



A cura di Valentina Grassi, Michelangelo Pascali

Napoli e le migrazioni nel Mediterraneo

Verso un modello mediterraneo
di integrazione?



La *Collana ISMU* raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale.

Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità – ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

Direttore Vincenzo Cesareo

Comitato di consulenza scientifica Maurizio Ambrosini, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Alberto Tarozzi, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

Coordinamento Editoriale Elena Bosetti, Francesca Locatelli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "informazioni" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

A cura di Valentina Grassi, Michelangelo Pascali

Napoli e le migrazioni nel Mediterraneo

**Verso un modello mediterraneo
di integrazione?**

Il volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope, nell'ambito del Progetto di ricerca di Area 14 (Scienze Politiche e Sociali) dal titolo "Terra e Mare. La civilizzazione mediterranea dalle esperienze storiche alle politiche pubbliche di sviluppo", responsabile prof. Francesco Di Donato.

Immagine di copertina tratta dal documentario *Napolislam* di Ernesto Pagano (2015), per gentile concessione

Progetto grafico di copertina di Giusti Eventi Comunicazione

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione. Un modello “parthenopeo” di integrazione
di *Valentina Grassi, Michelangelo Pascali* pag. 7

Parte prima. Politiche migratorie tra teoria e prassi nel contesto europeo e nazionale

1. Flussi migratori e politiche dell’UE: verso la riforma del
Sistema Europeo Comune di Asilo
di *Valeria Capuano* » 15
2. Politiche, diritto e prassi nella governance italiana della
immigrazione
di *Laura Guercio* » 32

Parte seconda. Verso un modello mediterraneo di integrazione? Un’analisi socio-economica del territorio napoletano

3. Migranti della terra di mezzo. La sfida di un modello me-
diterraneo di integrazione
di *Isabella Corvino, Valentina Grassi* » 51
4. Movimenti migratori e integrazione degli immigrati a Na-
poli in relazione allo stato di informalità presente
di *Michelangelo Pascali* » 70
5. Le determinanti socio-economiche dei processi di inte-
grazione degli stranieri in Italia. Il caso di Napoli prima e
dopo “la strage di San Gennaro”
di *Maria Rosaria Carillo, Tiziana Venittelli* » 98

6. L'inclusione tra teorie e realtà. Condizioni amministrative ed economico-lavorative degli immigrati e qualità della società di accoglimento
di *Michelangelo Pascali* pag. 115

**Parte terza. Esperienze di ricerca sul campo:
benefici e rischi nelle pratiche di integrazione**

7. L'uso di una didattica semplice per l'insegnamento dell'italiano L2 a immigrati e studenti anglofoni e francofoni: risultati di una sperimentazione presso l'Università di Napoli "Parthenope"
di *Raffaella Antinucci, Maria Giovanna Petrillo* » 131
8. Migranti a Napoli e nel Mediterraneo: una ricerca sulle associazioni di volontariato
di *Giovanna De Rosa* » 143
9. Coexist: dialogo interreligioso e convivenza tra popoli nel Mediterraneo
di *Anna Marino* » 154

**Fuori margini. Il passato emigratorio degli italiani
e la rotta mediterranea come opportunità**

10. Riflessioni sugli aspetti storico-economici del fenomeno migratorio italiano fra fine Ottocento ed inizio Novecento: il ruolo del Banco di Napoli e delle rimesse finanziarie
di *Serena Potito* » 171
11. Ripensare la logistica marittimo-portuale delle *cruise destination*: riflessioni su opportunità e vincoli per i Paesi del Nord-Africa
di *Assunta Di Vaio, Carmela Di Guida* » 183
- Gli autori » 195

Introduzione.

Un modello “parthenopeo” di integrazione

Valentina Grassi, Michelangelo Pascali

L'idea di questo volume nasce come approfondimento e ampliamento di un'indagine sull'integrazione degli immigrati nell'area metropolitana di Napoli, condotta dai due curatori del testo nel corso di sette anni accademici di lavoro, a partire dal 2011-2012: l'attività di ricerca si è focalizzata su alcune questioni chiave relative ai processi di integrazione degli immigrati, dalle caratteristiche socio-demografiche all'appartenenza religiosa, dai luoghi frequentati alla condizione giuridico-amministrativa, dal lavoro alla famiglia alla situazione abitativa, dalla condizione economica ai consumi culturali fino all'opinione su usi e costumi della cultura italiana¹. Tale lavoro di indagine, a sua volta, prende avvio dagli studi condotti nell'ambito del progetto realizzato dalla Fondazione ISMU sulla misurazione e analisi del livello di integrazione degli immigrati stranieri in Italia, studi in buona parte confluiti nel volume a cura di V. Cesareo e G.C. Blangiardo del 2009; per quanto riguarda l'area regionale della Campania, il progetto è stato realizzato nell'ambito del Servizio Regionale di Mediazione Culturale Progetto Yalla, attività co-finanziata dall'Unione Europea (de Filippo *et al.*, 2015).

