare del Ministero dell'Interno 4.4.01, n. 300/C/2001, criticata dalla dottrina e superata dalla giurisprudenza, aveva interpretato l'art. 9 T.U. nel senso di introdurre altri due requisiti: la titolarità di un permesso che consenta un numero indeterminato di rinnovi non solo al momento dell'istanza, ma per tutti (gli allora) 5 anni di permanenza, ed il possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

⁶⁴ Z.Layton Henry, *The political rights of migrant workers in Western Europe*, London 1990, p. 186, fa leva soprattutto su questa estraneità culturale e simbolica del *denizen* dalla comunità nazionale, che dipende dal fatto che quest'ultima è tradizionalmente concepita quale coincidenza di *ethnos* e *demos*.

cittadinanza, e cioè ai **diritti politici**, e neppure si occupa dell'armonizzazione tra le legislazioni nazionali in materia di acquisizione della nazionalità. A questo proposito, il Memorandum esplicativo dichiara che le due questioni, sebbene di fondamentale importanza per l'integrazione dei TCN non sono state affrontate, perché non esiste in proposito, nei Trattati, una specifica base legale. In effetti, non solo i Trattati, ma nemmeno la Carta dei diritti fondamentali prevedono l'estensione ai TCN di quei **diritti elettorali nel luogo di residenza** che sono già riconosciuti ai cittadini europei.

C'è invece un diritto che, in base all'art. 63 co. IV TEC e all'art. 45 co. II, può essere esteso ai TCN, e che la proposta (COM) 2001 n. 127 disciplina: si tratta della **libertà di circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione**. La proposta si occupa del diritto di residenza in uno Stato diverso da quello che ha riconosciuto lo status di TCN di lungo periodo, e vuole inserirsi nel processo di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, spazio che è impensabile, spiega il Memorandum nel par. 5.6, senza il riconoscimento anche ai TCN di un certo grado di mobilità⁶⁵; peraltro, sembra ispirarsi (diversamente dall'art. 45 della Carta) a una visione di stampo economico, come si rileva dal par. 5.8 che collega l'accresciuta possibilità di movimento dei TCN a un più razionale utilizzo della forza lavoro disponibile dei diversi Stati membri. **L'art. 16** della proposta dichiara che la libertà in parola spetta ai TCN che intendano esercitare nel secondo Stato una attività di lavoro subordinato o autonomo, oppure siano studenti, o impegnati in attività di formazione professionale, o infine (e qui si nota il recepimento dell'interpretazione giurisprudenziale estensiva dell'art. **18 TEC** operata dalla Corte di Giustizia) a quanti, pur non esercitando una attività economica, possiedono risorse sufficienti per risiedere nel secondo Stato senza gravare sul suo sistema di assistenza pubblica (principio questo che, in base al diritto vigente, si applica peraltro anche ai cittadini europei). Proprio in ragione dell'idea che il TCN trasferitosi non deve diventare un peso per il suo nuovo Stato di residenza (Preambolo della proposta n. 127/01, par. 19), ivi gli saranno garantiti quegli stessi diritti di cui godeva nel primo Stato, eccezion fatta per l'assistenza sociale o eventuali sussidi scolastici: questo limite, invece, non sussiste per il cittadino europeo che esercita il proprio diritto alla libertà di soggiorno.

La condizione giuridica del TCN residente di lungo periodo, con riferimento alla proposta di direttiva esaminata, differisce da quella del cittadino europeo essenzialmente per quattro profili:

