

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni
Internazionali e Diritti Umani



Politiche migratorie e rispetto dei diritti umani
nell'Unione Europea: verso una ridefinizione della
cittadinanza europea.

Relatore: Prof. Marco Mascia

Laureanda: Anna Parissenti

matricola N. 1233026

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

1.1 Politiche migratorie dell'Unione Europea: breve excursus storico

1.2 Il quadro attuale

1.3 Necessità di riforma del Sistema di Dublino: discorsi d'odio e peso politico

Note di bibliografia e sitografia

CAPITOLO 2

2.1 Le migrazioni in Europa: più punti di vista

2.2 Il punto di vista dei cittadini

2.3 Il punto di vista dell'UE, caso Ucraina

2.4 Profughi ucraini e non: gestione italiana

2.5 Il punto di vista del mondo

2.6 La politica migratoria europea nel caso Ucraina, tra razzismo ed hate speech

Note di bibliografia e sitografia

CAPITOLO 3

3.1 Cittadinanza europea, definizioni e sfide

3.2 Obsolescenza della cittadinanza nazionale

3.3 Dalla cittadinanza dell'Unione Europea alla cittadinanza universale: la metafora dell'"albero della cittadinanza"

3.4 Cittadinanza plurima: uno strumento per realizzare la politica migratoria

Note di bibliografia e sitografia

CONCLUSIONI

INTRODUZIONE

Il fenomeno delle migrazioni ha assunto un'importanza sempre maggiore nel corso degli anni, a partire dall'inizio del secondo millennio.

Le cause alla base del processo migratorio sono molteplici e possono essere le più disparate: difficili condizioni di vita presenti nei paesi da cui le persone migranti hanno deciso di partire; ragioni di natura economica; la ricerca di uno stile di vita nuovo; guerre e persecuzioni; semplice volontà di cambiamento.

Per quanto concerne la gestione del fenomeno, l'Unione Europea sin dall'inizio ha riscontrato alcune difficoltà, a causa sia della complessità dello stesso, sia delle inevitabili ripercussioni economico-sociali che seguono all'ingresso di ingenti gruppi di popolazione in territorio comunitario.

A seguito di ciò, hanno iniziato a svilupparsi politiche migratorie che sono tuttora in elaborazione e in fase di completamento.

Prima di esporre l'oggetto di questo contributo, rilevanti sono da enunciare, in questa sede, alcune tappe basilari che riguardano la gestione dell'immigrazione in Europa: il punto di partenza, dopo la seconda guerra mondiale, è stato senz'altro il Trattato di Roma del 1957, che perseguendo l'obiettivo di un mercato comune, ha posto in rilievo la necessità di sviluppare uno spazio senza ostacoli alla circolazione di persone, merci, servizi e capitali; in secondo luogo l'Atto Unico europeo, del 1986 ed entrato in vigore l'anno seguente; altrettanto fondamentale da considerare è l'Accordo di Schengen, applicato nel 1990 con una Convenzione; poi il Trattato sull'Unione Europea, adottato a Maastricht del 1992, ed entrato in vigore l'anno dopo, che ha dato vita al sistema basato sui tre pilastri (le tre comunità, cooperazione PESC, cooperazione GAI); un ulteriore fondamentale passo col Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, trattato che rappresenta definitivamente il superamento della cooperazione intergovernativa in ambito di immigrazione in favore di una comunitarizzazione, specificamente, in materia di "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" (Titolo IV, TFUE).

Dall'evoluzione della materia dell'immigrazione risulta quindi che essa sia considerata attualmente come una materia di competenza concorrente, alla quale va applicato il principio di sussidiarietà e in cui l'Unione ha potere di azione solamente laddove gli stati membri non riescano ad agire efficacemente rispetto agli obiettivi prefissati dai trattati.

Alla luce di questo, il presente elaborato si pone l'obiettivo di esaminare, nel contesto dell'Unione Europea, l'ambito specifico delle migrazioni, delle politiche adottate per la loro gestione e le criticità presenti, al fine di individuare nello strumento giuridico della cittadinanza europea il mezzo principale per la creazione delle suddette politiche, nel rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto.

La domanda di ricerca infatti è: adottare una prospettiva (di cittadinanza) comunitaria/globale e non più stato-centrica, può cambiare il modo di gestire le politiche migratorie?

Nella prima parte del lavoro, verranno analizzate le politiche dell'unione presenti e attive nell'ambito delle immigrazioni, nonché i diritti umani riconosciuti alle persone migranti e ciò che lo status di "cittadino europeo" comporta, visualizzando quindi, per converso, ciò che non ha chi risulta sprovvisto di tale cittadinanza.

Successivamente, in una seconda sezione, il lavoro verterà sull'esaminazione dell'atteggiamento assunto dagli stati membri nei confronti di coloro che sono immigrati nell'Unione Europea, e le situazioni in cui sono emerse contraddizioni tra quanto professato dall'UE e quanto poi effettivamente è stato realizzato nel concreto, portando alla luce anche il modo in cui le persone migranti vengono percepite a causa del dibattito politico nazionale.

La conclusione del lavoro sarà tesa infine a rappresentare una proposta di che cosa può essere l'idea di "cittadinanza universale" e lo sviluppo di un'Unione Europea in senso umano-centrico, così da gestire le politiche migratorie secondo una prospettiva completamente diversa.

CAPITOLO 1

1.1 Politiche migratorie dell'Unione Europea: breve excursus storico

Nell'Unione Europea, la materia migratoria era stata considerata inizialmente, nel Trattato di Maastricht (1992), al terzo pilastro, denominato "Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI)": cooperazione rivolta alla costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, in cui vi fosse collaborazione contro la criminalità a livello sovranazionale¹.

Attraverso il sistema dei pilastri, si definiva in ciascun ambito (ciascun pilastro) un punto di equilibrio tra un approccio comunitario ed un approccio intergovernativo; nello specifico, nell'ambito del terzo pilastro, l'ago della bilancia propendeva decisamente per un meccanismo intergovernativo, destinato quindi ad ancorare le decisioni in quell'ambito (quindi, nella questione delle politiche migratorie) alla volontà unanime degli Stati membri.

Successivamente, la questione migratoria è stata "comunitarizzata" con il Trattato di Amsterdam (1999): con questo Trattato si compie un passo fondamentale per "conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme alle misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione alla criminalità e la lotta contro quest'ultima"(parte prima, art.1) ².

Il nuovo Trattato, di fatto, conferisce alla allora Comunità, la competenza di adottare misure nelle materie di visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone.

Duplici è l'importanza della situazione che il Trattato di Amsterdam produce: da un lato, l'ambito delle migrazioni viene rimosso dal Terzo pilastro e viene inserito nel Primo, compiendo quindi quel passo verso la "comunitarizzazione" in materia di immigrazione, facendola diventare una questione gestita appunto con il meccanismo comunitario; dall'altro, lo spostamento nel Primo pilastro slega l'associazione perpetrata dalla struttura di Maastricht, tra la politica migratoria e la politica criminale, in quanto questioni inserite in uno stesso pilastro, modificando così finalmente la percezione delle migrazioni come una minaccia alla sicurezza interna della Comunità.

Nella direzione di smorzare il malcontento degli Stati più euroscettici, viene prevista la possibilità che la parte riguardante la materia "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" (titolo III bis)³, coinvolga alcuni Stati in maniera "meno invadente", prevedendo infatti un complesso sistema di deroghe articolato in tre protocolli allegati al Trattato di Amsterdam.

¹ : Trattato sull'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992)

² : Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea (Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10/11/1997)

³ : Ibidem.

Per mezzo di questo Trattato è stato istituito inoltre un meccanismo istituzionale, la “Cooperazione Rafforzata” (titolo VI bis, art. K15)⁴, che permette ad un certo numero di Stati membri, almeno la maggioranza del totale, di realizzare un’iniziativa di comune interesse, anche laddove una minore quantità di Stati, meno volenterosi, non fosse interessata a partecipare; questo meccanismo è particolarmente significativo in quanto manifesta la flessibilità del processo di integrazione europea, e l’interesse a portare avanti progetti anche senza la volontà unanime, che di fatto costituiva e tuttora costituisce, per la presa di alcune decisioni, l’ostacolo più grande.

Da questo excursus risulta quindi che la materia “Immigrazione” è attualmente una questione di competenza concorrente, alla quale è applicato il principio di sussidiarietà: la Comunità agisce laddove l’azione comunitaria possa realizzare al meglio gli obiettivi rispetto a quanto potrebbero fare gli Stati membri.

È importante citare infine anche il Trattato di Lisbona⁵, che modifica il trattato sull’Unione europea (TUE) e il trattato che istituisce la Comunità europea⁶ (GU C 306 del 17.12.2007), entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ha introdotto alcuni elementi innovativi nell’ambito della politica migratoria.

1.2 Il quadro attuale

In una delle “Note tematiche dell’Unione Europea”⁷ del giugno 2022 di Georgiana Sandu, viene fatto il punto su quelli che sono le competenze, gli obiettivi e i risultati, istituzionali e politici, ottenuti nell’ambito della Politica Migratoria dell’Unione, sottolineando alla fine del documento quale sia il ruolo del Parlamento Europeo e quali siano stati gli ultimi sviluppi in proposito, con riferimento a due importanti risoluzioni (12 aprile 2016, maggio 2021).

Partendo dal presupposto della base giuridica derivante dagli articoli 79 e 80 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, sono enunciate le competenze UE nei seguenti ambiti:

- Immigrazione regolare: “spetta all’UE la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche per quanto concerne il ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro”.
- Integrazione: “l’UE può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l’integrazione di cittadini di paesi terzi che vi risiedono legalmente; tuttavia, il diritto dell’UE non prevede alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri”.

⁴ : Ibidem.

⁵ : Versione consolidata del trattato sull’Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/13 del 26/10/2012)

⁶ : Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea (Gazzetta ufficiale n. C 306/01 del 17/12/2007)

⁷ : Georgiana Sandu, 06/06/2022. “Politica di Immigrazione”, su Note tematiche dell’Unione Europea. Disponibile su [Politica di immigrazione \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/interactives/immigration-policy-2022). [accesso 28/09/2022].

- Lotta all'immigrazione irregolare: “l'UE è tenuta a prevenire e a ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali”.
- Accordi di riammissione: “l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri”⁸.

L'obiettivo fondamentale dell'Unione è quello di definire un approccio in materia di immigrazione che sia il più equilibrato possibile, gestendo le migrazioni regolari e contrastando quelle irregolari; una gestione come quella che si punta a raggiungere, implica come dirette conseguenze un trattamento equo e giusto dei cittadini che soggiornano legalmente negli Stati Membri, delle misure efficaci per contrastare l'immigrazione irregolare, e la promozione della cooperazione con i paesi da cui i migranti arrivano.

Il fine ultimo dell'Unione è quello di realizzare per gli immigrati regolari un complesso di diritti e doveri uniforme in tutta l'Unione, complesso che sia ravvicinabile a quello dei diritti e doveri spettanti ai cittadini dell'Unione stessa.

Con particolare riferimento al Trattato di Lisbona, in vigore dal dicembre 2009, Georgiana Sandu pone in rilievo gli sviluppi istituzionali: il voto a maggioranza qualificata per quanto concerne l'immigrazione regolare, e una nuova base giuridica per le misure di integrazione⁹.

“Alle politiche di immigrazione irregolare e regolare si applica la procedura legislativa ordinaria, facendo sì che il Parlamento sia un co-legislatore su un piano di parità con il Consiglio.

Occorre notare però che nel caso di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi le misure provvisorie sono adottate soltanto dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento”

(articolo 78, paragrafo 3, TFUE)¹⁰.

Il trattato di Lisbona “precisa altresì che le competenze dell'Unione nel settore in questione sono condivise con gli Stati membri, segnatamente per quanto concerne il numero di migranti autorizzati a entrare in uno Stato membro allo scopo di cercarvi un lavoro” (articolo 79, paragrafo 5, TFUE)¹¹.

Infine, la Corte di giustizia risulta avere piena competenza in materia di immigrazione e di asilo.

Tra gli sviluppi di tipo politico menzionati nella Nota tematica in questione, viene citato il Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)¹², elaborato dalla

⁸ : Ivi, Pagina 1. [accesso 28/09/2022]

⁹ : Ivi, Pagina 2. [accesso 28/09/2022]

¹⁰ : Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

¹¹ : Ibidem.

¹² : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (COM/2011/0743)

Commissione nel 2011, che “stabilisce un quadro generale per quanto concerne i rapporti dell'UE con i paesi terzi in materia di migrazione”¹³.

Molto importante è stata anche nel 2015 la “Agenda europea sulla migrazione”¹⁴: tale agenda, presentata per far fronte alla forte situazione di crisi presente a quel tempo nel Mediterraneo, conteneva i provvedimenti da realizzare nel periodo immediatamente successivo per consentire una migliore gestione delle migrazioni, che risultavano essere fortemente mal organizzate.

In particolare, in una comunicazione del 2016¹⁵ fatta sulla base dell'Agenda, la Commissione ha enunciato quali fossero i macro settori in cui agire “in materia di migrazione regolare e asilo:

- rivedere la direttiva sulla carta blu,
- attirare imprenditori innovativi nell'UE,
- dotarsi di un modello più coerente ed efficace di gestione dell'immigrazione regolare a livello dell'UE (valutando il quadro esistente)
- rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine, al fine di garantire percorsi legali di accesso all'UE, migliorando allo stesso tempo i rimpatri di coloro che non hanno diritto di rimanere”¹⁶.

A seguito dell'emanazione dell'Agenda, nel 2019 è stata pubblicata anche una relazione¹⁷ sullo stato di attuazione della suddetta, ponendo in luce gli obiettivi realizzati e le lacune presenti.

