diritto internazionale
giurisprudenza catania

Maria Manuela Pappalardo

Cittadini e non cittadini nell' Europa di oggi

2020-4.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile*, *Gemma Halliday*, *Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori*: Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di dicembre 2020

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Avviamo a partire da questo numero una sezione dal titolo “Cittadini e non cittadini nell’Europa di oggi”, che avrò il piacere e l’onore di curare, che ospiterà riflessioni sul tema della cittadinanza europea, intesa come cardine di una dimensione quasi-federale dell’Unione, ed anche come categoria capace di determinare una stagione di sempre maggiore inclusione sociale.

La cittadinanza europea però sta funzionando, certamente senza che ciò rientrasse nelle intenzioni di chi ne propose l’utilizzo, come elemento di distinzione, se non di discriminazione, tra chi è cittadino e chi ... non lo è. Il che ci pare da condannare, non foss’altro perché crediamo fermamente che nella stagione dell’universalismo dei diritti umani sia veramente preoccupante ragionare di distinzioni, quale quella che inevitabilmente discende da un arroccarsi a difesa della cittadinanza europea.

E ancora più odioso questo ci pare quando questi non cittadini sono persone che si presentano ai confini dell’Europa dopo un cammino difficile e accidentato, spesso rischiando la loro stessa vita.

Il cosiddetto Nuovo patto europeo per l’immigrazione e l’asilo, presentato dalla Commissione von der Leyen il 23 settembre di quest’anno [COM (2020) 609 final], che è stato generalmente accolto con atteggiamenti critici, poichè è ritenuto dai più inadeguato ad affrontare le complesse questioni che caratterizzano il fenomeno migratorio in atto verso l’Europa, è un esempio anche recente di quello che stiamo dicendo.

E cioè che, alla fine, tutti i problemi che l’Europa affronta nel tentativo di costruire una politica migratoria, dipendono dal fatto che la prima preoccupazione delle istituzioni europee e degli Stati membri sembra essere quella di proteggere lo spazio di Schengen di fronte alle pressioni che esso subisce dall’esterno.

Questo sistema, stabilito dagli accordi di Schengen del 1985, implica che, in assenza di controlli alle frontiere interne, chi sia riuscito ad entrare (legalmente o illegalmente) sul territorio di uno degli Stati può poi liberamente spostarsi da un Paese europeo all’altro.

E fu proprio per cercare di limitare i flussi interni conseguenti ai flussi esterni (quella che nel gergo europeo viene chiamata la mobilità

secondaria) si stipulò il 15 giugno 1990 a Dublino una convenzione che doveva appunto servire alla bisogna. E così nacque, anche se nessuno allora lo poteva immaginare, il sistema di Dublino.

In verità la Convenzione di Dublino aveva il più modesto obiettivo di stabilire criteri per la determinazione dello Stato europeo responsabile dell'esame delle richieste di protezione internazionale. E ciò al fine di evitare che due o più Stati decidessero in maniera difforme sulla richiesta che eventualmente fosse stata sottoposta a più di uno Stato.

L'Unione cercò di rimediare ai problemi di funzionamento del trattato trasformando poi il Trattato in un regolamento, prevedendo altresì un serie di altri atti. E siamo arrivati, come si sa, alla costruzione di un sistema Dublino giunto alla terza edizione.

Il sistema Dublino è andato incontro a importanti critiche. Innanzitutto, per la sua sostanziale inefficacia nel realizzare una vera condivisione tra gli Stati europei (il cosiddetto *burden sharing*). Esso ha poi prodotto importanti e diffuse violazioni dei diritti umani delle persone coinvolte, violazioni che sono state puntualmente riconosciute e condannate sia dalla Corte europea dei diritti umani, sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

E francamente non sembra che il piano von der Leyen possa risolvere questi problemi.

Secondo noi questo deriva da un vizio di fondo: che gli Stati costruiscono una politica migratoria per difendere la libera circolazione dei propri cittadini. Ancora una volta per mantenere la distinzione tra cittadini e non cittadini.