- **al TCN non è riconosciuto il diritto di fare ingresso nel territorio dell'Unione**. La sua posizione, peraltro, è tendenzialmente stabile in quanto l'espulsione o la revoca del titolo di soggiorno sono possibili nelle sole gravi ipotesi previste dalla legge. A tal proposito, però, due considerazioni si impongono. La prima, è che non è chiaro dalla Parte II della proposta se le tutele contro l'espulsione trovino applicazione anche nei confronti dello Stato membro nel quale il TCN abbia esercitato il proprio diritto alla libertà di circolazione e soggiorno. La seconda, riguarda la tutela giurisdizionale contro il provvedimento di espulsione: in base all'art. 68 TEC; nelle materie del Tit. IV la Corte di Giustizia può pronunciarsi solo nel caso in cui la questione sia sollevata nel corso di un giudizio di ultima istanza secondo l'ordinamento interno, mentre di norma, ex art. 234, è previsto il ricorso facoltativo alla Corte quale che sia il grado di giudizio in cui la questione viene sollevata⁶⁶;
- **al TCN non sono riconosciuti, nello Stato di residenza, i diritti politici** al livello locale né l'elettorato attivo o passivo alle elezioni per il PE;
- **se il TCN esercita il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno in un secondo Stato UE**, in tale secondo Stato (dove pure può acquistare, dopo una permanenza quinquennale, lo status di residente di lungo periodo) egli gode degli stessi diritti che gli erano riconosciuti nel primo ad eccezione di alcuni diritti a prestazioni sociali;
- **non esiste un generale principio di uguaglianza e non discriminazione sulla base della cittadinanza rivolto ai TCN nei confronti dei cittadini europei**.

L'art. 12 TEC infatti, nonostante alcuni autori avanzino diverse interpretazioni, si riferisce al divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità, entro la sfera di applicazione del diritto comunitario; anche l'art. 21 co. II della Carta dei diritti fondamentali si riferisce al campo di

⁶⁵ Attualmente, infatti, non esistono previsioni che garantiscano ai TCN residenti di lungo periodo la libertà di circolazione e soggiorno. In base all'*acquis* di Schengen, costoro possono circolare nel territorio UE e soggiornare per non più di tre mesi, mentre se intendono stabilirsi nel secondo Stato, debbono percorrere lo stesso *iter* riservato ai migranti "di prima istanza".

⁶⁶ S. Greco, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, cit. p. 945, osserva che la previsione di un differente *standard* di tutela giudiziale tra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi suscita perplessità "alla luce dell'impegno, assunto dall'Unione senza alcun vincolo di condizione, di garantire l'osservanza dei diritti fondamentali della persona da parte dell'ordinamento comunitario".

applicazione dei Trattati; infine, la proposta (COM) 2001, n. 127, come si è notato, lungi dal contenere il principio di eguaglianza come regola e la possibilità di un trattamento differenziato in certi settori, stabilisce invece la presunzione di un trattamento differenziato, salvo in alcune questioni.

La differenza più densa di significato è senza dubbio la seconda, e cioè l'**esclusione del cittadino non comunitario dalla titolarità dei diritti politici**. In questo senso, il concetto di *denizenship*, che possiamo applicare allo status dei TCN residenti di lungo periodo, se risulta per un verso di estremo interesse perché offre una alternativa tra la precarietà dello straniero con permesso di soggiorno temporaneo e l'obbligo della naturalizzazione, per un altro suscita non pochi interrogativi. Tenendo a mente le disposizioni comunitarie e italiane espresse in questo paragrafo, si nota che la condizione di semi cittadinanza crea una categoria di individui che sono soggetti alla giurisdizione dello Stato in cui vivono, beneficiano delle prestazioni pubbliche per lo più su un piede di parità con i cittadini nazionali, partecipano alla vita sociale ed economica e pagano le tasse, ma non possono per definizione partecipare ai procedimenti politici in base ai quali vengono assunte le decisioni che li coinvolgono.