Nel 2020, la comunicazione della Commissione in merito al “Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo”¹⁸, pubblicata nel quadro di un “pacchetto migrazione e asilo” dichiarava l'intenzione di “integrare la procedura di asilo nella gestione globale della migrazione, collegandola allo screening preliminare e al rimpatrio, includendo nel complesso: la gestione delle frontiere esterne, una maggiore lungimiranza, la preparazione e la risposta alle crisi abbinata a un meccanismo di solidarietà e le relazioni esterne con i principali paesi terzi di origine e di transito”¹⁹.

Per realizzare l'obiettivo di “attirare competenze e talenti nell'UE”, il Nuovo Patto propone:

- lo sviluppo di partenariati di talento con i principali paesi partner,
- il portare a termine i negoziati sulla direttiva sulla Carta blu,
- una consultazione pubblica sulla migrazione legale, che ora è stata completata.

¹³ : Ivi, Pagina 2. [accesso 28/09/2022]

¹⁴ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea sulla migrazione (COM/2015/0240)

¹⁵ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa (COM/2016/0197)

¹⁶ : Ivi, Pagina 3. [accesso 28/09/2022]

¹⁷ : Comunicazione della commissione – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (COM/2019/481)

¹⁸ : Comunicazione della Commissione – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM/2020/609)

¹⁹ : Ivi, Pagina 3. [accesso 28/09/2022]

Per l'ultimo trimestre del 2021, il patto proponeva inoltre un pacchetto riguardante “competenze e talenti, volto a sostenere gli Stati membri nel rispondere alle loro esigenze nel settore della migrazione di lavoratori”.

Nella pratica, tale pacchetto include una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo e una revisione della direttiva sul permesso unico, definendo infine quali possano essere le opzioni per lo sviluppo di “un bacino di talenti dell'UE che fungerebbe da piattaforma a livello dell'UE per l'assunzione internazionale di cittadini di paesi terzi”²⁰.

Nel settembre 2021, un anno dopo l'adozione del “Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo”, la Commissione ha adottato la prima relazione sulla migrazione e l'asilo, che tiene conto di tutti gli aspetti della gestione della migrazione, e fa il punto sui principali sviluppi della politica in materia di migrazione e asilo nell'ultimo anno e mezzo.

Tutte le evoluzioni della situazione e i cambiamenti politici sono monitorati dalla Rete europea sulle migrazioni, istituita nel 2008 come rete di esperti dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo di tutti gli Stati membri, che hanno lo scopo di collaborare per “fornire informazioni obiettive, comparabili e pertinenti per le politiche”²¹.

Passando all'esame degli sviluppi in ambito legislativo, Sandu fa riferimento ad una serie di importanti direttive, alcune nuove, altre riviste e migliorate.

L'Unione europea ha adottato varie direttive e sistemi per la gestione dei flussi di migrazione regolare, che assumono carattere diverso a seconda della categoria di soggetti presa in considerazione: lavoratori altamente qualificati, richiedenti asilo, studenti, ricercatori, lavoratori stagionali e casi di ricongiungimento familiare. Tramite l'attività della Commissione di “controllo dell'adeguatezza della migrazione legale”²² (Legal Migration fitness check) pubblicata nel 2019, emerge il fatto che ci sono delle categorie di migrazione che tuttora non sono disciplinate, risultando quindi come migrazioni irregolari, come ad esempio i lavoratori non altamente qualificati che restano nell'UE per più di 9 mesi, gli investitori ed i lavoratori autonomi.

L'attività di controllo della Commissione ha lo scopo principale di valutare se le norme dell'Unione in materia di migrazione legale siano efficaci rispetto allo scopo, se esse forniscano una gestione efficace delle migrazioni, e se il trattamento dei migranti sia equo; inoltre una valutazione di questo tipo può portare alla luce “i costi” che l'applicazione delle norme può richiedere. Per quanto riguarda l'ambito dell'integrazione e l'inserimento dei migranti, la competenza dell'Unione è limitata.

Risale al 2011 una “Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi”²³, ed è invece del novembre 2020 un Piano d'azione presentato dalla

²⁰ : Ivi, Pagina 4. [accesso 28/09/2022]

²¹ : Ivi, Pagina 3. [accesso 28/09/2022]

²² : Ivi, Pagina 5. [accesso 28/09/2022]

²³ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (COM/2011/0455)

Commissione²⁴, che ha l'obiettivo di definire un quadro di iniziative da mettere in atto per "assistere gli Stati membri nell'integrazione di circa 34 milioni di cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione, per quanto riguarda l'istruzione, l'occupazione, l'assistenza sanitaria e l'alloggio"²⁵.

Il Piano in questione include:

- misure di monitoraggio,
- nuovi strumenti digitali,
- sforzi volti a promuovere la partecipazione dei migranti alla società,
- aumento delle opportunità di finanziamento dell'UE,
- creazione di partenariati multilaterali a vari livelli di governance.

Alcuni strumenti già presenti sono il "Forum europeo della migrazione; il Portale europeo sull'integrazione; la Rete europea sull'integrazione; il gruppo di esperti recentemente istituito sul parere dei migranti sulle politiche nel settore della migrazione, dell'asilo e dell'integrazione"²⁶.

Tra gli strumenti di tipo finanziario figurano invece il fondo AMIF (fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione) ed il fondo FSE+ (fondo Sociale Europeo).

Venendo al tema, sempre più urgente e di rilievo, dell'Immigrazione irregolare, l'UE ha adottato alcuni atti normativi fondamentali per la lotta al fenomeno: in primo luogo, il "Pacchetto sul favoreggiamento", comprendente la direttiva 2002/90/CE²⁷ del Consiglio, volta a dare una definizione comune del "reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali" e la decisione quadro 2002/946/GAI²⁸, che stabilisce sanzioni penali per tali attività.

La questione della tratta di esseri umani, rientrante nel tema delle immigrazioni irregolari, è affrontata dalla direttiva 2011/36/UE²⁹, circa la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Il suddetto pacchetto è completato infine dalla direttiva 2004/81/CE³⁰ del Consiglio, che prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle persone vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti.

²⁴ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 (COM/2020/758)

²⁵ : Ivi, Pagina 6. [accesso 28/09/2022]

²⁶ : Ibidem.

²⁷ : Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (Gazzetta ufficiale n. L 328/17 del 5/12/2002)

²⁸ : Decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (Gazzetta ufficiale del 5/12/2002)

²⁹ : Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (Gazzetta ufficiale del 15/04/2011)

³⁰ : Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (Gazzetta Ufficiale n. L 261/19 del 6/08/2004)

Nel maggio 2015, la Commissione ha adottato il “piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)”³¹, e ha svolto una “valutazione REFIT” sulla situazione dell'applicazione del quadro giuridico esistente in materia, preceduta da una consultazione pubblica.

Dalla valutazione, la Commissione ha constatato che in quel momento, “non vi erano prove sufficienti a dimostrare l'effettivo e continuo perseguimento di individui od organizzazioni per l'assistenza umanitaria”³² e ha concluso che il quadro giuridico dell'UE in merito alla lotta contro il traffico di migranti rimaneva di primaria importanza.

Nella risoluzione³³ del 5 luglio 2018, il Parlamento ha invitato la Commissione ad “elaborare orientamenti per gli Stati membri, per evitare la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria”, e nel settembre 2018 si è svolta un'audizione in proposito.

Nell'ambito del suo nuovo patto, la Commissione ha pubblicato una comunicazione che “fornisce orientamenti sull'interpretazione della direttiva sul favoreggiamento, affermando chiaramente che l'adempimento dell'obbligo giuridico di salvare le persone in pericolo in mare non può essere criminalizzato, senza però chiedere che siano fatti sforzi supplementari e lasciando le attività di ricerca e soccorso nelle mani di ONG e imbarcazioni private”³⁴.

Nel settembre 2021, a seguito di una consultazione pubblica che si è svolta nel periodo dal 19 marzo al 11 giugno dello stesso anno, la Commissione ha adottato un “Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti”³⁵ (2021-2025): questo piano prevede un impegno maggiore nel prevenire la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria e una relazione sull'attuazione del "Pacchetto sul favoreggiamento", nel 2023.

La questione spinosa dei rimpatri invece, è stata trattata a partire dalla Direttiva 2008/115/CE³⁶ recante norme e procedure comuni negli Stati membri, applicabili al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Nel 2015 poi, attraverso un “Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio”³⁷, la Commissione ha riaffermato la necessità di “rendere più efficace il sistema

³¹ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti 2015-2020 (COM/2015/285)

³² : Ivi, Pagina 6. [accesso 29/09/2022]

³³ : Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2018 su orientamenti destinati agli Stati membri per prevenire la configurazione come reato dell'assistenza umanitaria (2018/2769(RSP)) (Gazzetta ufficiale n. C 118/130 del 8/04/2020)

³⁴ : Ivi, Pagina 7. [accesso 29/09/2022]

³⁵ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti 2021-2025 (COM/2021/591)

³⁶ : Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Gazzetta ufficiale n. L 348/98 del 24/12/2008)

³⁷ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM/2017/453)

dell'UE per rimpatriare i migranti irregolari [...], essenziale per mantenere la fiducia dei cittadini nel sistema di asilo dell'UE e per sostenere l'assistenza alle persone che necessitano di protezione internazionale"³⁸.

A marzo 2017 la Commissione ha integrato il sopracitato piano d'azione con una Comunicazione: "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – un piano d'azione rinnovato"³⁹, volta a rendere i rimpatri più efficaci.

Nel settembre 2017 poi, ha aggiornato il "Manuale sul rimpatrio"⁴⁰, che ha lo scopo di dare gli orientamenti relativi all'esercizio delle funzioni connesse al rimpatrio alle autorità nazionali incaricate.

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) inoltre, istituita dal 2004, aiuta i paesi dell'Unione e gli associati alla zona Schengen a gestire le frontiere esterne, assistendo con sempre maggiore frequenza nelle attività connesse al rimpatrio.

Nel settembre 2018 la Commissione ha avanzato una proposta ("rifusione della direttiva rimpatri") per accelerare le pratiche alle frontiere, prevedendo:

- una nuova procedura di frontiera per i richiedenti asilo,
- procedure e norme più chiare per prevenire gli abusi,
- programmi di rimpatrio volontario efficienti da istituire negli Stati membri,
- norme chiare in materia di trattenimento.

A tale proposito, il Parlamento ha prodotto una valutazione⁴¹ dell'impatto che la rifusione produrrebbe, affermando in conclusione che "la proposta comporterebbe costi notevoli per gli Stati membri attraverso un maggiore ricorso al trattenimento"⁴².

In realtà, non vi sono prove del fatto che la proposta condurrebbe a rimpatri più efficaci, ma risulta invece probabile che essa porti a violazioni dei diritti fondamentali dei migranti irregolari.

Nel quadro del nuovo patto in lavorazione presso la Commissione quindi, l'orientamento è verso un sistema comune dell'Unione Europea per i rimpatri, "con un maggiore sostegno operativo per gli Stati membri e Frontex quale braccio operativo della politica di rimpatrio dell'UE", inserendo inoltre la figura di un coordinatore per i rimpatri; lo strumento del rimpatrio viene supportato anche nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, come "misura di solidarietà attraverso la quale gli Stati membri possono sostenere altri Stati membri sotto pressione"⁴³.

³⁸ : Ivi, Pagina 2.

³⁹ : Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea – un piano d'azione rinnovato (COM/2017/200)

⁴⁰ : Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (Gazzetta ufficiale n. L339/83 del 19/12/2017)

⁴¹ : European Parliamentary Research Service's Assessment – The proposed Return Directive (recast) – Substitute Impact (febbraio 2019)

⁴² : Ivi, Pagina 7. [accesso 29/09/2022]

⁴³ : Ivi, Pagine 7 e 8. [accesso 29/09/2022]

Il ruolo del Parlamento, come riportato nella Nota tematica, è stato sempre più attivo nella materia dell'immigrazione regolare ed irregolare, sin dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, soprattutto attraverso risoluzioni.

In particolare vanno citate in questo contesto due risoluzioni.

La prima Risoluzione⁴⁴, del 12 aprile 2016, circa la crisi nel Mediterraneo e la necessità di sviluppare un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, valutando le politiche presenti in materia, contiene raccomandazioni e rappresenta un riferimento per l'ambito delle politiche sulla migrazione e l'asilo, in particolare viene posto un forte accento sul principio cardine che sta alla base dell'azione dell'Unione nell'ambito delle migrazioni: la solidarietà, come da art.80 TFUE, che andrebbe letto in combinato disposto con gli artt. 77, 78 e 79 TFUE⁴⁵ per i settori ivi considerati.

L'altra importante Risoluzione⁴⁶, del maggio 2021, dichiara quali sono i nuovi canali per la migrazione legale di manodopera.

Su tale risoluzione risulta utile soffermarsi, poiché può essere particolarmente importante in quanto, nel momento dell'elaborazione di una nuova relazione di iniziativa legislativa, la risoluzione in questione rappresenta una proposta legislativa specifica sulla migrazione legale.

Gli argomenti trattati nella presente, sono i seguenti:

- L'attuale quadro legislativo dell'UE

Qui viene citato l'art. 79 TFUE⁴⁷, che “prevede che la migrazione legale sia gestita a livello dell'Unione e impegna gli Stati membri a sviluppare una politica comune in materia di immigrazione, comprese norme comuni sulle condizioni di ingresso e soggiorno per i cittadini di paesi terzi e sulle definizioni dei diritti ad essi riconosciuti durante il loro soggiorno legale nell'Unione”, e che “attribuisce agli Stati membri il diritto di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi che vi giungono per cercare un lavoro”⁴⁸.