In questo quadro, si è sentita la necessità di esaminare alcuni aspetti ritenuti fondamentali, avvalendosi di contributi di altri settori disciplinari e altri ambiti professionali, per comprendere un fenomeno articolato e complesso quale è quello migratorio. Nell'analisi di aspetti giuridici, economici, sociali, storici e aziendalistici, ci si è rivolti in particolare alla comunità scientifica dell'Università Parthenope di Napoli, all'interno della quale si è trovato ampio riscontro all'interesse di ricerca manifestato. Inoltre, nel corso del lavoro, il finanziamento ottenuto per il progetto di gruppo di Area 14 (Scienze Politiche e Sociali) della stessa

¹ Si ringraziano il dott. Claudio D'Angelo e il dott. Dariush Rahiminia per la preziosa collaborazione in fase di sbobinatura delle interviste e di riordino e analisi dei materiali empirici raccolti.

Università, presso il Dipartimento di Giurisprudenza², ha permesso la realizzazione del prodotto editoriale che qui si sta presentando.

La struttura che fa da *fil rouge* del volume, integrando i diversi contributi, va dal generale al particolare, con lo scopo di tracciare alcune linee fondamentali di quello che può essere definito un “modello mediterraneo di integrazione”, a partire dal caso di Napoli come esempio altamente significativo, in termini di aspetti positivi ma anche di criticità non certo trascurabili, della realizzazione di tale modello. La struttura delinea così le caratteristiche giuridiche e politiche della questione migratoria in ambito europeo e nazionale, per poi specificare le peculiarità socio-economiche e giuridiche del contesto partenopeo, nell’ottica della sua significatività rispetto allo stesso territorio mediterraneo. Successivamente, i contributi del volume scendono ancora più nello specifico, descrivendo precise esperienze sul campo, una di tipo linguistico-pedagogico, un’altra relativa alle associazioni di volontariato che sul territorio si occupano dei migranti e un’altra ancora relativa a un possibile dialogo interreligioso attraverso il punto di vista delle tre grandi tradizioni religiose, ebraica, cristiana e islamica. Infine, in modo piuttosto originale rispetto all’impianto classico del lavoro, ci si occupa delle questioni migratorie e del Mediterraneo come punto nevralgico di scambi economici e incontri di persone e culture.

L’ipotesi di modello mediterraneo di integrazione ne esce così delineata. Si tratta di uno spazio, quello del Mediterraneo, che è di confine, ponte e “cerniera” tra Oriente e Occidente, Nord e Sud: a fronte di una grande varietà di strutture statuali, la tradizione mediterranea ha prevalentemente accordato un ruolo di preminenza culturale ai rapporti faccia a faccia e di prossimità. Luogo di compresenza diacronica e sincronica di più tradizioni culturali, la vasta area mediterranea è quella che, più delle altre regioni europee, si configura come la “culla” della costruzione di quella che Ferrarotti ha definito una “co-tradizione culturale”, e che oggi sembra configurarsi come l’unica alternativa possibile al tendenziale fallimento dei modelli di integrazione consolidati e alla “logica degli opposti fondamentalismi” (Ferrarotti, 2003). Sin dai suoi albori, la civiltà ellenica, nata nel Mediterraneo, ha dato prova delle immense potenzialità della ibridazione culturale con l’Oriente, potenzialità che si manifestano ancora in tutto il territorio mediterraneo, includendo l’Italia. Ed è proprio dall’Italia, dai suoi territori liminari come Lampedusa, che il processo di integrazione europea ha bisogno di ripensarsi

² Il progetto, dal titolo “Terra e Mare. La civilizzazione mediterranea dalle esperienze storiche alle politiche pubbliche di sviluppo”, è coordinato da Francesco di Donato e consta di un gruppo di ricerca così composto: Sonia Scognamiglio, Valentina Grassi, Raffaella Antinucci, Alessandro Natalini, Michelangelo Pascali.