In qualsiasi maniera si voglia giustificare questa situazione, si tratta di un **deficit di democrazia nel Paese ospite**, come ad esempio scriveva Zig Layton Henry già all'inizio degli anni '90: *"L'immigrazione ha reso obsolete le definizioni di appartenenza e cittadinanza nello Stato moderno. (...) La stabile presenza di milioni di immigrati stranieri che sono esclusi dalla partecipazione politica è una sfida ai valori liberaldemocratici e alle procedure istituzionali così grandemente apprezzate nelle democrazie pluraliste."*⁶⁷

Il parallelismo tra la cittadinanza nazionale e il processo di costruzione della cittadinanza europea

È opinione pressoché unanime della dottrina che il processo di costruzione della cittadinanza europea, e il parallelismo che i Trattati cercano di istituire tra quest'ultima e la cittadinanza nazionale, stia riproducendo a livello europeo quel paradigma di esclusione dei non-cittadini che è stato proprio degli Stati-nazione⁶⁸.

Rainer Baubock scrive che se è vero che esistono delle aporie nei benefici che la cittadinanza europea porta ai suoi titolari, è ancora più vero che il problema più serio che essa apporta è l'impatto negativo su coloro i quali ne sono esclusi, sotto **tre profili: *minori opportunità** di migliorare la propria condizione nel territorio dell'Unione, ***accresciuta diseguaglianza e *relativo peggioramento del loro status** nei diversi Stati membri nei confronti degli altri stranieri residenti cittadini di Stati membri (questo, però, dipende anche dalla lentezza nell'attuazione delle politiche comuni in materia di immigrazione e soprattutto di integrazione dei TCN, e non solo dalla cittadinanza europea in sé).

I caratteri di derivatezza e di specialità, e l'assenza di una competenza comunitaria in materia di attribuzione delle cittadinanze nazionali non fanno che consolidare l'idea che la cittadinanza europea, nonostante il nome, indichi non tanto una relazione tra l'individuo e le istituzioni dell'Unione, bensì, come è tradizione, il rapporto tra individuo e Stato di appartenenza.

L'obiettivo di integrare in maniera sempre più stretta gli Stati membri e le loro popolazioni ha portato, soprattutto a livello interstatale a sottolineare la differenza tra gli europei e i TCN, in base a quello stesso schema di ragionamento per cui, al fine di costruire uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, devono essere rafforzati i controlli alle frontiere e le barriere per chi, senza essere europeo, voglia accedere ai vantaggi apportati dall'integrazione.

Theodora Kostakopoulou rileva come, oltre a questo **atteggiamento di chiusura**, vi sia, nei confronti degli immigrati regolarmente presenti nel territorio dell'Unione, un atteggiamento che ne sottolinea il carattere di gruppo sociale vulnerabile, bisognoso di protezione e di tutela (si pensi ai vari programmi europei contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia), piuttosto che di gruppo formato da persone titolari di diritti. Scrive la studiosa a proposito di quello che definisce *"vulnerability model"*: *"In fin dei conti, la vulnerabilità nasce dalla mancanza di potere: è una*

⁶⁷ Z.Layton Henry, *The political rights of migrant workers*, cit., p. 186 (traduzione personale). Sul punto, anche R.Cholewinski, *Migrant workers in international law...*, pp. 370 ss.

⁶⁸ Si vedano, tra gli altri, R.Baubock, *Citizenship and national identities in the European Union*, cit.; R.Rubio Marin, *Equal citizenship and the difference that residence makes*, in M.La Torre (a cura di), *European citizenship...*, cit., p. 201; T.Kostakopoulou, *Invisible citizens...*, cit., p. 180.

costruzione sociale, una condizione, usata spesso per giustificare (e non disturbare) l'inserimento dei migranti in strutture di potere che li separano dai cittadini dello Stato o dai cittadini europei. Il modello della vulnerabilità, in questa maniera, rafforza la distinzione gerarchica tra membri e non membri. Fallisce nel riconoscere le istanze dei migranti per eguali livelli di appartenenza e partecipazione e non incoraggia la loro partecipazione attiva nelle diverse strutture (...) È difficile dire se la Commissione ha adottato il modello della vulnerabilità perché priva di una visione audace della costruzione di una comunità politica nell'UE, o semplicemente in quanto consapevole che proposte più radicali non avrebbero incontrato l'approvazione del Consiglio".