Viene poi riconosciuta un certo “grado di armonizzazione in relazione alle condizioni, alle procedure e ai diritti, nonché una maggiore certezza giuridica per i cittadini di paesi terzi, i datori di lavoro e le amministrazioni locali, regionali e nazionali; rileva inoltre i benefici di tale armonizzazione per la concorrenza nei mercati del lavoro dell'UE”⁴⁹.

Viene considerato come l'esistenza di numerosi quadri legislativi nazionali paralleli in materia di immigrazione, sebbene rispecchi le differenze tra i mercati

⁴⁴ : Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)) (Gazzetta ufficiale n. C 58/9 del 15/2/2018)

⁴⁵ : Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

⁴⁶ : Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera (2020/2010(INI))

⁴⁷ : Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

⁴⁸ : Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera (2020/2010(INI)). Paragrafo “Attuale quadro legislativo dell'UE”, punto 2.

⁴⁹ : Ivi, punto 3.

del lavoro nazionali, costituisca un elemento che rende il sistema complesso e ponga tali quadri in competizione tra loro.

Si ritiene quindi, in accordo tra Parlamento e Commissione, che il sistema che ne scaturisce, risulti efficace solo “a soddisfare le esigenze a breve termine e non sia in linea con l'obiettivo dell'Unione di adottare un approccio globale alla politica migratoria; reputa che la migrazione legale di manodopera, se ben progettata e gestita, possa essere una fonte di prosperità, innovazione e crescita, sia per i paesi di origine che per quelli di destinazione”⁵⁰.

- L'adozione di un approccio semplificato

Il quadro giuridico articolato e le incongruenze dell'applicazione delle direttive da parte degli stati membri, hanno costituito fonte di grandi difficoltà per i cittadini dei paesi terzi nell'ambito di “parità di trattamento, condizioni di ingresso e reingresso, autorizzazione al lavoro, status di soggiorno, mobilità all'interno dell'UE, sicurezza sociale, riconoscimento delle qualifiche ricongiungimento familiare”⁵¹, ma allo stesso modo pongono in difficoltà anche le imprese che assumono i cittadini dei paesi terzi.

A tal proposito si richiede la creazione di un quadro ordinato e completo dell'Unione in materia di migrazione legale, in quanto un tale approccio può generare una situazione ricca di benefici nel suo complesso: “migliora l'accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro dell'Unione, incoraggia una migrazione più ordinata, attrae i lavoratori, gli studenti e le imprese di cui hanno bisogno i mercati nazionali del lavoro e quello dell'UE, contribuisce a ostacolare il modello commerciale criminale dei trafficanti di esseri umani, garantisce che i lavoratori di paesi terzi siano trattati in conformità dei diritti fondamentali, migliora l'accesso a condizioni di lavoro dignitose e promuove l'integrazione a condizioni di parità tra uomini e donne”⁵²; e come primo atto pratico da portare a termine, viene auspicata una migliore attuazione del presente quadro legislativo ma anche la diffusione di informazioni chiare e semplici circa le procedure applicabili.

- Il miglioramento della mobilità all'interno dell'UE

Una mobilità più semplice “apporta un evidente valore aggiunto che non può essere conseguito a livello degli Stati membri”⁵³, viene evidenziato infatti che avere delle norme sulla mobilità più coordinate e flessibili, può costituire un incentivo per i cittadini di paesi terzi, è positivo per i datori di lavoro e aiuta anche gli stati membri a stimolare le proprie economie.

- La creazione di un bacino di talenti

Uno strumento in grado di racchiudere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro risulta di enorme potenziale in quanto apporterebbe benefici sia da un lato che dall'altro.

Si raccomanda che “tale bacino dovrebbe coprire tutti i settori occupazionali per i lavoratori scarsamente, mediamente e altamente qualificati e per i lavoratori

⁵⁰ : Ivi, punto 5.

⁵¹ : Ivi, Paragrafo “Adozione di un approccio semplificato”, punto 8.

⁵² : Ivi, punto 9.

⁵³ : Ivi, Paragrafo “Miglioramento della mobilità all'interno dell'UE”, punto 13.

dipendenti e autonomi, comprese le piccole e medie imprese e le start-up”, quindi includendo anche quei settori del lavoro che altrimenti rientrerebbero nelle migrazioni irregolari; “osserva che il coinvolgimento in tale piattaforma dei servizi pubblici per l’impiego, anche a livello locale, sia nell’UE che nei paesi di origine potrebbe contribuire a migliorare i partenariati e a rafforzare la fiducia fra gli Stati membri e i paesi terzi, creare un clima favorevole agli investimenti e rispondere in modo più adeguato alle esigenze occupazionali o alle carenze nel mercato del lavoro”⁵⁴.

- Il rafforzamento delle relazioni con i paesi terzi ed il potenziamento dei percorsi legali

Si afferma che l’avvio di un “dialogo [...] sulla migrazione, ad esempio mediante vertici periodici tra l’UE e vari paesi terzi, possa facilitare il soddisfacimento delle esigenze dei mercati del lavoro dell’UE e lo sviluppo di partenariati equilibrati, anche su iniziativa delle imprese e della società civile, il che potrebbe contribuire a preparare l’integrazione dei cittadini di paesi terzi nel mercato del lavoro del paese di destinazione e potrebbe potenziare il trasferimento sostenibile delle competenze acquisite tra il paese di origine e quello di destinazione”⁵⁵; vengono poi ulteriormente ribaditi i benefici derivanti da una gestione della migrazione che sia regolare, quindi sicura e ordinata.

- Lo sviluppo del quadro legislativo UE

Poiché l’unica proposta della precedente Commissione nell’ambito “migrazione legale di manodopera” è stata la revisione della direttiva sulla Carta Blu, si “rinnova il suo impegno a perseguire una revisione significativa e solida della direttiva sulla Carta blu che apporti un valore aggiunto in termini di armonizzazione, riconoscimento delle competenze, semplificazione delle procedure e miglioramento della mobilità all’interno dell’UE”⁵⁶.

Si auspica inoltre l’avvio di un dialogo e di una consultazione con le parti interessate, nell’ottica di sviluppare il futuro quadro normativo dell’UE, con un coinvolgimento anche delle “pertinenti organizzazioni della società civile, le parti sociali, le reti delle diaspore e i cittadini stessi di paesi terzi, nonché le autorità locali e le organizzazioni internazionali (in particolare l’OIM, l’OIL e l’OCSE)”⁵⁷.

1.3 Necessità di riforma del Sistema di Dublino: discorsi d’odio e peso politico

Il Sistema di Dublino, nato con la Convenzione derivante dalla firma di un trattato nel 1990, ed entrato in vigore nel 1997, è stato il primo accordo in materia di “regole europee sul diritto d’asilo”, serviva infatti ad armonizzare le politiche degli Stati membri in questa materia.

⁵⁴ : Ivi, Paragrafo “Adozione di un approccio semplificato”, punto 19.

⁵⁵ : Ivi, Paragrafo “Rafforzamento delle relazioni con i paesi terzi e potenziamento dei percorsi legali”, punto 25.

⁵⁶ : Ivi, Paragrafo “Sviluppo del quadro legislativo dell’UE”, punto 27.

⁵⁷ : Ivi, punto 28.

In seguito, Dublino I è stato aggiornato col Regolamento di Dublino II⁵⁸, adottato nel 2003.

Attualmente è in vigore il Regolamento di Dublino III⁵⁹, approvato nel giugno del 2013.

Il sistema di Dublino, sin dai suoi albori, nel 1990, si basa sul principio del “primo paese di ingresso”, secondo cui lo Stato responsabile dell’esame della richiesta d’asilo, è quello di primo ingresso nell’Unione.

Successivamente, nel 1999, l’entrata in vigore del trattato di Amsterdam⁶⁰ ha comunitarizzato la materia del diritto d’asilo (dal terzo al primo pilastro), e nel 2003 il regolamento di Dublino II ha sostituito la convenzione, che ribadiva comunque il principio del primo paese d’arrivo, ed è stato applicato a tutti i paesi dell’Unione, ad eccezione di Danimarca (clausola di esclusione), Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda (non comunitari).

Nel 2014, Dublino II è stato a sua volta sostituito da Dublino III, apportando alcune modifiche ma mantenendo invariati i principi di base.

Le novità concernono infatti:

- l’ampliamento dei termini per il ricongiungimento familiare,
- la possibilità di fare ricorso contro un ordine di trasferimento,
- maggiori tutele per i minori.

Il meccanismo di Dublino, ed in particolare il principio del “primo paese di ingresso”, sono stati fortemente criticati: il sistema infatti viene giudicato del tutto inadatto a garantire una protezione adeguata ai richiedenti asilo; spesso infatti accade che costoro debbano aspettare per lungo tempo prima che le loro richieste vengano prese in considerazione, dilatando enormemente i tempi per l’inserimento di queste persone all’interno della comunità.

Inoltre, benché ci siano dei criteri per stabilire quale sia lo Stato membro competente ad esaminare la domanda d’asilo, e benché i termini per il ricongiungimento familiare siano stati ampliati, accade di frequente che i richiedenti non vengano spostati nello Stato competente, e che non si tenga sufficientemente conto di tali ricongiungimenti, creando dei disagi importanti sia ai richiedenti che agli Stati membri–frontiera dell’Unione europea: la pressione infatti viene del tutto scaricata su quei paesi, che si trovano a dover gestire gli ingenti accessi di migranti, senza che vi sia una equa ripartizione tra gli Stati membri.

⁵⁸ : Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (Gazzetta ufficiale n. L 050 del 25/02/2003)

⁵⁹ : Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (Gazzetta ufficiale n. L180/31 del 29/06/2013)

⁶⁰ : Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull’Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea (Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10/11/1997)

Una riforma in questo senso era stata tentata dal Parlamento Europeo con una Proposta di Regolamento⁶¹: la nuova proposta prevedeva infatti un meccanismo permanente e automatico di ricollocamento dei richiedenti asilo secondo un sistema di quote, a cui avrebbero dovuto partecipare tutti gli stati dell'Unione. Riforma che poi non è stata adottata.

L'anno seguente, con la Bulgaria presidente di turno del Consiglio dell'Unione, è stato fatto un nuovo tentativo per rendere più appetibile agli Stati più restii un regolamento alternativo: la proposta era “un compromesso per rendere volontario il sistema di distribuzione dei profughi e consentire ai paesi contrari ad accogliere richiedenti asilo la possibilità di versare del denaro (circa 30mila euro per ogni persona rifiutata) allo stato che si sarebbe occupato dell'accoglienza”⁶².

Una proposta respinta in primo piano dal gruppo di Visegrad, e in secondo piano anche da stati quali Francia, Germania e Paesi Baltici.

Anche l'Italia, con l'allora vicepresidente del consiglio Matteo Salvini, aveva mostrato ferma opposizione.

Una riforma del sistema di Dublino si è dimostrata imprescindibile in numerose occasioni, e continua a dimostrarsi tale: emerge con chiarezza l'importanza di affrontare il tema a livello Europeo, sia perché una gestione nazionale della questione risulta del tutto inadeguata, vista e considerata la portata del fenomeno migratorio; sia perché nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea al Capo 2 “POLITICHE RELATIVE AI CONTROLLI ALLE FRONTIERE, ALL'ASILO E ALL'IMMIGRAZIONE”, l'Art. 80 detta chiare disposizioni: “Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”⁶³.

Deve essere quindi superato quel “protezionismo nazionalista” che aleggia in alcuni Stati dell'Unione, poiché si traduce in “atteggiamenti di stampo xenofobo e razzista, che producono odio e intolleranza verso lo straniero”⁶⁴: tali atteggiamenti si sviluppano sia nella classe politica del paese, sia nella società civile che, in quanto platea elettorale, sceglierà i propri rappresentanti sulla base delle sensazioni trasmesse dalla narrazione del contesto perpetrata dai movimenti prettamente populistici, che cavalcando quest'onda riescono a riscuotere un ampio

⁶¹ : Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione) (COM/2016/270)

⁶² : Editore Giovanni De Mauro, 16/05/2019. “Come funziona il sistema di Dublino”, su Internazionale. Disponibile su [Come funziona il sistema di Dublino - Internazionale](#). [accesso 29/09/2022]

⁶³ : Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

⁶⁴ : Presidente Vittorio Alvino, 10/09/2021. “Unione europea, discorsi d'odio e riforma del sistema di Dublino”, su Openpolis. Disponibile su [Unione europea, discorsi d'odio e riforma del sistema di Dublino - Openpolis](#). [accesso 29/09/2022]

consenso elettorale; oltre a ciò, la conseguenza europea del nazionalismo, è un senso di lontananza e sfiducia verso le istituzioni europee, provocando quindi una chiusura degli Stati verso sé stessi.

Note di bibliografia e sitografia

Trattato sull'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992)
Disponibile su
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES> [accesso in data 28/09/2022]

Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea (Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10/11/1997)
Disponibile su
[EUR-Lex - 11997D/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT-EN)
[accesso in data 28/09/2022]

Versione consolidata del trattato sull'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/13 del 26/10/2012)
Disponibile su
[Trattato sull'Unione europea \(versione consolidata\) \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT)
[accesso in data 28/09/2022]

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea (Gazzetta ufficiale n. C 306/01 del 17/12/2007)
Disponibile su
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=NL>
[accesso in data 28/09/2022]

Georgiana Sandu, 06/06/2022. “Politica di Immigrazione”, su Note tematiche dell'Unione Europea.
Disponibile su [Politica di immigrazione \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT).
[accesso in data 28/09/2022].

Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)
Disponibile su
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (COM/2011/0743)
Disponibile su
[EUR-Lex - 52011DC0743 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743-EN)
[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea sulla migrazione (COM/2015/0240)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52015DC0240 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa (COM/2016/0197)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52016DC0197 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della commissione – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (COM/2019/481)

Disponibile su

[1_IT_ACT_part1_v2.docx \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM/2020/609)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (COM/2011/0455)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52011DC0455 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 (COM/2020/758)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52020DC0758 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 28/09/2022]

Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (Gazzetta ufficiale n. L 328/17 del 5/12/2002)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&qid=1421139238307&from=EN>

[accesso in data 28/09/2022]

Decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (Gazzetta ufficiale del 5/12/2002)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0946&qid=1421139275100&from=EN>

[accesso in data 28/09/2022]

Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (Gazzetta ufficiale del 15/04/2011)

Disponibile su

[Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&qid=1421139275100&from=EN)

[accesso in data 28/09/2022]

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (Gazzetta Ufficiale n. L 261/19 del 6/08/2004)

Disponibile su

[1_26120040806it00190023.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&qid=1421139275100&from=EN)

[accesso in data 29/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti 2015-2020 (COM/2015/285)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN>

[accesso in data 29/09/2022]

Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2018 su orientamenti destinati agli Stati membri per prevenire la configurazione come reato dell'assistenza umanitaria (2018/2769(RSP)) (Gazzetta ufficiale n. C 118/130 del 8/04/2020)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52018IP0314 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0314&qid=1421139275100&from=EN)

[accesso in data 29/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano d’azione rinnovato dell’UE contro il traffico di migranti 2021-2025 (COM/2021/591)

Disponibile su

[IMMC.COM%282021%29591%20final.ITA.xhtml.1 IT ACT part1 v2.docx \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/immigration/immigration-commission/immigration-commission-communication-to-parliament-council-economic-social-committee-regions-renewed-action-plan-against-migrant-smuggling-2021-2025)

[accesso in data 29/09/2022]

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Gazzetta ufficiale n. L 348/98 del 24/12/2008)

Disponibile su

[LexUriServ.do \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri-serv.do)

[accesso in data 29/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Piano d’azione dell’UE sul rimpatrio (COM/2017/453)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>

[accesso in data 29/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Piano d’azione dell’UE sul rimpatrio (COM/2017/453). Pagina 2.

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>

[accesso in data 29/09/2022]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Per una politica dei rimpatri più efficace nell’Unione Europea – un piano d’azione rinnovato (COM/2017/200)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52017DC0200 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex/52017DC0200-EN-EN-LEX)

[accesso in data 29/09/2022]

Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell’espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (Gazzetta ufficiale n. L339/83 del 19/12/2017)

Disponibile su

[L_2017339IT.01008301.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri-serv.do?uri=CELEX:32017R2338(01).XML)

[accesso in data 29/09/2022]

European Parliamentary Research Service's Assessment – The proposed Return Directive (recast) – Substitute Impact (febbraio 2019)

Disponibile su

[EPRS_STU\(2019\)631727_EN.pdf \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)) (Gazzetta ufficiale n. C 58/9 del 15/2/2018)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52016IP0102 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera (2020/2010(INI))

Disponibile su

[RELAZIONE sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera | A9-0143/2021 | Parlamento Europeo \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (Gazzetta ufficiale n. L 050 del 25/02/2003)

Disponibile su

[EUR-Lex - 32003R0343 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (Gazzetta ufficiale n. L180/31 del 29/06/2013)

Disponibile su

[Regolamento \(UE\) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)

(COM/2016/270)

Disponibile su

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&qid=1664470056409&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&qid=1664470056409&from=EN)

[accesso 29/09/2022]

Editore Giovanni De Mauro, 16/05/2019. “Come funziona il sistema di Dublino”, su Internazionale.

Disponibile su

[Come funziona il sistema di Dublino - Internazionale.](#)

[accesso 29/09/2022]

Presidente Vittorio Alvino, 10/09/2021. “Unione europea, discorsi d'odio e riforma del sistema di Dublino”, su Openpolis.

Disponibile su

[Unione europea, discorsi d'odio e riforma del sistema di Dublino - Openpolis.](#)

[accesso 29/09/2022]

CAPITOLO 2

2.1 Le migrazioni in Europa: più punti di vista

“Gli emigranti hanno bisogno dell’Europa, ma anche l’Europa ha bisogno degli emigranti.

Un’Europa chiusa sarebbe un’Europa più meschina, più povera, più debole e più vecchia. Un’Europa aperta sarà più giusta, più ricca, più forte e più giovane, a patto che gestisca bene l’immigrazione.”⁶⁵

Parlamento europeo, 29 gennaio 2004, Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan

L’Europa ha assunto una posizione sempre di più centrale nel corso del tempo, esercitando quindi, da più di 10 anni, una forza magnetica molto attraente per i flussi migratori.

Le migrazioni prese in considerazione in questo contesto, quindi dal punto di vista degli Stati che devono gestirle, possono essere suddivise in migrazioni ritenute utili (“desiderate”) e migrazioni non pianificate ed illegali (“indesiderate”).

La questione migratoria in Europa, intesa come un “policy field stratificato”⁶⁶, dove l’azione dei governi nazionali si integra (e compete) con quella dell’Unione europea, mostra innumerevoli contraddizioni e complessità.

Sebbene sia evidente e fondamentale la necessità di costruire una “politica europea comune” o quantomeno integrata in ambito migratorio, non possono essere ignorate le profondissime differenze strutturali tra gli stati membri. E i tentativi di cooperazione, innestati e costruiti su queste differenze e divergenze, risultano sempre e comunque molto settoriali.

2.2 Il punto di vista dei cittadini

Dal punto di vista interno, partendo dal “basso”, i singoli cittadini hanno atteggiamenti molto diversi nei confronti dell’immigrazione e degli immigrati, atteggiamenti che sono ovviamente imputabili a una pluralità di fattori.

Per semplificare brevemente, in questo contesto si terrà conto di tre ordini di fattori:

fattori imputabili a condizioni oggettive, fattori legati a condizioni soggettive, ed infine atteggiamenti veicolati da valori⁶⁷.

⁶⁵ : Parlamento Europeo, presidenza di Joan Colom. Seduta di giovedì 29 gennaio 2004, Bruxelles. Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

⁶⁶ : Ferruccio Pastore, “L’Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali”, Quaderni di Sociologia, 40. 2006, 7-24. Disponibile su [L’Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali \(openedition.org\)](https://www.openedition.org/). [accesso 01/10/2022]

⁶⁷ : Davide Angelucci Lorenzo De Sio Aldo Paparo, “Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l’ostilità verso gli immigrati?”, Centro Italiano Studi Elettorali, 15 febbraio 2019. Disponibile su

Il primo fattore, le condizioni oggettive, individua la causa degli atteggiamenti ostili nel disagio economico e la deprivazione, con una conseguente paura diffusa che “un afflusso eccessivo di immigrati possa scalfire il benessere economico dei cittadini ‘autoctoni’, sottraendo lavoro e risorse”⁶⁸.

Il secondo fattore che individua l’ostilità in fattori soggettivi, fa riferimento ad un approccio che spiega gli atteggiamenti di intolleranza con la “percezione di insicurezza (personale [...]) derivante dalla condivisione di spazi fisici e sociali”⁶⁹.

Un’associazione questa che lega la visibilità alla percezione del pericolo; teoria che può essere contrapposta al suo contrario, ovvero che una maggior visibilità dei migranti possa favorirne l’integrazione e la comprensione, “aprendo” le menti verso ciò che non conoscono.

L’ultimo fattore, il più solido e immutabile, è la predisposizione valoriale che guida le azioni delle persone, “quell’insieme di principi generali ed esistenziali, i valori, che guidano le opinioni ed il comportamento sociale delle persone”⁷⁰.

A seguito di un’indagine avviata con lo scopo di capire quale tra le tre condizioni – oggettive, soggettive o valoriali – influisse maggiormente sugli atteggiamenti nei confronti dell’immigrazione, è emerso con forza che sono “le predisposizioni valoriali a [...] spiegare la parte più rilevante delle differenze negli atteggiamenti sull’immigrazione”⁷¹.

Mettendo quindi in funzione questo ruolo dei valori rispetto al fenomeno migratorio, laddove si dovesse spiegare il successo di un partito piuttosto che di un altro, logica ci spinge a pensare che i partiti favoriti saranno ovviamente quelli che riescono a “dare voce e visibilità a quei principi esistenziali, a quei valori che più di altri favoriscono atteggiamenti critici, se non addirittura ostili, nei confronti dei migranti”⁷², ed un esempio perfettamente calzante è il successo riscosso dal partito della Lega in Italia, partito che ha fatto ampio uso della manipolazione dell’opinione pubblica, basando la propria comunicazione sullo stile della “politica della paura”⁷³.

2.3 Il punto di vista dell’UE, caso Ucraina

Dal punto di vista dell’Unione Europea, come messo in luce nel primo capitolo di questo elaborato, i provvedimenti presi per colmare le carenze in tema di politica di asilo ed immigrazione sono stati numerosi, dalla riforma del sistema di asilo

[Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l’ostilità verso gli immigrati? | CISE \(luiss.it\)](#). [accesso 01/10/2022]

⁶⁸ : Ibidem. [accesso 01/10/2022]

⁶⁹ : Ibidem. [accesso 01/10/2022]

⁷⁰ : Angelucci, De Sio, Paparo, “Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l’ostilità verso gli immigrati?”, cit. [accesso 01/10/2022]

⁷¹ : Ibidem. [accesso 01/10/2022]

⁷² : Ibidem. [accesso 01/10/2022]

⁷³ : Wodak, R. (2015). “The politics of fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean”, Londra: SAGE Publications Ltd.

(Nuovo patto su migrazione e asilo, 2020)⁷⁴, al rafforzamento della sicurezza ai confini (Regolamento (UE) 2017/458)⁷⁵, alle varie misure per promuovere l'integrazione dei rifugiati.

Nonostante i numerosi provvedimenti enunciati però, restano molte zone d'ombra da illuminare, si riscontrano infatti moltissime, troppe contraddizioni nelle modalità che ha l'Unione nel "trattamento" e la "considerazione" tenuti nei confronti dei migranti, sembrerebbe quasi sulla base del loro paese di provenienza.

Con questa affermazione, intendo riferirmi alla lampante differenza che si può ben notare tra le misure prese dai paesi dell'Unione per l'accoglienza dei profughi della recentissima guerra in Ucraina, rispetto a quanto è stato fatto per i rifugiati provenienti dal mare, ad esempio dalle guerre in Medio Oriente.

La logica "doppio pesista" pare infatti essere l'unica alla base dei provvedimenti presi e di quelli mancati: come espresso in un articolo del progetto editoriale "Melting Pot Europa" dalla psicologa Giulia Scociolini, operatrice in un centro di accoglienza, "da quando è scoppiata la guerra in Ucraina la mobilitazione della popolazione occidentale per fornire aiuto agli ucraini in fuga è stata di una generosità e un altruismo senza precedenti"⁷⁶.

Infatti, la velocità della risposta dei paesi dell'Unione di fronte al dramma dei profughi ucraini ha creato sconcerto sicuramente per la sua repentinità, e anche perché "forse per la prima volta anche gruppi di destra (*riferimento al caso italiano*), notoriamente contrari all'accoglienza di migranti, si sono spesi in prima persona per portare i profughi ucraini al sicuro in Italia, in altre circostanze questo tipo di azioni sarebbero state viste come "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina"⁷⁷ (*corsivo aggiunto*).

Il dramma della guerra è stato reso quindi ancor più aspro nel dibattito pubblico, marcando una distinzione tra quelli che vengono definiti "profughi veri" e "profughi finti"⁷⁸: è il caso di citare quanto è stato espresso in Italia da parte di gruppi politici quali Lega e Fratelli d'Italia.

Come espresso in un articolo di Openpolis del 26 maggio 2022, "a partire dall'invasione russa di fine febbraio, [...] alcuni esponenti politici hanno utilizzato la fuga di milioni di profughi ucraini per evidenziare quanto, a loro dire, sia invece inopportuna l'accoglienza di persone provenienti da paesi dell'Africa sub-sahariana. A marzo la Lega ha costruito una propria strategia sui social, a partire dal tweet del leader Matteo Salvini, con il fine di rimarcare la differenza tra "profughi veri" (donne e bambini ucraini) e "profughi finti", che attraversando il

⁷⁴ : Comunicazione della Commissione – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM/2020/609)

⁷⁵ : Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (Gazzetta ufficiale n. L 74/1 del 18/03/2017)

⁷⁶ : Giulia Scociolini, "Profughi veri" e "profughi finti": lo strabismo di noi occidentali – conoscere i meccanismi sociali per oltrepassarli", Melting Pot Europa, 15 aprile 2022. Disponibile su ["Profughi veri" e "profughi finti": lo strabismo di noi occidentali – Progetto Melting Pot Europa](#). [accesso 05/10/2022]

⁷⁷ : Ibidem. [accesso 05/10/2022]

⁷⁸ : Ibidem. [accesso 05/10/2022]

Mediterraneo sbarcano sulle coste italiane”⁷⁹, gesto supportato ed emulato dal parlamentare europeo della Lega Alessandro Panza.

E lo stesso tipo di distinzione è stato sottolineato da Giorgia Meloni, leader di Fratelli d’Italia, durante un suo intervento al Parlamento il 2 marzo 2022.

Ma anche volendo prescindere dal gesto dei rappresentanti di alcuni partiti della destra italiana, che potrebbero aver agito con il solo obiettivo di parlare alla loro platea elettorale e raccogliere ulteriore consenso tramite l’hate speech, bisogna considerare cos’è avvenuto sul grande versante europeo in merito alla crisi dei profughi ucraini.

Secondo lo stesso articolo di Openpolis sopracitato, “negli ultimi mesi il solco tra migranti ucraini e quelli arrivati da altre aree critiche, come l’Africa, il Medio Oriente e l’Asia centrale, è stato tracciato anche attraverso politiche dell’Unione europea che hanno generato alcune innegabili disparità di trattamento, generando in questo caso sì reali differenze tra chi arriva via mare e chi fugge dal paese ex sovietico”⁸⁰.