abbandonando l'eurocentrismo che risulta cieco davanti agli impetuosi mutamenti sociali in corso. Riprendendo il concetto di *civilisation* che Braudel ha sviluppato nei suoi importanti studi sul Mediterraneo, si può considerare l'ipotesi di un modello mediterraneo di integrazione come lo spazio di costruzione di una co-tradizione culturale, che include tutte le sfere del vivere sociale, laddove le società si mostrano tanto più versatili, e quindi vitali, se riescono ad assorbire, sia in senso diacronico sia in senso sincronico, gli elementi normativi, valoriali e relativi alle pratiche di comportamento di altre culture che sono compatibili con i propri.

Nel contesto mediterraneo dell'Europa meridionale, l'Italia è il maggior Paese per dimensioni demografiche ed è anche il più interessato dai flussi migratori: se è difficile parlare di «un modello italiano» di integrazione, sia per l'ingresso relativamente recente dell'Italia nel novero dei Paesi di immigrazione sia per la tendenziale assenza di una strutturazione progettuale delle politiche in tal senso, si può però riflettere su quelle caratteristiche che, comuni all'area mediterranea, possono essere considerate come facenti parte di un modello mediterraneo a partire da un ambito italiano particolarmente significativo, quale è quello partenopeo. In particolare, si è potuto osservare come l'insediamento spontaneo di immigrati, prevalentemente non regolato oppure regolato tardivamente a livello politico-istituzionale, dia vita a un diffuso attivismo delle reti sociali di mutuo aiuto tra connazionali e soprattutto benefici dell'azione degli attori sociali locali, quali gli enti locali, l'associazionismo, i sindacati e il volontariato, soprattutto legato a istituzioni religiose, che hanno svolto e stanno svolgendo attività concretamente volte all'integrazione e all'inclusione a livello non solo formale ma anche e soprattutto informale. Questi processi hanno anche accelerato l'evoluzione dei cicli migratori, tra ricongiungimenti familiari e nascita della seconda generazione, tanto che a fronte di una situazione di prevalente assenza di intervento pubblico, si affianca un sistema sociale informale di tolleranza e sostegno, soprattutto in capo all'associazionismo di matrice laica e cattolica.

In questo quadro, l'immigrazione a Napoli, come nel resto del Paese, è un fenomeno in continuo divenire in termini sia quantitativi sia qualitativi: nel corso del tempo, si assiste a un cambiamento tanto della provenienza dei migranti quanto della loro composizione per classi di età, sesso, titolo di studio ecc., e variano conseguentemente le strategie e i livelli di integrazione nel tessuto sociale partenopeo. Il modello insediativo è fortemente caratterizzato per nazionalità di provenienza e le comunità costituiscono, appunto, dei catalizzatori importanti della migrazione: gli srilankesi sono prevalentemente concentrati nel capoluogo napoletano, dove costituiscono un quarto del totale degli immigrati presenti sul territorio; i cinesi sono localizzati per l'80% nella provincia

partenopea, sebbene siano equamente distribuiti tra capoluogo e resto della provincia, soprattutto nell'area vesuviana interna (Ammaturo *et al.*, 2010). Una caratteristica evidente del trend migratorio è il tendenziale costante aumento dei residenti, ossia di una migrazione più stabile: nonostante l'Italia, e in particolare il Sud, siano spesso considerati come terre di transito per i migranti diretti verso l'Europa centrale e settentrionale, la tendenza a stabilirsi nel territorio partenopeo emerge con chiarezza dall'indagine. Interessante è anche la distribuzione delle presenze migratorie per genere: se la prima comunità nell'area del comune di Napoli, quella cingalese, è a prevalenza maschile, la prima comunità della provincia partenopea e di tutto il resto della regione campana, quella ucraina, è a netta prevalenza femminile (de Filippo *et al.*, 2015).