PROPOSTE PER UNA CITTADINANZA COSMOPOLITICA IN UN CONTESTO DEMOCRATICO

I principali soggetti istituzionali risultano essere gli Stati, nonostante il progressivo logoramento del loro potere dovuto sia alla formazione di poteri sovranazionali sia alla rivendicazione di etnie sub-nazionali, nonché al processo migratorio di persone dai paesi dei Sud a quelli dei Nord in costante aumento. Il quadro di regole generali e condivise dagli Stati fino a oggi è destinato a un radicale mutamento per dare una risposta politica ai nuovi problemi, posti dalla crescente presenza di nuovi soggetti politici. I gruppi economici e le multinazionali sono, ad esempio, i più incisivi fra questi soggetti informali della politica, anche se accanto al loro ruolo di leadership per ora incontrastato esistono nel mondo politico altri ruoli⁶⁹.

Per quanto concerne la politica internazionale, ad esempio, la NATO che è un'organizzazione militare multinazionale è intervenuta in un conflitto etnico interno a uno Stato (Kosovo 1999), con la motivazione della difesa del principio di autodeterminazione dei popoli. Ma anche in altri casi, come la tutela dell'ambiente (diritti di terza generazione), gli studi sul DNA, la clonazione e altri problemi di bioetica (diritti di quarta generazione), è stato possibile osservare un dialogo ad altissimo livello, che mostra come gli Stati nazionali abbiano perso, quando si discutono di diritti fondamentali, la sovranità esclusiva⁷⁰.

A questo proposito è interessante far riferimento al nesso con la cooperazione allo sviluppo che vede cooperare affianco ai tradizionali attori statuali e alle ONG, nuovi soggetti attivi sia pubblici che privati: enti locali, università, imprese. La cooperazione da loro condotta è identificata con il nome di cooperazione decentrata o di comunità. Ciò ha comportato la definizione di nuovi approcci, mentre gli assi tematici e le finalità della cooperazione internazionale restano comunque immutati e così facendo si migliorano e si rafforzano. È opportuno sottolineare, infatti, che non viene eroso il significato e la efficacia della cooperazione, così come sta accadendo oggi alla politica interna e internazionale con i nuovi attori su citati.

Secondo la **definizione di cooperazione comunitaria** di Michele Nardelli: *"Nella cooperazione comunitaria due sono le parole chiave alla base: prossimità e reciprocità. I territori sono i protagonisti della relazione: un mix di istituzioni locali e di espressioni della società civile organizzata con un diffuso coinvolgimento di sensibilità e di competenze che si mettono in gioco. Si tratta di una relazione permanente che supera la logica del progetto che cerca di fare sistema e si interroga reciprocamente"*⁷¹.

La cooperazione tra comunità è una progettazione, una collaborazione tra territori, espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla **partecipazione democratica**, sul **dialogo**, sulla **promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali**, e sul **rafforzamento delle capacità degli attori locali** e, in particolare, dei gruppi svantaggiati.

L'obiettivo è favorire uno sviluppo migliore, perché considera in misura maggiore (rispetto alle tradizionali politiche tra Stati) i diritti, i bisogni e le priorità delle popolazioni nei loro luoghi concreti di vita. Allo stesso tempo, attraverso la conoscenza reciproca, gli attori del Nord e del Sud creano legami, intessono reti, e questo aumenta la coscienza collettiva verso una cultura dell'accoglienza e della cooperazione, verso una volontà d'impegno personale.

Importante è, quindi, il sostegno alle politiche democratiche di decentramento nei Paesi partner e il ruolo dei poteri locali e delle organizzazioni politiche, economiche, sociali, culturali e religiose della

⁶⁹ Cfr. G. Cavallari (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, già citato.

⁷⁰ Cfr. *Ibidem*.