Sempre in riferimento al medesimo articolo⁸¹ (del 26 maggio 2022), secondo i dati raccolti dall’UNHCR⁸² in un arco di tempo tra il 24 febbraio e il 23 maggio 2022, le persone fuggite dall’Ucraina ammontano a 6.577.318, si tratta dunque di un fenomeno migratorio di dimensioni considerevoli.

In risposta a questo, l’Unione Europea a inizio marzo ha mobilitato le sue istituzioni, attivando eccezionalmente una Direttiva europea creata nel 2001 in occasione dell’”esodo proveniente dai paesi balcanici in guerra”⁸³.

La direttiva in questione, la 55/2001⁸⁴, aveva lo scopo di “istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d’origine e di promuovere l’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi”⁸⁵ (articolo 1).

L’attivazione di suddetta direttiva, appare senza dubbio un “cambio di paradigma radicale rispetto ai passati approcci alla questione migratoria”⁸⁶, si consideri infatti come la gestione della “crisi dei rifugiati” iniziata nel 2013, con le persone provenienti per la maggior parte da Medio Oriente, Asia meridionale, Africa e Balcani occidentali, che di fatto consisteva in numeri di profughi ben maggiori,

⁷⁹ : Presidente Vittorio Alvinò, 26/05/2022. “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d’odio”, su Openpolis. Disponibile su [Il teorema dei "profughi finti e i profughi veri" alimentato dai discorsi d'odio - Openpolis](#). [accesso 06/10/2022]

⁸⁰ : Ibidem. [accesso 06/10/2022]

⁸¹ : Ibidem. [accesso 06/10/2022]

⁸² : Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation. UNHCR – in costante aggiornamento. Disponibile su [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](#) [accesso 06/10/2022]

⁸³ : Alvinò, “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d’odio”, cit. [accesso 06/10/2022]

⁸⁴ : Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi (Gazzetta ufficiale n. L 212/12 del 7/08/2001)

⁸⁵ : Ibidem.

⁸⁶ : Alvinò, “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d’odio”, cit. [accesso 06/10/2022]

sia stata gestita unicamente con l'applicazione del Sistema di Dublino⁸⁷, utilizzando quindi il criterio del paese di primo ingresso, affidando a tale stato tutta la responsabilità delle procedure di richiesta di asilo.

L'applicazione della direttiva 55/2001 in questa fattispecie non rappresenta un cambiamento del sistema in negativo, al contrario è indubbiamente un grande passo in avanti nel tema della politica di asilo ed immigrazione: mostra con chiarezza che di fronte ad una situazione di grave crisi come quella prodotta dall'invasione Russa in Ucraina, l'Unione è capace di compattarsi e rispondere con un'unica voce in maniera decisa ed efficace, dando aiuto concreto.

Allo stesso modo però solleva numerosi interrogativi circa il perché simili procedure non siano state pensate anche per situazioni precedenti, analoghe a quella Ucraina.

Il metodo di accoglienza applicato per questa emergenza “dovrebbe essere da apripista e da esempio a una profonda riforma dell'accoglienza in Ue per tutti i migranti”⁸⁸, poiché sono ben note le enormi difficoltà che si presentano durante le varie procedure a chi fa richiesta per il riconoscimento della protezione.

Il fatto che quei meccanismi siano così complessi per i richiedenti, costituisce “un vero e proprio ostacolo per la ricerca di un lavoro e di una stabilità, contribuendo alla marginalizzazione sociale e di conseguenza soffiando sul fuoco acceso dal razzismo e dai discorsi d'odio”⁸⁹.

2.4 Profughi ucraini e non: gestione italiana

È importante sottolineare in questa sede un ulteriore elemento, che riguarda nello specifico l'Italia.

L'elemento a cui fare riferimento riguarda le modalità con cui il fenomeno migratorio viene monitorato, gestito, modalità che sono ben diverse nel caso Ucraina in questione se paragonate alle modalità seguite per il monitoraggio di altre migrazioni in passato.

Innanzitutto, i dati sui flussi, le richieste e le caratteristiche delle persone che attraversano il confine nazionale, vengono organizzati e forniti dal dipartimento della Protezione civile (che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) attraverso la pubblicazione di dashboard tematiche⁹⁰. L'accoglienza di queste persone pertanto, non è stata gestita dal Ministero dell'Interno, come è accaduto

⁸⁷ : Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (Gazzetta ufficiale n. L180/31 del 29/06/2013)

⁸⁸ : Alvino, “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d'odio”, cit. [accesso 08/10/2022]

⁸⁹ : Ibidem. [accesso 08/10/2022]

⁹⁰ : Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Mappe e dashboards Ucraina”, consultabili al sito <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina> [accesso 08/10/2022]

invece in occasione “dell’accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati provenienti da altre zone del mondo”⁹¹, ma dal Dipartimento della protezione civile.

I dati pubblicati riguardano “l’unico monitoraggio permanente pubblico sui flussi di entrata via terra (o via aereo) verso l’Italia”, in quanto il Ministero dell’Interno “non ha mai pubblicato i dati degli ingressi di migranti non ucraini via terra, attraverso la cosiddetta “rotta balcanica”⁹².

Il coinvolgimento della protezione civile è una conseguenza del fatto che l’Italia si è trovata impreparata al momento dello scoppio della guerra: di fronte alla difficoltà, il governo ha messo in moto una misura emergenziale, attivando quindi da un lato la Protezione civile, dall’altro lo Stato di emergenza per l’intervento all’estero⁹³ (prima), per attribuire alla Protezione civile le competenze necessarie, e lo Stato di emergenza interno⁹⁴ (poi), per garantire assistenza ai profughi ucraini in territorio nazionale.

L’attivazione di queste misure è avvenuta in luogo dell’applicazione delle disposizioni vigenti: “per l’organizzazione ed attuazione degli interventi urgenti di soccorso e assistenza alla popolazione proveniente dal teatro operativo, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza [...] si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico”⁹⁵.

Il sistema vigente in Italia infatti, esiste ed è basato su un meccanismo duale, che suddivide le situazioni in “ordinarie” e “straordinarie”, le prime si appoggiano al Sistema di accoglienza ed integrazione (SAI), che dovrebbe essere il sistema di base; mentre le seconde ai Centri di accoglienza straordinaria (CAS).

Il SAI, “è costruito per fornire agli ospiti gli strumenti necessari a una rapida integrazione nel tessuto sociale e lavorativo italiano. Un modello che vede coinvolti direttamente gli enti locali attraverso progetti che, nella maggior parte dei casi, sono strutturati secondo modelli di accoglienza diffusa sul territorio”⁹⁶.

L’attivazione dei CAS, in quanto appunto centri straordinari, si ha solo nel caso in cui non siano presenti posti nel SAI.

“Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno dei centri di cui all’articolo 9 (Sai n.d.r.), a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l’accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il

⁹¹ : Alvino, “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d’odio”, cit. [accesso 08/10/2022]

⁹² : Ibidem. [accesso 08/10/2022]

⁹³ : Delibera del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2022 - Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all’estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell’Ucraina (Gazzetta Ufficiale n.58 del 10/03/2022)

⁹⁴ : Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 - Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all’esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto (Gazzetta Ufficiale n.58 del 10/03/2022)

⁹⁵ : Ibidem.

⁹⁶ : Presidente Vittorio Alvino, 29/03/2022. “La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell’accoglienza”, su Openpolis. Disponibile su [La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell'accoglienza - Openpolis](#). [accesso 10/10/2022]

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite"⁹⁷.

Secondo quanto indicato dalla norma quindi, la situazione verificatasi con la crisi in Ucraina rientra esattamente nel sistema che poggia sul CAS, anche perché i Centri in questione vengono gestiti dalle prefetture, in quanto diramati su tutto il territorio nazionale e facenti capo direttamente al Ministero dell'Interno, permettendo quindi un collegamento diretto con quest'ultimo e garantendo una miglior organizzazione.⁹⁸

Sebbene queste siano effettivamente le disposizioni, sin dall'inizio è stato messo in pratica altro: il SAI infatti non è stato utilizzato come sistema ordinario primario, ma è stato utilizzato scarsamente (1/3 dei posti nel sistema di accoglienza), in favore di un utilizzo "ordinario" dei CAS (2/3 dei posti nel sistema di accoglienza), che in quanto strumento per sua natura "straordinario", ha svolto il suo ruolo malamente rispetto allo scopo.

L'affidamento della gestione dei profughi da parte del Governo al Dipartimento della protezione civile, si potrebbe interpretare come una ammissione del fallimento delle misure vigenti per l'accoglienza in Italia, che vengono repute inadeguate dallo stesso Ministero dell'Interno.⁹⁹

2.5 Il punto di vista del mondo

Considerata questa discutibile gestione dei flussi migratori da parte dell'Italia, la questione iniziale della totale disparità di trattamento permane: perché? Cosa c'è di diverso tra chi fugge dalla guerra in Ucraina e chi fugge dalla guerra in Siria? Lo stesso genere di osservazione è stato fatto da Paulo Pinheiro, il presidente della Commissione ONU sulla Siria.

In una intervista di Euronews¹⁰⁰, il presidente Pinheiro ha riportato gli ultimi dati delle Nazioni Unite circa le vittime del conflitto in Siria, che permane tuttora, dal suo inizio nel 2011 fino al 2021: la quota ammonta a 300 mila morti.

Citando Pinheiro, "quello che il rapporto rivela molto chiaramente è l'assenza di protezione dei civili. Nessuna fazione, nessuna parte coinvolta nel conflitto in Siria si preoccupa della protezione della loro vita. Questa è la realtà"¹⁰¹.

L'osservazione di Pinheiro però si spinge oltre a questo, porta alla luce infatti anche la disparità di trattamento tra profughi di nazionalità diverse: "non criticherò né contesterò il generoso sostegno che l'Europa sta dando ai rifugiati ucraini. Ma siccome mi occupo da 11 anni della crisi in Siria, ritengo che sia davvero triste vedere questa disparità di trattamento. C'è molta apertura e

⁹⁷ : Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (Gazzetta Ufficiale n.214 del 15/09/2015)

⁹⁸ : Alvino, "La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell'accoglienza", cit. [accesso 10/10/2022]

⁹⁹ : Ibidem. [accesso 10/10/2022]

¹⁰⁰ : Debora Gandini, 04/07/2022. "Pinheiro: "Troppa disparità nel trattamento tra rifugiati siriani e ucraini"", su Euronews. Disponibile su [Pinheiro: "Troppa disparità nel trattamento tra rifugiati siriani e ucraini" | Euronews](#) [accesso 12/10/2022]

¹⁰¹ : Ibidem. [accesso 12/10/2022]

generosità nei confronti dell'Ucraina, fattore che non critico affatto. Anzi sono felice. Ma mi piacerebbe vedere applicato lo stesso standard di accoglienza anche verso i profughi siriani”¹⁰².

Questa palese differenza di trattamento è puramente fondata sul razzismo.

La cultura, la religione, la lingua, la vicinanza geografica, il senso di “familiarità”, anche il colore della pelle, ... sono tutti elementi che hanno condotto ad un atteggiamento accogliente e positivo nei confronti della popolazione ucraina da parte dell'Unione. E per gli stessi identici elementi, il medesimo atteggiamento non è stato adottato nei confronti dei profughi siriani, yemeniti, tunisini.

Ad avvalorare questa tesi, ci sono le testimonianze di persone¹⁰³ che, per via delle loro origini, non sono riuscite a scappare dall'Ucraina sotto attacco: testimonianze di studenti o dottoresse, nigeriani o congolesi, che, pur vivendo in Ucraina, per il colore della loro pelle sono stati bloccati alla frontiera.

“Molte di queste persone provengono dall’Africa e vivevano in Ucraina da diversi anni, ma quando si sono recate alle frontiere, le autorità ucraine le hanno bloccate lasciandole al freddo senza cibo né riparo e nel frattempo facevano passare tutte le persone bianche identificandole come ucraini”¹⁰⁴, così scrive Laura Aurelie Kopp Isaia, attivista e studentessa, che scrive in un articolo di Melting Pot Europa e riporta il quadro della situazione vissuta alla frontiera ucraina da persone con la pelle non bianca.

“Sono molteplici le testimonianze, raccolte da diversi giornali e raccontate sui social network, di famiglie, studenti di origine africana e indiana che raccontano gli episodi di razzismo e segregazione di cui sono protagonisti. [...] testimonianze di chi, per le sue origini, non riesce a scappare, viene bloccato alle frontiere, viene picchiato dalle forze dell’ordine, viene obbligato a scendere da pullman e treni su cui c’è scritto “i neri non possono salire””¹⁰⁵.

Per di più, tutti questi episodi avvengono in un quadro in cui i soggetti delle istituzioni che dovrebbero tutelare le vittime, ad esempio il Ministro degli Interni ucraino Anton Heraschenko, negano tutte queste accuse: “Facciamo uscire prima donne e bambini. Gli uomini stranieri devono aspettare [...]. Rilasceremo tutti gli stranieri senza impedimenti, e la stessa cosa vale per i neri”.

Lo stesso sostiene il portavoce del Primo Ministro polacco Piotr Muller, che afferma che in Polonia vengono fatti passare senza impedimenti tutti coloro che arrivano dall'Ucraina, a prescindere dalla loro nazionalità¹⁰⁶.

La Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951, all’articolo 3 afferma il divieto di discriminazione, “Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto

¹⁰² : Ibidem. [accesso 12/10/2022]

¹⁰³ : Lara Aurelie Kopp Isaia, 22/03/2022. “Il razzismo non ha limiti, nemmeno di fronte alla guerra”, su Melting Pot Europa. Disponibile su [Il razzismo non ha limiti, nemmeno di fronte alla guerra – Progetto Melting Pot Europa](#) [accesso 12/10/2022]

¹⁰⁴ : Kopp Isaia, “Il razzismo non ha limiti, nemmeno di fronte alla guerra”, cit. [accesso 12/10/2022]

¹⁰⁵ : Ibidem. [accesso 13/10/2022]

¹⁰⁶ : Ibidem. [accesso 13/10/2022]. Riferimento all’articolo di Monika Pronczuk e Ruth Maclean, 01/03/2022. “Africans Say Ukrainian Authorities Hindered Them From Fleeing”, sul New York Times. Disponibile su [Africans Say Ukrainian Authorities Hindered Them From Fleeing - The New York Times \(www-nytimes-com.translate.google\)](#) [accesso 13/10/2022]

alla razza, alla religione o al paese d'origine"¹⁰⁷, articolo che nella realtà dei fatti non viene assolutamente rispettato.

E le denunce di questo comportamento, che peraltro viene assurdamente rinnegato, provengono da moltissime parti dell'opinione pubblica e dai giornali, ad esempio Washington Post, Economist e New York Times, i quali, in numerosi articoli, accusano l'Europa di aver adottato un atteggiamento guidato da una logica "orientalista" e razzista, discriminatoria e totalmente contrastante con quelli che sono i valori continuamente professati dall'Unione stessa.

Moustafa Bayoumi, scrittore, giornalista e professore americano, scrive su The Guardian del fatto che i commenti espressi da alcuni giornalisti "indicano un pernicioso razzismo che permea la copertura della guerra odierna e si insinua nel suo tessuto come una macchia che non se ne va. L'implicazione è chiara: la guerra è uno stato naturale per le persone di colore, mentre i bianchi gravitano naturalmente verso la pace"¹⁰⁸.

La disponibilità degli stati europei a fornire rifugio "in base a fattori come la vicinanza fisica o il colore della pelle" o avere un atteggiamento accogliente e solidale solo per coloro "che ci assomigliano o pregano come noi" è espressione di "un nazionalismo limitato e ignorante"¹⁰⁹.

In un tweet, lo scrittore nigeriano Ayo Sogunro, ha espresso con chiarezza la realtà dei fatti:

"Non riesco a togliermi dalla testa che l'Europa ha protestato per la 'crisi migratoria' del 2015 alzando la voce contro 1,4 milioni di rifugiati in fuga dalla guerra in Siria, ma in pochi giorni ha rapidamente assorbito circa 2 milioni di ucraini, con tanto di bandiere e musica per pianoforte.

L'Europa non ha mai avuto una crisi migratoria. Ha una crisi del razzismo".

2.6 La Politica migratoria europea nel caso Ucraina, tra razzismo ed hate speech

Il modo in cui è stata gestita la Politica migratoria europea nel caso ucraino è senz'altro molto positivo, riflette una volontà e una capacità comuni e condivise nell'Unione.

Soprattutto, ha dimostrato l'enorme potenziale degli stati, seppur molto diversi e spesso in disaccordo: cioè quello di far convergere gli sforzi per realizzare un obiettivo, e riuscirci con molto successo. Trovo che sia un elemento davvero importante da sottolineare, anche per zittire quelle voci che spesso volte hanno etichettato l'Unione Europea come un progetto fallimentare.

Detto ciò, è bene considerare l'altra faccia della medaglia, quella in ombra: il profondo razzismo che questa crisi ha rivelato, e l'incidenza nell'opinione pubblica e nel dibattito politico che questo afflusso di migranti ha avuto.

¹⁰⁷ : Convenzione di Ginevra del 1951 – Convenzione sullo statuto dei rifugiati, articolo 3.

¹⁰⁸ : Moustafa Bayoumi, 2/03/2022. "They are 'civilised' and 'look like us': the racist coverage of Ukraine - Are Ukrainians more deserving of sympathy than Afghans and Iraqis? Many seem to think so", su The Guardian. Disponibile su [They are 'civilised' and 'look like us': the racist coverage of Ukraine | Moustafa Bayoumi | The Guardian](#) [accesso 15/10/2022]

¹⁰⁹ : Ibidem. [accesso 15/10/2022]

In un articolo del 14 luglio di AnalisiDifesa, viene riportata la traduzione di un'intervista dell'8 luglio di Daniel Pipes, giornalista statunitense, scrittore, commentatore politico, storico, politologo e docente universitario, con posizioni fortemente neoconservatrici e specializzato in politica internazionale con particolare focus sul Medio Oriente.

Nel suddetto articolo ¹¹⁰, Pipes riporta quelle che secondo lui sono le ragioni, per la maggior parte di tono molto razzista a mio avviso, della calorosa accoglienza europea nei confronti dei migranti ucraini, più precisamente vengono contrapposte quelle che secondo lui sono le caratteristiche attribuibili ai migranti ucraini e quelle attribuibili ai migranti medio-orientali:

- “rifugiati contro migranti economici”, distinzione che evidenzia il fatto che “gli ucraini stanno chiaramente fuggendo dalla guerra, mentre gli immigrati non occidentali cercano per lo più una vita migliore. Gli ucraini in fuga sono principalmente donne e uomini di età inferiore ai 16 anni o superiore ai 60 anni [...]. Gli immigrati non occidentali sono in gran parte l'opposto, sono costituiti da maschi in età militare, e da un esiguo numero di donne, bambini e anziani”¹¹¹.
- “Riluttanza contro impazienza”, volendo con questi termini intendere che “gli ucraini lasciano il loro Paese sotto costrizione e considerano il loro esilio un'emergenza e un insediamento temporaneo, non come un insediamento permanente”, mentre “al contrario, gli immigrati non occidentali lasciano volontariamente le loro terre d'origine, [...] e sperano di stabilirsi permanentemente in Occidente”¹¹².
- “Vicinanza contro distanza: gli ucraini sono vicini di casa geografici o vicini prossimi”, di conseguenza, secondo Pipes, coloro che ospitano gli ucraini sentono un tipo di legame con questa popolazione, tale vicinanza “conferisce loro un interesse personale per l'Ucraina di un tipo che di solito manca in luoghi remoti”¹¹³.
- “Invasione contro questioni interne”: questa argomentazione vuole suggerire che esiste una maggiore empatia e comprensione per la popolazione vittima dell'invasione, “rispetto ai problemi più diffusi di disordini civili e tirannia”¹¹⁴, riferibili alle popolazioni africane e mediorientali.
- “Egoismo contro indifferenza: in Putin, l'Occidente condivide un nemico con l'Ucraina e vuole urgentemente che venga sconfitto prima che possa causare un'ulteriore tragedia”. Quindi, “pochi cittadini sono profondamente preoccupati quando i Paesi non sono democrazie”¹¹⁵,

¹¹⁰ : Daniel Pipes, traduzione di Angelita La Spada, 14/07/2022. “Come i profughi ucraini potrebbero cancellare inavvertitamente l'Occidente”, su AnalisiDifesa. Disponibile su [Come i profughi ucraini potrebbero cancellare inavvertitamente l'Occidente – Analisi Difesa](#) [accesso 19/10/2022]

¹¹¹ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹² : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹³ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹⁴ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹⁵ : Pipes, traduzione di Angelita La Spada, “Come i profughi ucraini potrebbero cancellare inavvertitamente l'Occidente”, cit. [accesso 19/10/2022]

affermando quindi che diventa importante difendere un popolo straziato dai conflitti solo laddove ci sia una qualche affinità.

- “Valide competenze contro disoccupazione”: con questa argomentazione Pipes sostiene che “gli ucraini hanno maggiori capacità economiche rispetto alla maggior parte dei migranti non occidentali, il che li rende più propensi a diventare membri produttivi della società e non beneficiari del welfare” e a suo dire “questo, ovviamente, rafforza la loro accoglienza”¹¹⁶, come dire che l’accoglienza in Europa sia applicabile solo nei confronti di coloro che apporteranno un contributo alla società e non a coloro che si comporteranno da “parassiti” nella stessa.
- “Buon senso civico contro criminalità”¹¹⁷: un apprezzamento alla “civiltà” del popolo ucraino, contrapposto all’accusa più becera che spesso e volentieri viene mossa contro i migranti provenienti da Africa-Medio Oriente, per sminuirne la dignità.
- “Moderazione contro islamismo: l’Ucraina non ospita gruppi locali di jihadisti o altri islamisti. La sua piccola popolazione musulmana non ha commesso violenze o altre forme di supremazia in nome dell’Islam, contrariamente a tanti immigrati musulmani”¹¹⁸, con quest’altra (ancora, becera) argomentazione si intende collegare l’appartenenza all’islam al terrorismo.
- “Somiglianza culturale contro differenza culturale”: l’elemento forse davvero più significativo alla base della discriminazione nell’accoglienza.
- “Assimilazione contro separatismo”: “gli ucraini si considerano simili ai loro vicini”, e il loro atteggiamento di conseguenza parrebbe essere più orientato all’integrazione col popolo ospitante, “a differenza di molti immigrati non occidentali, in particolare musulmani, che creano le proprie comunità”¹¹⁹, che quindi auto-ghettizzandosi sono la causa del proprio isolamento, secondo Pipes.
- “Numeri limitati” di migranti ucraini, “contro numeri illimitati” di migranti che provengono e potrebbero provenire dal continente africano. Addirittura Pipes asserisce che “poiché la popolazione dell’Africa aumenterà, passando da 1,4 miliardi a circa 4 miliardi nel 2100, essa potrà sopraffare e persino sostituire gli occidentali”¹²⁰.

Ho voluto riportare per intero quanto affermato da Daniel Pipes, sebbene io non condivida affatto quanto sostiene.

Trovo però che sia importantissimo mettere in evidenza il modo in cui la crisi viene narrata: questo giornalista, attraverso la sua comunicazione, trasmette messaggi profondamente razzisti e odiosi.

Di fatto l’immagine che ci viene rappresentata è la seguente: un popolo buono – quello ucraino – innocente, simile e vicino al resto degli europei, che è stato invaso da un dittatore e perciò deve essere portato in salvo e aiutato, contrapposto a popolazioni minacciose – quelle mediorientali o africane – estranee, sospette,

¹¹⁶ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹⁷ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹⁸ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹¹⁹ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

¹²⁰ : Ibidem. [accesso 19/10/2022]

con religioni diverse e potenzialmente pericolose, che si recano in Europa non per cercare aiuto, ma per arricchirsi sulle spalle degli europei, sfruttandone le risorse. Una comunicazione di questo tipo è assolutamente devastante, poiché disumanizza i profughi (quelli non ucraini logicamente) e sminuisce totalmente la loro situazione di grave difficoltà; questa modalità di narrazione ha inevitabilmente un duplice ordine di conseguenze sull'opinione pubblica: per un verso, alimenta l'odio verso coloro che provengono da oltre i confini dell'Unione; per l'altro alimenta la compassione nei confronti del popolo (europeo) attaccato dal comune nemico (dell'Europa) Putin.

Una comunicazione nei media di questo tipo, sommata alla narrazione perpetrata dai partiti politici di destra, che tendono a fare della questione “crisi immigrati” (non ucraini) uno dei punti forti dei loro programmi, producono l'effetto di scatenare nella platea elettorale – più sensibile e prevenuta in merito a queste tematiche, secondo quell'asset valoriale proprio di alcuni gruppi nella società¹²¹ – un senso di vicinanza alle posizioni del leader di partito (populista) che propone di respingere la cosiddetta “invasione”, allo stesso tempo abbracciando la popolazione ucraina in cerca di riparo dalla guerra: un discorso per sua natura perfettamente contraddittorio e razzista, ma che narrato con le parole giuste riesce a riscuotere ampissimo consenso.

“Il linguaggio può dunque essere identificato come uno dei luoghi chiave della discriminazione e della violenza”¹²², scrive Claudia Bianchi nel suo libro “Hate Speech. Il lato oscuro del linguaggio”:

“le espressioni d'odio sono strumenti con cui credenze, atteggiamenti e comportamenti discriminatori vengono presentati come diffusi, normali o razionali; individui e gruppi vengono posizionati su un'ingiusta scala sociale, e i loro comportamenti o affetti stigmatizzati e persino de-umanizzati. In questa prospettiva il linguaggio d'odio non solo comunica disprezzo e ostilità contro individui e gruppi, ma anche svolge opera di proselitismo di quel disprezzo e quella ostilità, incita alla discriminazione, all'odio e alla violenza”¹²³.

¹²¹ : Angelucci, De Sio, Paparo, “Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l'ostilità verso gli immigrati?”, cit. [accesso 01/10/2022]

¹²² : Bianchi C., (2021), *Hate Speech. Il lato oscuro del linguaggio*, Laterza. Bari.

¹²³ : Ibidem.

Note di bibliografia e sitografia:

Parlamento Europeo, presidenza di Joan Colom. Seduta di giovedì 29 gennaio 2004, Bruxelles. Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

Disponibile su

[Discussioni - Consegna del Premio Sacharov - Giovedì 29 gennaio 2004 \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 01/10/2022]

Ferruccio Pastore, “L’Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali”, Quaderni di Sociologia, 40. 2006, 7-24.

Disponibile su

[L’Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali \(openedition.org\)](#)

[accesso in data 01/10/2022]

Davide Angelucci, Lorenzo De Sio, Aldo Paparo, “Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l’ostilità verso gli immigrati?”, Centro Italiano Studi Elettorali, 15 febbraio 2019.

Disponibile su

[Più che la crisi migratoria, valori profondi. Da dove viene l’ostilità verso gli immigrati? | CISE \(luiss.it\)](#)

[accesso in data 01/10/2022]

Comunicazione della Commissione – Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo (COM/2020/609)

Disponibile su

[EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 04/10/2022]

Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (Gazzetta ufficiale n. L 74/1 del 18/03/2017)

Disponibile su

[EUR-Lex - 32017R0458 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 05/10/2022]

Giulia Scocciolini, ““Profughi veri” e “profughi finti”: lo strabismo di noi occidentali – conoscere i meccanismi sociali per oltrepassarli”, su Melting Pot Europa, 15 aprile 2022.