L'integrazione dei migranti nel territorio italiano è un fenomeno complesso che coinvolge, tra gli altri, aspetti socio-anagrafici, culturali, giuridici ed economici (Cesareo *et al.*, 2009), tanto che la comprensione del fenomeno stesso risulta un compito particolarmente arduo sia in termini di misurazione quantitativa sia in termini di interpretazione qualitativa. Nel caso specifico della Campania, e del territorio della città metropolitana di Napoli qui preso in considerazione, emergono interessanti questioni interpretative frutto dell'analisi delle interviste condotte nel lavoro di indagine. Per quanto riguarda la dimensione *culturale* dell'integrazione, per esempio, in territorio campano sono le donne a essere più integrate, così come risulta fondamentale a tal fine il livello di istruzione, in particolare la laurea, la durata della presenza e certamente anche la provenienza degli immigrati: per fare un esempio di quest'ultimo fattore, gli immigrati provenienti dall'America Latina presentano un alto indice di integrazione, largamente maggiore rispetto a tutti gli altri immigrati. C'è inoltre una buona integrazione culturale degli immigrati europei, con una leggera prevalenza rispetto al livello di integrazione di quelli provenienti dall'Europa dell'Est non UE rispetto a quelli dell'Europa dell'Est UE. A proposito della dimensione *sociale* dell'integrazione, è interessante notare che tra tutti gli immigrati i cingalesi presentano il minor livello di integrazione: ebbene, nelle interviste in profondità con gli uomini originari dello Sri Lanka emerge una presenza inferiore di relazioni amicali con autoctoni e di partecipazione ad associazioni. Inoltre, viene fuori anche una critica rispetto a certi tratti dello stile di vita italiano, soprattutto napoletano, benché il desiderio di tornare nello Sri Lanka talora sia in conflitto con la voglia di garantire un futuro ai figli. Ancora, per quanto riguarda la dimensione *giuridica* dell'integrazione, sia cingalesi che ucraini mostrano un basso livello di integrazione e questo si ritrova nelle parole degli intervistati, che non paiono dare particolare importanza all'acquisizione della cittadinanza e sono per lo più in posizione irregolare. D'altra parte, a proposito della dimensione

economica dell'integrazione, il dato che emerge con maggiore interesse è quello relativo ai cinesi, che se presentano una bassissima integrazione culturale e sociale sono però i più ricchi rispetto a reddito delle famiglie e retribuzione dichiarata. In questa linea, tanto i cingalesi quanto gli ucraini presentano un buon indice di integrazione economica e, in effetti, dalle parole degli intervistati, emerge una buona condizione abitativa, una buona occupazione e una certa capacità di risparmio.

Infine, è possibile tracciare un bilancio rispetto al livello di integrazione complessivo, prendendo in considerazione le sue diverse componenti: a tale scopo, i materiali di ricerca convergono nel far emergere come il livello di integrazione sia più elevato per le donne, aumenti con il tempo di permanenza e con il livello di istruzione, come le provenienze delle due comunità più presenti nel territorio di Napoli e provincia siano l'una, quella ucraina, all'estremo positivo, mentre l'altra, quella srilankese, all'estremo negativo rispetto alla condizione complessiva di integrazione.

A partire da questo quadro d'insieme sull'integrazione dei migranti nell'area partenopea, si è così deciso di ampliare l'analisi attraverso riflessioni provenienti da altri ambiti disciplinari e da diverse esperienze sul campo. Lo scopo che ci si prefigge dunque è quello di vagliare complessivamente il caso di Napoli nell'ottica dell'ipotesi di un modello mediterraneo di integrazione, a fronte delle specificità che un'area importante del Mediterraneo presenta.

Specificamente, il volume si apre così con due saggi di stampo giuridico: il primo, di Valeria Capuano, che affronta la riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo; il secondo, di Laura Guercio, che tratta più nello specifico la *governance* italiana della immigrazione. La seconda parte del volume, di stampo socio-economico, approfondisce la questione migratoria in Italia e l'ipotesi del modello di integrazione mediterraneo, con il saggio di Isabella Corvino e Valentina Grassi, nonché il caso partenopeo rispetto alle determinanti socio-economiche dell'integrazione, con il saggio di Maria Rosaria Carillo e Tiziana Venittelli. Michelangelo Pascali analizza il tema della (possibile) immissione dei migranti in un contesto dove l'informalità assume un ruolo peculiare, presentando poi alcuni spunti di approfondimento sulla relazione tra concrete situazioni amministrative ed economiche degli immigrati e la loro inclusione in specifici "modelli di integrazione". La terza parte del volume raccoglie tre esperienze di ricerca sul campo: la prima di stampo linguistico-pedagogico, condotta all'Università Parthenope di Napoli da Raffaella Antinucci e Maria Giovanna Petrillo; la seconda legata alle attività del Centro di Servizio per il Volontariato di Napoli, di cui è attualmente direttrice Giovanna De Rosa; la terza riguardante il dialogo interreligioso nel Mediterraneo, ad opera di Anna Marino. Infine, si è voluto dar spazio

a due temi apparentemente distanti ma che si configurano come indispensabili per la comprensione della complessità storico-economica del fenomeno migratorio nel Mediterraneo e della “cultura mediterranea” come “cultura di mare”: il passato emigratorio degli italiani, di cui si è occupata Serena Potito, e la rotta mediterranea in chiave di logistica marittimo-portuale a fonte delle *cruise-destination*, di cui si sono occupate Assunta Di Vaio e Carmela Di Guida.