⁷¹ Cfr. M. Nardelli, *Circo umanitario e cooperazione umanitaria*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 13 aprile 2005. www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Circo-umanitario-e-cooperazione-comunitaria-28913.

società civile, in un rapporto dialettico virtuoso, dove un altro principio fondamentale è quello del “buon governo” e quindi della trasparenza, della responsabilità e del rendere conto (*accountability*) da parte dei diversi soggetti dello sviluppo. È importante ribadire che non si tratta semplicemente di una cooperazione dove operano assieme attori diversi, quanto di una cooperazione che si fonda su metodi partecipativi e che ha come fine la costruzione di una società più democratica a livello locale, dove tutti, e in particolare le persone più svantaggiate, abbiano la possibilità di acquisire capacità e potere di cambiamento. È il contenuto quindi che conta: non è solo una questione “di chi”, ma anche e soprattutto di “come” e “per cosa”.

In tale contesto globale dinamico è necessario individuare il ruolo che può svolgere la cittadinanza cosmopolitica, senza cadere nella tentazione di definire un governo mondiale, affinché questa sia riconosciuta e garantita.

In linea con quanto sostiene Danilo Zolo nella Premessa al suo saggio *Cosmopolis*:

*“Nel mio caso si tratterebbe di distruggere un’immagine – quella della razionalità morale, giuridica e politica del governo mondiale – che sta imponendosi [...]. È il tentativo [...] di elaborare una teoria che non soltanto tenga conto della crescente complessità dei rapporti internazionali, ma metta a frutto realisticamente tutto ciò che le risorse della morale e del diritto possono offrire [...]”*⁷².

Oggi più che mai è necessario rispondere alle nuove esigenze sociali, culturali, politiche ed economiche che diventano anche sempre più sofisticate cercando di individuare nuovi approcci e identificare nuove prospettive di sviluppo sostenibile *tout court* per le persone e l’ambiente dove vivono in grado di garantire il rispetto dei diritti e della dignità di entrambi a livello globale.

Creare una bottega mondiale sperimentale per individuare nuovi procedimenti e regole internazionalmente condivisi, allacciando contatti soprattutto con i gruppi marginali e facendo fronte a quei nuovi soggetti che influenzano la scelta politica solamente secondo una logica di profitto a ogni costo senza considerazioni per il raggiungimento del bene comune. Il riconoscimento e la garanzia di una cittadinanza cosmopolitica fa parte del bene comune verso cui la democrazia tende, perché comporta il rispetto universale dei diritti umani.

Secondo Enrico Scoditti *“globalizzare i soggetti della politica, attraverso lo sviluppo di un governo democratico globale e la correlativa formazione di identità cosmopolitiche, lungi dal riaprire una dialettica fra politica ed economia, può rendere la stessa politica complice delle trasformazioni antropologiche che il nuovo corso mondiale degli eventi sta producendo”*⁷³. L’autore, inoltre, ritiene che la globalizzazione, in questo caso, crei delle condizioni favorevoli alle comunità locali con la promozione della devoluzione locale del potere e la stimolazione dell’attivismo comunitario, seguendo una logica di sviluppo *bottom up*⁷⁴.

Antonio Papisca, dall’altro lato, riconosce uno stretto legame tra la crisi delle democrazie odierne (dovuta anche ai processi di globalizzazione, oltre alla recessione economica globale che ha riguardato soprattutto le democrazie occidentali) e una possibile negazione dei diritti di cittadinanza da queste ormai riconosciuti e consolidati⁷⁵. In merito sottolinea che:

*“La “nuova” cittadinanza è forgiata in una logica ad omnes includendos, quindi articolata al plurale, nel senso che la dimensione universale non cancella le cittadinanze particolari, ma apre invece all’esperienza di un’identità più riccamente articolata. Questo significa che il parametro dello ius humanae dignitatis (diritto della dignità umana) deve prevalere sui parametri tradizionali dello ius soli e dello ius sanguinis, rendendoli complementari al primo e funzionali, in termini per così dire amministrativistici, rispetto all’esercizio armonioso delle identità. Anche per l’identità dei singoli cittadini universali vale l’espressione “uniti nella diversità”: in questo caso “unità” significa unità onticamente eguale di tutti i “membri della famiglia umana” in quanto persone che si arricchisce e si sviluppa in differenti contesti culturali e istituzionali. La cittadinanza universale riassume e armonizza le cittadinanze anagrafiche, e la città inclusiva è il luogo che favorisce questo processo, quindi la cittadinanza plurale postula la città inclusiva e viceversa”*⁷⁶.