Disponibile su

[“Profughi veri” e “profughi finti”: lo strabismo di noi occidentali – Progetto Melting Pot Europa](#)

[accesso in data 05/10/2022]

Presidente Vittorio Alvinò, 26/05/2022. “Il teorema dei “profughi finti e i profughi veri” alimentato dai discorsi d’odio”, su Openpolis.

Disponibile su

[Il teorema dei "profughi finti e i profughi veri" alimentato dai discorsi d'odio - Openpolis.](#)

[accesso in data 06/10/2022]

Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation. UNHCR – in costante aggiornamento.

Disponibile su

[Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](#)

[accesso in data 06/10/2022]

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (Gazzetta ufficiale n. L 212/12 del 7/08/2001)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>

[accesso in data 06/10/2022]

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (Gazzetta ufficiale n. L180/31 del 29/06/2013)

Disponibile su

[Regolamento \(UE\) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide \(europa.eu\)](#)

[accesso in data 29/09/2022]

Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Mappe e dashboards Ucraina”

Disponibili su

<https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina>

[accesso in data 08/10/2022]

Delibera del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2022 - Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina (Gazzetta Ufficiale n.58 del 10/03/2022)

Disponibile su

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/10/22A01598/sg>

[accesso in data 10/10/2022]

Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 - Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto (Gazzetta Ufficiale n.58 del 10/03/2022)

Disponibile su

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/10/22A01599/sg>

[accesso in data 10/10/2022]

Presidente Vittorio Alvino, 29/03/2022. “La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell'accoglienza”, su Openpolis.

Disponibile su

[La crisi Ucraina e la gestione emergenziale dell'accoglienza - Openpolis.](#)

[accesso in data 10/10/2022]

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (Gazzetta Ufficiale n.214 del 15/09/2015)

Disponibile su

[pdf \(gazzettaufficiale.it\)](#)

[accesso in data 10/10/2022]

Debora Gandini, 04/07/2022. “Pinheiro: “Troppa disparità nel trattamento tra rifugiati siriani e ucraini””, su Euronews.

Disponibile su

[Pinheiro: "Troppa disparità nel trattamento tra rifugiati siriani e ucraini" | Euronews](#)

[accesso in data 12/10/2022]

Lara Aurelie Kopp Isaia, 22/03/2022. “Il razzismo non ha limiti, nemmeno di fronte alla guerra”, su Melting Pot Europa.

Disponibile su

[Il razzismo non ha limiti, nemmeno di fronte alla guerra – Progetto Melting Pot Europa](#)

[accesso in data 12/10/2022]

CAPITOLO 3

3.1 Cittadinanza europea, definizione e sfide

L'istituto della cittadinanza europea ha una solida base giuridica, è infatti fondato sui valori fondamentali dell'Unione, la cui violazione da parte di uno Stato membro comporta sanzioni.

Nello specifico, il riferimento legislativo è il seguente:

- articoli 2, 3, 7 e da 9 a 12 TUE¹²⁴,
- articoli da 18 a 25 TFUE¹²⁵,
- articoli da 39 a 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²⁶.

Per dare una definizione, “L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”, art.9 TUE¹²⁷;

“È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”, art.20 TFUE¹²⁸.

La cittadinanza dell'Unione, oltre a comportare una serie di diritti e doveri, comporta anche l'adozione di un complesso valoriale, qualcosa di molto più ampio e, per sua natura, inclusivo: “Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. [...] Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea.”¹²⁹

L'esistenza stessa della cittadinanza europea, come istituto connesso dall'appartenenza ad uno degli Stati membri dell'Unione, è la prova del fatto che una cittadinanza non è determinata da una nazionalità. Si è contemporaneamente cittadini dello Stato e cittadini al di fuori del nostro Stato.¹³⁰

¹²⁴ : Versione consolidata del trattato sull'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/13 del 26/10/2012)

¹²⁵ : Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

¹²⁶ : Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 364/1 del 18/12/2000)

¹²⁷ : TUE, art.9, cit.

¹²⁸ : TFUE, art.20, cit.

¹²⁹ : Avvocato generale Poiares Maduro della CGUE, punto 23 delle conclusioni dell'avvocato generale. Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2012. Causa C-135/08, Janko Rottmann/Freistaat Bayern. ECLI:EU:C:2010:104.

¹³⁰ : Udo Bux / Mariusz Maciejewski, 06/2022. “I cittadini dell'Unione e i loro diritti”, su “Note sintetiche sull'Unione Europea”. Disponibile su [I cittadini dell'Unione e i loro diritti \(europa.eu\)](https://europa.eu/cittadini) [accesso 29/10/2022]

Le questioni che intendo illuminare, poste dal Professor Antonio Papisca in uno¹³¹ dei suoi numerosi lavori in merito alla cittadinanza, riguardano due argomenti fondamentali in questa sede:

1. la sfida dell'identità e dell'appartenenza connesse all'istituto della cittadinanza europea: l'Unione e il sistema internazionale nel suo complesso hanno pochi simboli di identificazione se paragonati al contesto nazionale, e questo comporta minor senso di identificazione e di appartenenza, con conseguente riduzione del coinvolgimento in quelli che sono i processi in atto e i processi che sarà necessario mettere in atto, a livello globale;
2. la concezione della cittadinanza europea come articolazione della cittadinanza plurima, anche detta universale. Questa cittadinanza inerisce alla persona umana in quanto tale, in quanto fondata sui diritti fondamentali, riconosciuti a tutti gli esseri umani.

Per quanto riguarda la prima questione, l'assunto di base è che l'identificazione si ha nel momento in cui c'è una condivisione di progetti e di obiettivi, mentre il senso di appartenenza si raggiunge laddove ci si sente utili alla causa che si vuole realizzare.

Per costruire solide identità e appartenenza, secondo Papisca, occorrono degli elementi precisi:

- la trasmissione di dati cognitivi rispetto ad istituzioni e norme del sistema;
- far conoscere le opportunità di azione internazionali e transnazionali, quindi tradurre i valori universali, che fungono da guida, in veri e propri obiettivi per l'azione.

Per quanto riguarda la seconda, quindi la cittadinanza plurima, risulta strettamente connessa alla prima poiché un cambiamento di approccio alla cittadinanza si può mettere in atto solo in seguito ad un cambiamento del coinvolgimento della società nella questione: più si sente appartenenza e trasporto nei confronti della causa, più la strada verso gli obiettivi sarà percorsa con entusiasmo; risulta inoltre indispensabile fare questo passaggio e ridefinire il concetto di cittadinanza poiché i mutamenti globali a cui costantemente assistiamo e andiamo incontro, e, nello specifico di questa tesi, i sempre più consistenti flussi migratori, necessitano di una revisione nella loro gestione: non è più possibile pensare che gli stati possano – con la loro anacronistica concezione chiusa e confinaria – gestire e organizzare tali fenomeni senza collaborare, senza condividere obiettivi e valori, o paradigmi che li guidino in maniera unitaria.

Per citare il professor Papisca: “Il tradizionale concetto di cittadinanza, [...] è oggi messo in discussione non solo per motivi etici ma anche perché sono in atto processi di ampia portata e di cambiamento strutturale, trasversali alle diverse realtà nazionali.

Mi riferisco alla complessa, asimmetrica interdipendenza planetaria, alla sempre più marcata natura transnazionale di rapporti e strutture, all'organizzazione permanente della cooperazione in campo inter-governativo e non-governativo, alla globalizzazione economica, all'internazionalizzazione dei diritti umani e

¹³¹ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani, l'albero della cittadinanza agita”, pagina 1.

naturalmente all'integrazione europea attuata attraverso l'architettura istituzionale dell'Unione Europea.

In questo contesto planetario [...], la governance vive una crisi profonda e l'esperienza delle democrazie è messa a dura prova [...]. Questa crisi colpisce non solo le capacità per così

dire ordinarie dei governi nazionali – in questo caso si tratterebbe di crisi congiunturale – ma anche la «forma» stessa dello Stato, caratterizzata dalle dimensioni di nazionalità, sovranità, confini ed eserciti. Ci troviamo pertanto davanti a una crisi «strutturale» della statualità quale costruita e attuata negli ultimi secoli.»¹³²

3.2 Obsolescenza della cittadinanza nazionale

L'esercizio della democrazia all'interno dello stato e la sua governance risultano in crisi a seguito dei sempre più ampi processi di interdipendenza planetaria, la trans-nazionalizzazione di rapporti e strutture, La crisi colpisce sia la capacità di governance vera e propria, sia la forma dello stato per com'è ora: entità sovrana e confinaria.¹³³ Le decisioni più importanti e fondamentali oramai vengono prese oltre ai confini statali, “lo spazio dello Stato-nazione non è più sufficiente a garantire la vita fisiologica della democrazia, poiché quanto deve essere legittimato, controllato e supervisionato non ricade più, in ampia misura, all'interno della giurisdizione nazionale dei singoli Stati.”¹³⁴

In questo contesto, i diritti derivanti dalla cittadinanza vengono messi in discussione, e il Professor Papisca ci spiega in che modo:

“Se il Parlamento e il Governo del mio Paese non dispongono più del potere di decidere su molte questioni vitali, qual è il significato delle elezioni politiche, del mio ruolo democratico di legittimazione e partecipazione?

Se lo Stato e altre pubbliche istituzioni si sottraggono ai loro impegni nel campo del welfare, rinunciando a garantire la tutela dei diritti economici e sociali, qual è la differenza tra essere e non essere un cittadino?

Se lo Stato-nazione non è in grado di garantire a tutti quelli che vivono nel suo territorio la sicurezza dal crimine organizzato transnazionale e dalle guerre, qual è la differenza tra l'essere e il non essere un cittadino?

Se, utilizzando il potere che gli rimane, lo Stato, caratterizzato dal polinomio nazionalità-sovranià-esercito-confini-cittadinanza ad alios excludendos, soccombe alla tentazione di esasperare le proprie funzioni autoritarie (punitiva, repressiva), quali garanzie costituzionali sopravvivranno, e quanto a lungo?”¹³⁵.

A fronte di questa situazione, si rende necessaria la ridefinizione della cittadinanza, per renderla più funzionale, utile e praticabile.

¹³² : Papisca A., “CITTADINANZA E CITTADINANZE, AD OMNES INCLUDENDOS: LA VIA DEI DIRITTI UMANI”, contenuto in Mascia M. (a cura di), (2008), “*Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*”, Marsilio. Pagina 25.

¹³³ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 3.

¹³⁴ : Papisca A., “CITTADINANZA E CITTADINANZE, AD OMNES INCLUDENDOS: LA VIA DEI DIRITTI UMANI”, contenuto in Mascia M. (a cura di), cit., pagina 26.

¹³⁵ : Papisca A., “CITTADINANZA E CITTADINANZE, AD OMNES INCLUDENDOS: LA VIA DEI DIRITTI UMANI”, contenuto in Mascia M. (a cura di), cit., pagina 26.

Ridefinizione alimentata da più correnti: prima fra tutte, la logica bottom-up, “ossia dalle radici della comunità politica per risalire sino alle istituzioni preposte alla governance, al fine di considerare quest’ultima alla luce del telos dei diritti umani e della legittimazione democratica prima che in termini di autorità, potere e capacità”¹³⁶.

Questa logica riconosce la cittadinanza come un patrimonio immanente all’essere umano, e non come una concessione (*octroyé*) da parte dello Stato¹³⁷, si sposta la prospettiva: il protagonista è il titolare dello status, non colui che lo riconosce.

Le altre due correnti che, confluendo, agiscono per ridefinire l’istituto in questione, sono l’internazionalizzazione dei diritti umani ed il processo di integrazione europea.

Queste due preziose chiavi aprono la possibilità di sviluppare veramente una concezione di cittadinanza completamente umano-centrica, più precisamente: l’internazionalizzazione dei diritti umani “ci fornisce il paradigma giuridico-valoriale per la fondazione umano-centrica dello statuto di cittadinanza”¹³⁸, questo ci riporta alla logica bottom-up sopracitata, in quanto la fondazione della cittadinanza sui diritti umani internazionalmente riconosciuti comporta una ricostruzione della stessa dal basso.

La seconda chiave è il processo di integrazione europea, che, insieme alle istituzioni proprie del sistema, offre “lo spazio reale per l’esercizio attivo della (nuova) cittadinanza”¹³⁹, creando un contesto in cui è possibile provare nuove forme di governabilità e implementare capacità per nuovi ruoli nel sistema (*institution and capacity building*)¹⁴⁰.

Le persone sono i soggetti originari, corrispondono al concetto di “puro essere”¹⁴¹: hanno perciò valore in sé e per sé, hanno insita in sé la ragione del proprio essere, a differenza degli Stati, delle organizzazioni e dell’UE, che sono invece entità derivate e hanno ragion d’essere solo nella funzione di garantire il benessere e la vita delle persone.

Pertanto, le organizzazioni e gli Stati devono modificarsi, “informarsi alla medesima teleologia umano-centrica”¹⁴², e la stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, all’art.28, proclama la centralità della persona: “Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”¹⁴³.

In questo sistema il protagonismo delle persone, e l’uguaglianza tra esse, fungono da orientamenti per l’azione: sono infatti principi che postulano “la messa in opera di strategie, anche politiche (*public policies*) che agevolino la pratica dell’eguaglianza per garantire la eguale dignità nel vivere quotidiano, mediante il soddisfacimento dei bisogni vitali, sia materiali che spirituali, di tutte le persone”¹⁴⁴, soddisfacimento che spetta ai sistemi derivati: lo Stato, le regioni e le

¹³⁶ : Ibidem, pagina 26.