Senza alcuna pretesa di esaustività, gli spunti di approfondimento presentati nel volume mirano a contribuire alla costruzione di un’ipotesi di modello mediterraneo di integrazione dei migranti, a fronte soprattutto dei problemi sempre più evidenti di altri modelli più consolidati, da quello detto “dell’assimilazione” a quello del “melting pot”. Nella convinzione che la tradizione e la cultura mediterranea, anch’esse non certo prive di criticità, possano però contribuire in modi – anche imprevisi – ad affrontare le grandi sfide dell’epoca della globalizzazione, che con i crescenti flussi migratori pongono le società di fronte alla necessità della “convivenza delle culture” (Ferrarotti, 2003).

I nostri ringraziamenti vanno alle autrici dei saggi e a tutti coloro che hanno contribuito, in diverse forme, alla realizzazione di questo volume. Un ringraziamento particolare va al prof. Vincenzo Cesareo, che in questi anni di lavoro insieme ci ha sostenuto e guidato, mostrandoci il valore e la forza della collaborazione

Bibliografia di riferimento

- Ammaturo N., de Filippo E., Strozza S. (a cura di) (2010), *La vita degli immigrati a Napoli e nei paesi vesuviani. Un’indagine empirica sull’integrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Cesareo V., Blangiardo G.C. (a cura di) (2009), *Indici di integrazione. Un’indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, FrancoAngeli, Milano.
- De Filippo E., Strozza S. (a cura di) (2015), *Gli immigrati in Campania negli anni della crisi economica. Condizioni di vita e di lavoro, progetti e possibilità di integrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferrarotti F. (2003), *La convivenza delle culture*, Edizioni Dedalo, Bari.

Parte prima

Politiche migratorie tra teoria e prassi nel contesto europeo e nazionale

1. Flussi migratori e politiche dell'UE: verso la riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo

Valeria Capuano

Introduzione

Il tema dell'immigrazione non può prescindere dai profili giuridici che certamente costituiscono un elemento altamente qualificante di ogni fenomeno migratorio. In particolare, comprendere le caratteristiche dell'ordinamento giuridico chiamato a disciplinare tali situazioni è indispensabile per individuare i punti di forza o, piuttosto, le carenze del sistema normativo interessato al fine di apportarvi, eventualmente, opportune modifiche.

Orbene è intuitivo che la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo sia una questione giuridica di interesse europeo, più complesso è comprendere perché le normative attualmente predisposte dall'Unione non riescono a garantire una tutela ed un governo efficiente dell'emergenza migranti, come testimoniato dalle tragiche vicende che spesso connotano i tentativi di sbarchi sulle nostre coste.

Il presente contributo – descritte brevemente le competenze dell'Unione in materia di immigrazione e il loro esercizio – intende soffermarsi su una recente proposta della Commissione volta a rivedere l'attuale sistema di asilo. Ci sembra, infatti, che i contenuti di questa riforma e il loro potenziale impatto siano un dato da incrociare necessariamente con le analisi economiche e sociali di una ricerca – quale quella in cui tale studio si inserisce – che ha come oggetto l'attuale condizione dei migranti nel Mediterraneo.

Gli aspetti da trattare per comprendere a pieno i problemi relativi alla condizione del migrante sarebbero molteplici e di diverso tenore. Si pensi al tema della cittadinanza europea e alle recenti proposte di riforma nel nostro ordinamento nazionale relative allo *ius soli*, o alla legislazione europea sui permessi di soggiorno per gli immigrati cd. "regolari", per citarne solo alcuni. Abbiamo qui scelto il tema dell'asilo perché pare di tutta evidenza che l'accoglimento degli sfollati e dei rifugiati costitu-

isca ad oggi il vero punto critico del sistema. La stessa questione della cittadinanza europea, ad esempio, potrebbe avere tutti altri connotati in un contesto politico e sociale dove i richiedenti asilo non fossero visti come minaccia, bensì come opportunità. In definitiva, un corretto sistema di asilo rappresenta, a nostro avviso, un punto di partenza fondamentale per lo sviluppo di molte delle politiche legislative relative all'immigrazione.