Seguendo tale logica e come ribadito anche in precedenza, sarebbe necessario contemplare l’idea di una cittadinanza a livello cosmopolitico (Papisca parla di cittadinanza plurale) in base

⁷² Cfr. D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*. Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 1995. pp. 15

⁷³ Cfr. E. Scoditti, *La costituzione senza popolo: Unione Europea e nazioni*, già citato. pp. 180.

⁷⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁷⁵ Cfr. A. Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani*, già citato.

⁷⁶ Cfr. Intervento di Antonio Papisca citato nella Prefazione di B. Ghiringhelli e S. Marelli (a cura di), *Accogliere gli immigrati. Testimonianze di inclusione socio-economica*. Carocci Editore, Roma, 2009. pp. 16.

all'affermazione secondo cui ogni persona appartiene alla cosiddetta famiglia umana che non conosce confini geopolitici.

Le cittadinanze anagrafiche, nazionali ed europea sono cittadinanze secondarie rispetto a quella cosmopolitica e sono coerenti con lo status giuridico originario della persona. Tutti gli esseri umani hanno le stesse esigenze vitali riconosciute attraverso i diritti fondamentali dal diritto internazionale a prescindere dal luogo dove vivono. Gli Stati e le Organizzazioni internazionali devono quindi attenersi alla stessa deontologia che vede la persona come soggetto di diritto, applicando i principi e i valori democratici⁷⁷.

Il rapporto tra diritti di cittadinanza e diritti umani, tuttavia, rimane ancora fermo su due piani non equivalenti, in quanto la cittadinanza nonostante sia pervasa da una ideologia universalistica, resta strettamente legata alla dimensione nazionale con inevitabili esclusioni verso chi alla nazione non appartiene⁷⁸.

La cooperazione allo sviluppo potrebbe dare un contributo enorme alla definizione di questo tipo di cittadinanza cosmopolitica, perché gli attori della cooperazione, in particolar modo le ONG, grazie al sostegno popolare hanno acquisito nel tempo autorità e legittimazione internazionalmente riconosciuti.

È interessante qui citare anche quanto sostiene Francesco Bellino quando tratta il tema dei progressi che riguardano un altro aspetto importante della persona, ovvero la sua dimensione etica: *“la storia dell’etica è la storia dell’allargamento della coscienza morale. La coscienza morale si è estesa a tutti gli uomini con la cittadinanza planetaria. Ogni essere umano indipendente dal fatto di essere ateo, cristiano, donna, uomo, bambino, malato, ha dignità e merita rispetto. I diritti dell’uomo sono una pagina importante ma anche i doveri umani, che sono prioritari rispetto ai diritti, sono una pagina importante per capire quanto ci siamo evoluti nella nostra coscienza morale. Oggi la coscienza morale comprende anche le generazioni future, comprende anche l’ambiente, comprende gli animali, le piante, la comunità biotica. Il progresso morale consiste soprattutto nel prendere coscienza dell’universalità dei valori morali e della dignità umana, allargandoli ed estendendoli alla Comunità internazionale”*⁷⁹.

INTERROGATIVI PER UNA CITTADINANZA COSMOPOLITICA

Ritorna a essere preponderante il tema della cittadinanza affinché la persona veda garantiti l'intero nucleo dei propri diritti e non solo quelli economici. A livello teorico sono stati fatti dei passi in avanti, ma sul piano pratico si può affermare altrettanto?

Alcuni cittadini dei Paesi dei Sud non possono liberamente lasciare il proprio Paese di appartenenza. O meglio, perché i membri della Comunità internazionale non riconoscono il diritto di ognuno a lasciare qualsiasi paese sancito dalla Dichiarazione Universale del 1948 all'Articolo 13?