¹³⁷ : Ibidem, pagina 27.

¹³⁸ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 6.

¹³⁹ : Ibidem, pagina 6.

¹⁴⁰ : Ibidem, pagina 6.

¹⁴¹ : Ibidem, pagina 10.

¹⁴² : Ibidem, pagina 9.

¹⁴³ : Universal Declaration of Human Rights (Italian), 10 dicembre 1948

¹⁴⁴ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 11.

organizzazioni sono gli strumenti per appagare le suddette necessità. I concetti di dignità, vita e integralità della persona sono interdipendenti e interconnessi, “la risposta coerente e concreta al concreto porsi di questa triade non può che avvenire in un contesto di socialità e di inclusione politica senza frontiere, giuridicamente legittimata e garantita”¹⁴⁵, e il paradigma universale dei diritti umani, serve a realizzare questa realtà. Per questi motivi, l’istituto della cittadinanza nazionale, rispetto a tutti i processi esaminati, risulta anacronistico e obsoleto, e necessita di una totale rielaborazione, dalle sue radici.

3.3 Dalla cittadinanza dell’Unione Europea alla cittadinanza universale: la metafora dell’”albero della cittadinanza”

La cittadinanza dell’Unione europea, come definita agli articoli 9 TUE e 20 TFUE, è descritta come derivante dall’essere cittadini di uno Stato dell’Unione, la ratio sottostante è quindi una ratio ad excludendum: tutti coloro che NON sono cittadini degli Stati membri, ALLORA NON sono nemmeno cittadini dell’Unione europea.

Per abbattere questa visione, viene in soccorso il concetto elaborato dal Professor Papisca di “Albero della Cittadinanza”.

Il ragionamento è il seguente: “i diritti di cui consta la cittadinanza europea (libertà di movimento, elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, diritto di petizione, protezione diplomatica) sono aggiuntivi rispetto ai diritti fondamentali della persona – civili, politici, economici, sociali, culturali –, quindi inseparabili dal loro sistematico contesto”¹⁴⁶, ed è vero anche che i diritti derivanti dalla cittadinanza europea sono esercitabili solo in un preciso spazio politico istituzionale, ma questo “non deve ingenerare discriminazione tra chi è cittadino anagrafico di stato membro e chi risiede stabilmente nel territorio dell’Unione.”¹⁴⁷

La questione è quindi fondare la cittadinanza dell’Unione sul vero paradigma universale dei diritti umani, svilupparla in modo che sia perfettamente coerente con esso: secondo il diritto internazionale dei diritti umani, la definizione della cittadinanza è “statuto giuridico di persona umana nello spazio che è proprio dei diritti internazionalmente riconosciuti, cioè nello spazio-mondo che è, nell’era della globalizzazione, lo spazio vitale di tutti i membri della famiglia umana”¹⁴⁸, e ad ulteriore sostegno di questa tesi ci viene in aiuto l’articolo 1 della Dichiarazione Universale: tutti gli esseri umani quando nascono sono dotati di dignità e diritti e sono “cittadini del pianeta terra: prima ancora di essere registrato come ‘nazionale’ di questo o quello stato, l’essere umano è cittadino per naturale ascrizione.

La cittadinanza universale, o cittadinanza primaria, è identica per ogni persona, ovunque questa nasca o venga successivamente a trovarsi.”¹⁴⁹

La metafora dell’albero quindi, è costruita in questo modo: l’albero della cittadinanza ha come tronco lo “statuto giuridico di persona”, statuto che come

¹⁴⁵ : Ibidem, pagina 11.

¹⁴⁶ : Ibidem, pagina 24.

¹⁴⁷ : Ibidem, pagina 24.

¹⁴⁸ : Ibidem, pagina 25.

¹⁴⁹ : Ibidem, pagina 25.

abbiamo detto viene riconosciuto internazionalmente; su questo tronco si innestano poi i rami, che sono le cittadinanze nazionali e sub-nazionali. Questa costruzione, dà la priorità al concetto di persona, di dignità, di “puro essere” con un suo valore, in quanto tale.

In relazione alle sfide che caratterizzano il mondo – multiculturale e multietnico – di oggi, è più che necessario mettere in pratica questo modo di concepire la cittadinanza, modo che supera i confini e le istituzioni, che ci rende tutti fratelli. La cittadinanza diviene quindi plurima: “collocata in questo spazio e quindi messa in relazione alle esigenze della nuova organizzazione politica, economica e comunicativa del mondo [...]: la cittadinanza attiva non può non essere, contemporaneamente, universale, europea, nazionale, regionale, municipale. E non può non essere una cittadinanza condivisa (shared citizenship, citoyenneté partagée). L’ottica è ad omnes includendos nelle singole comunità politiche.”¹⁵⁰

Questa concezione può e deve occupare lo spazio politico e istituzionale, sovvertendo il sistema esistente, senza dubbio generando scontri: il conflitto fa parte della trasformazione, bisogna “armonizzare gli ordinamenti nazionali con i principi del Diritto internazionale dei diritti umani e adottare leggi e politiche sociali adeguate, a cominciare da quelle relative al fenomeno migratorio, in modo da rendere le cittadinanze particolari coerenti con la cittadinanza universale”¹⁵¹, armonizzazione che deve essere accompagnata da un lavoro educativo, poiché serve una condivisione di valori ed obiettivi per realizzare quanto detto: quest’educazione, che deve chiaramente basarsi su una prospettiva globale, interdisciplinare e multiculturale, porta con sé un intero sistema valoriale, che non deve essere solo osservato ma deve anche essere interpretato come una lista di obiettivi da realizzare, quei valori non sono solo ciò che ci guiderà, ma sono anche i risultati che dobbiamo raggiungere. Siamo guidati dalla pace, ma la pace è anche il traguardo.

3.4 Cittadinanza plurima: uno strumento per realizzare la politica migratoria

Il collegamento che intendo fare è tra i valori di fratellanza, di unità, di eguaglianza, di cittadinanza plurima, pocanzi affermati, e la modalità di gestione delle migrazioni, denunciando quindi una sonora dissonanza tra quanto predicato e quanto agito.

La domanda è: adottare una prospettiva (di cittadinanza) universale e umano-centrica, e non più stato-centrica, può cambiare il modo di gestire le politiche migratorie?

Avvalendoci della forza degli argomenti proposti dal diritto internazionale dei diritti umani, il suo paradigma, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, ma anche i valori fondanti dell’Unione Europea, la risposta è sì.

¹⁵⁰ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 26.

¹⁵¹ : Ibidem, pagina 27.

All'articolo 67 TFUE si afferma che “L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.”¹⁵², inoltre “sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi”¹⁵³.

La costruzione del sistema non comporta la competenza esclusiva dell'UE, poiché si tratta di una materia con competenza concorrente, ma comunque testimonia la volontà di perseguire un processo di integrazione sempre più favorevole all'Unione, perché si è riconosciuto il fatto che determinate questioni, come quella migratoria, ormai esulano dalla competenza statale, necessitano di una gestione ampia, di collaborazione e condivisione.

Inoltre ci tengo a sottolineare il passaggio chiave “nel rispetto dei diritti fondamentali”, quindi nel rispetto di quanto enunciato dal paradigma universale dei diritti umani: lo stesso Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea si adegua a quanto definito dal diritto internazionale dei diritti umani.

Quindi, se si riconosce lo statuto giuridico di persona umana, la sua innata dignità, la sua appartenenza al mondo come CITTADINO di esso, perché, se c'è questo riconoscimento, non si sviluppa la cittadinanza con la corrispondente chiave? E ancora, perché non si sviluppa la politica migratoria in funzione del paradigma accolto?

Sono tutte questioni collegate tra loro, conseguenti l'una all'altra.

Il cambiamento passa per l'educazione e il dialogo, e benché il paradigma si consideri riconosciuto ed accolto, ciò che ancora non è cambiato sono i valori nel cuore delle persone: valori ancora legati alla statualità, alla nazionalità, alla chiusura, alla paura dell'“altro”. I capi di governo fondano la propria azione sulla necessità di provvedere al PROPRIO Stato, di difendere i PROPRI interessi. Come abbiamo detto, la logica che continua a regnare è quella ad alios excludendos.

Citando Papisca “Il dialogo interculturale, perché sia fecondo, deve rispondere all'interrogativo: per che cosa? La risposta è: per realizzare un progetto comune. E siccome la conflittualità multiculturale nei paesi europei è alimentata soprattutto dall'immigrazione, la quale è a sua volta legata a fattori, circostanze e squilibri di mondializzazione, il progetto da condividere e da perseguire insieme è quello di un ordine mondiale più giusto, pacifico, democratico.

Anche per operare su questo terreno in cui, giova ripetere, si costruiscono insieme pace sociale e pace internazionale, si manifesta come indispensabile la dimensione internazionale dell'educazione alla cittadinanza attiva.”¹⁵⁴

La concezione delle persone migranti prima di tutto come PERSONE, e quindi con un bagaglio di diritti derivanti dalla loro definizione di “puri esseri” e di cittadini del mondo, cambia completamente l'ottica adottata nei loro confronti: il

¹⁵² : Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/73 del 26/10/2012), Titolo V “Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia”, Capo 1, art.67 paragrafo 1.

¹⁵³ : Ibidem, paragrafo 2.

¹⁵⁴ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 37.

riconoscimento dei diritti è immediato e indiscusso, l'atteggiamento non è di chiusura ma di totale accoglienza, l'unico pregiudizio che regna è quello di pregiudicarli come fratelli, come pari, e trattarli di conseguenza. Seppure la prospettiva può apparire lapalissiana, così non è, non ancora almeno.

Non ci sono "confine statale" o "diritto di cittadinanza" che tengano di fronte a tutte le persone che sono morte in mare, non esistono argomentazioni che possano giustificare quanto accaduto a tutte le donne, i bambini e gli uomini i cui diritti umani sono stati totalmente calpestati dalla suola della politica migratoria vigente, sotto la maschera dell'interesse nazionale.

Note di bibliografia e sitografia

Versione consolidata del trattato sull'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/13 del 26/10/2012)

Disponibile su

[Trattato sull'Unione europea \(versione consolidata\) \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT)

[accesso in data 29/10/2022]

Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 326/47 del 26/10/2012)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

[accesso in data 29/10/2022]

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Gazzetta ufficiale n. C 364/1 del 18/12/2000)

Disponibile su

[text_it.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT)

[accesso in data 29/10/2022]

Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2012. Causa C-135/08, Janko Rottmann/Freistaat Bayern. ECLI:EU:C:2010:104.

Disponibile su

[EUR-Lex - 62008CJ0135 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0135-EN-20120302-0001-1)

[accesso in data 29/10/2022]

Udo Bux / Mariusz Maciejewski, 06/2022. “I cittadini dell'Unione e i loro diritti”, su “Note sintetiche sull'Unione Europea”.

Disponibile su

[I cittadini dell'Unione e i loro diritti \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT)

[accesso in data 29/10/2022]

Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani, l'albero della cittadinanza agita”.

Papisca A., “CITTADINANZA E CITTADINANZE, AD OMNES INCLUDENDOS: LA VIA DEI DIRITTI UMANI”, contenuto in Mascia M. (a cura di), (2008), “Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale”, Marsilio.

Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Gazzetta Ufficiale n. C 326/73 del 26/10/2012)

Disponibile su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

[accesso in data 02/11/2022]

CONCLUSIONI

“Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne...”
Victor Hugo¹⁵⁵

Quanto sostenuto in questa tesi, scaturisce da quanto ho osservato nel corso del mio Stage universitario presso una sede della CGIL, al dipartimento e all’ufficio immigrazione. In quella sede ho avuto modo di interfacciarmi con numerose persone migranti che, attraverso le procedure per l’ottenimento di permessi di soggiorno o di cittadinanze, mi hanno trasmesso molto più che le loro storie: mi hanno trasmesso l’urgenza di sollevare la questione della politica delle migrazioni, la necessità di rivedere tutto l’approccio che sottostà alla creazione e all’attuazione di quella politica.

Il mutamento di paradigma è sempre più obbligatorio, rispettare i diritti umani dev’essere un’azione concreta, reale, non solo una predicazione o l’enunciazione di un principio. Un obiettivo per l’azione.

Non può esistere una contrapposizione tra i popoli, che migrano per le ragioni più disparate, basata sugli Stati di provenienza di coloro che migrano, come nel caso dell’Ucraina rispetto ai migranti del Medioriente, così come non può esistere un’Unione Europea slegata di fronte a questioni che dovrebbero essere univoche, come il rispetto REALE dei diritti umani.

La riforma della politica migratoria può e deve avvenire sulla scia del principio Humana Dignitas Servanda Est – a sua volta orientamento dei classici principi del diritto internazionale Pacta Sunt Servanda e Consuetudo Servanda Est – principio che con il suo carattere universale realizza la pace tra tutti gli ordinamenti.¹⁵⁶

La citazione di Victor Hugo, il richiamo al “fondarsi strettamente in una unità superiore, costituendo la fratellanza europea” deve avvenire quanto prima in ogni sfera possibile.

L’Unione non deve essere solo economica, politica, giuridica e commerciale, ma deve essere anche cittadina¹⁵⁷, di persone, accogliente per davvero, rispettosa dei diritti umani per davvero, unita per davvero.

¹⁵⁵ : Victor Hugo “Un jour viendra”, Discours d’ouverture du congrès de la Paix, 1849

¹⁵⁶ : Papisca A., “Cittadinanza europea e diritti umani”, cit., pagina 12.

¹⁵⁷ : Bonini P., Di Mauro E. W., Iovino G., Menghi M., Sciarra F. (a cura di) (2019), *Immigrazione e cittadinanza. Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici*, Sapienza Università Editrice, Roma. Pagina 59.