1. Le competenze dell'Unione Europea in materia di asilo

L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea con l'ultima revisione del Trattato di Lisbona ha introdotto importanti modifiche in tema di asilo ed immigrazione realizzando, almeno sulla carta, un notevole avanzamento del livello di tutela, esplicitando lo spazio di libertà sicurezza e giustizia tra i settori di competenza concorrente (art.4, comma 2, lettera j, TFUE). L'abolizione dei cd. pilastri che prima caratterizzavano il sistema ha dato vita ad un'Unione Europea rafforzata nel suo metodo legislativo, parificando in quasi tutte le materie il Parlamento Europeo al Consiglio nel ruolo di co- legislatore. Ne è conseguito un impianto decisionale forse in taluni casi più complesso ma, certamente, più democratico, in cui le scelte legislative vengono rimesse non solo alla volontà degli Stati membri attraverso il Consiglio ma altresì a quella dei cittadini europei rappresentati dal Parlamento.

In particolar modo gli articoli 78 e 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) costituiscono la nuova base giuridica che consente di promuovere le misure di integrazione relative alla politiche d'asilo, ed è solo da una lettura attenta di queste disposizioni che è possibile cogliere i limiti e le debolezze delle normative in materia attualmente in vigore nell'Unione.

Secondo l'art. 78

L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento (...).

Si noti da subito l'ambito di applicazione soggettiva della norma che bene coglie la varietà delle tipologie di flussi migratori affiancando all'asilo la protezione sussidiaria e la protezione temporanea, le quali vengono poi tutte ricomprese nella più ampia categoria della protezione internazionale e subordinate al rispetto del divieto di refoulement. Il trattato riconosce chiaramente che a beneficiare di interventi legislativi in ma-

teria debbano essere non solo i richiedenti asilo (cd. *asylum seekers*) ma altresì coloro che, pur non in possesso delle condizioni per ottenere lo status di rifugiato, tornando nel loro paese di origine correrebbero seri rischi di subire gravi danni a causa della violenza indiscriminata in caso di conflitto armato o di violazioni sistematiche e generalizzate dei diritti umani (v. *infra* direttiva 2011/95 cd. qualifiche). A tal fine, quindi, l'art. 78 TFUE consente, attraverso la procedura legislativa ordinaria (ovvero un sistema di votazione a maggioranza qualificata che richiede l'approvazione congiunta di Consiglio e Parlamento), l'adozione di diverse misure per la creazione di un Sistema europeo di asilo comune (CEAS). In particolare l'art. 78 prevede la possibilità di adottare:

uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Tuttavia, le competenze appena elencate possono essere sottratte alla "codecisione" del Parlamento ai sensi dello stesso art. 78, comma 3, TFUE «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi». In queste ipotesi, infatti, sarà solo il Consiglio a poter adottare, su proposta della Commissione, misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, rimettendo al Parlamento una mera funzione consultiva. Ne consegue la possibilità per gli Stati membri di continuare ad essere sostanzialmente i principali soggetti che decidono in materia, quantomeno nelle situazioni "emergenziali" come accaduto per la prima volta con la Decisione del Consiglio 2015/1601 del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (L. 248/80 in GUUE del 24 settembre 2015).

Le politiche in questione sono poi fondate, ai sensi dell'art. 80 del TFUE, sui principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Questa importante disposizione, inserita *ex novo* dal Trattato di Lisbona, introduce dei

principi necessari per la corretta gestione delle politiche d'asilo ed immigrazione, considerando che tra le principali criticità evidenziate dalla prassi vi è il diverso grado di coinvolgimento dei Paesi membri a seconda della loro posizione geografica che li qualifica o meno come Stati di "prima accoglienza" (tra cui l'Italia). Tuttavia l'art. 80 TFUE pare attualmente una disposizione di carattere programmatico, prevedendo che gli atti in materia siano informati a tali principi solo «ogniqualevolta necessario», convertendo essenzialmente la solidarietà da principio giuridico in valore politico. Stabilire la natura obbligatoria piuttosto che volontaria di tale principio è una questione altamente sensibile che potrebbe avere un impatto significativo anche rispetto alla proposta di riforma che ci accingiamo ad esaminare. Infatti, ove il principio in parola fosse ritenuto vincolante, ovvero obbligatorio, esso dovrebbe costituire, quale norma di rango primario, un parametro di legittimità al quale tutte le norme di diritto derivato dovrebbero essere conformate. Di certo, invece, l'attuale quadro legislativo include la solidarietà solo in ipotesi peculiari, da cui se ne può agevolmente dedurre la portata sinora volontaria¹.