“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”.

Si parla di integrazione e di acquisizione della cittadinanza, ma prima che ciò si verifichi, dal primo giorno che lo “straniero” entra in un paese altro, può appellarsi al riconoscimento fattivo di garanzia di una cittadinanza cosmopolitica? Quale diritto ha la persona a entrare in un altro paese? Visto che, soprattutto dopo l'11 settembre, abbiamo assistito a un ferreo controllo delle frontiere e all'emanazione di leggi restrittive per entrare nei Paesi dei Nord?

Secondo l'Articolo 15:

“1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza”.

Potendo la persona entrare in un altro paese, può essere privata del diritto di mutare cittadinanza?

Citando poi l'Articolo 29:

⁷⁷ Cfr. A. Papisca, *Cittadinanza e cittadinanze, ad omnes includendos: la via dei diritti umani*, già citato.

⁷⁸ Cfr. M. Picchio, *Cittadinanza, conflitto sociale e normatività* in A. De Simone, D. Losurdo e R. Gatti, *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*. Marlocchi Editore, Perugia, 2008.

⁷⁹ Cfr. F. Bellino, *Etica dello sviluppo* in A. M. Scicutella (a cura di), *Cooperazione per l'autosviluppo*. Puglia Grafica Sud, Bari, 2004. pp. 26

“1. Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità.

2. Nell’esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell’ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.

3. Questi diritti e queste libertà non possono in nessun caso essere esercitati in contrasto con i fini e principi delle Nazioni Unite”.

Come può il diritto internazionale entrare nell’ordinamento interno dello Stato che ha il diritto sancito dal paragrafo 2 di porre in essere delle limitazioni laddove lo ritiene opportuno? Quando, soprattutto, queste limitazioni sono talmente blande da aggirare le norme internazionali anche ledendo i diritti fondamentali di una persona?

Inoltre, come vedere riconosciuti i diritti politici attraverso una cittadinanza cosmopolitica?

Questi e altri interrogativi, purtroppo, riguardano principalmente gli Stati caratterizzati al loro interno da un ordinamento democratico. Il rapido processo di globalizzazione in atto richiederebbe la realizzazione di un altrettanto rapido sviluppo della democrazia internazionale.

La democrazia internazionale è diventata la stessa preconditione della sopravvivenza della democrazia nazionale, perché i grandi problemi della nostra epoca non possono essere risolti che a livello continentale o, sempre più spesso, a livello mondiale. Il concetto di democrazia internazionale si riferisce alla democrazia come oggetto di rilevanza e interesse internazionali o planetari e alla democratizzazione dei rapporti internazionali.

La globalizzazione dell’economia senza la globalizzazione della democrazia finirà con erodere anche quei piccoli spazi di libertà e di autodeterminazione che oggi esistono. Per questo, alla società civile spetta innanzitutto il compito di vigilare e denunciare i limiti e le inadempienze di un sistema internazionale laddove garanzia dei diritti e della democrazia sono carenti. L’azione di monitoraggio sull’operato delle istituzioni pubbliche e private, a livello locale, nazionale, regionale e internazionale è parte essenziale del processo democratico e per questo deve essere rafforzata e tutelata dalla legislazione nazionale e internazionale.

Per lo sviluppo della democrazia internazionale è innanzitutto necessario che la società civile globale si adoperi con determinazione per:

- aumentare il ruolo politico dell’Onu e delle altre organizzazioni multilaterali;
- rafforzare la civiltà dei valori umani universali, del soprannazionalismo e del transnazionalismo solidarista, del multilateralismo, civiltà concretamente avviata dalla Carta delle Nazioni Unite e dal collegato Diritto internazionale dei diritti umani;
- favorire forme di controllo e intervento democratico della politica sull’economia e sul suo processo di globalizzazione;
- contrastare gli strumenti volti a impedire la libera circolazione delle persone e a erodere il diritto all’asilo.