Il diritto d'asilo trova poi ulteriore ed autonoma collocazione nell'art.18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che, come noto, a seguito del Trattato di Lisbona, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati. L'art. 18 della Carta, così come il sopra citato art. 78 TFUE, fa esplicito rinvio alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, nondimeno un riconoscimento del diritto d'asilo quale libertà fondamentale riconosciuta direttamente tra le norme "costituzionali" europee pare un segnale significativo lanciato dall'Unione rispetto alla precisa volontà di occuparsi e sentirsi coinvolta in prima battuta per la difesa del diritto in parola (De Pasquale, 2017c: 349).

È evidente già da queste poche indicazioni che con il Trattato di Lisbona l'Unione Europea si è dotata di nuovi poteri di intervento e ha posto l'accento sulle reali problematiche relative alla creazione di una politica comune d'asilo: coinvolgere il Parlamento nel processo decisionale, improntare l'azione su base solidaristica e riconoscere il diritto d'asilo come diritto fondamentale dell'Unione Europea.

Tuttavia, ad oggi, dalla pratica implementazione delle misure ivi contemplate sembra che gli Stati membri non intendano affidare la gestione di tali politiche all'ordinamento giuridico comunitario. Emerge, piuttosto

¹ Cfr. lo Studio commissionato nel 2011 dal Parlamento europeo sull'Attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, disponibile all'indirizzo Internet www.europarl.europa.eu/studies.

sto, l'intendimento di avvalersi delle eccezioni e delle "debolezze" contenute nelle norme sopra elencate al fine di supportare le singole istanze nazionali, vanificando così gli sforzi compiuti, almeno formalmente, per realizzare misure comuni.

2. Il quadro legislativo esistente

La creazione di un Sistema comune europeo di asilo (CEAS, *Common European Asylum System*) risale, invero, all'indomani del Trattato di Amsterdam nel 1999, a seguito dei principi stabiliti dal Consiglio europeo di Tampere considerata la "prima fase" del CEAS (1999-2005) attraverso l'adozione delle prime direttive dell'allora Comunità Europea in materia di asilo sulla base di standard minimi comuni. Senza dilungarsi su tali normative si ricorda solo come esse, in fase di recepimento, hanno dato luogo a severe difformità del grado di tutela tra i vari Stati membri, evidenziate tra l'altro dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (De Pasquale, 2010), il che ha condotto a rivedere con una certa urgenza tali discipline. In particolare con il Libro verde del 2007 e la Comunicazione del 17 giugno 2008 *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti* e il Piano strategico sull'asilo - *Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea* (COM(2008) 360 final) la Commissione ha posto le basi del quadro normativo vigente.

L'attuale sistema CEAS è così composto: la direttiva 2011/95 cd. "qualifiche" avente ad oggetto l'attribuzione ai cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario della protezione internazionale, di uno *status* uniforme per i rifugiati o titolari di protezione sussidiaria; la direttiva 2013/33 cd. "accoglienza" che stabilisce le norme minime da implementare per l'accoglienza di coloro che richiedono la protezione internazionale; la direttiva 2013/32 cd. "procedure" che stabilisce regole comuni per le procedure necessarie al riconoscimento o alla revoca dello *status* di protezione internazionale. Completano il quadro il regolamento 2013/604 (Dublino III) che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale e il regolamento 2013/603 che istituisce "Eurodac", una banca dati specializzata per il confronto delle impronte digitali (che modifica il regolamento 2011/1077 che istituisce più in generale un'agenzia europea per la gestione dei sistemi IT nello spazio di libertà sicurezza e giustizia).

Rimandando a dopo alcune riflessioni sul contenuto delle singole discipline (v. De Pasquale, 2011), occorre, da subito, sottolineare come queste normative abbiano di fatto concesso agli Stati membri ampi margini di discrezionalità, essendo state emanate per la maggior parte