

# La crisi dell'immigrazione: tra piccoli passi e un grande progetto europeo

Ferruccio Pastore

*Ferruccio Pastore è direttore di FIERI, il Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione, a Torino.*

Fino a qualche mese fa – e in particolare a giugno 2015, quando il Consiglio europeo si rivelò incapace di affrontare la crisi, lacerato da divisioni insolitamente esplicite e profonde tra i leader – Berlino si poneva come il principale difensore dello status quo sancito da quelle “regole di Dublino” che i paesi periferici (Italia in primis) denunciavano come insostenibilmente inique. Già in quell'occasione, tuttavia, si andava affermando una nuova presa di coscienza: prova ne siano le parole della cancelliera tedesca Angela Merkel, che – con estrema schiettezza – allora descrisse il problema come la “sfida più importante” che l'Europa avesse dovuto affrontare nel corso del suo mandato<sup>1</sup>.

L'INVERSIONE A U DELLA GERMANIA. Il *revirement* strategico della Germania, maturato nel corso dell'estate, è stato reso pubblico e messo in atto a fine agosto. La prima conseguenza pratica è stata la decisione assunta il 21 agosto dall'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati ( ) di sospendere di fatto l'applicazione (già estremamente problematica) del regolamento di Dublino per i cittadini siriani. In altre parole, si è provvisoriamente rinunciato a verificare se i profughi di guerra siriani fossero già entrati nell' attraverso un altro Stato membro e dovessero quindi essere riconsegnati a quest'ultimo, come prevede in linea di principio il regolamento di Dublino.

Questa grande assunzione di responsabilità, spontanea e unilaterale, è stata accompagnata fin da subito dalla ferma richiesta che tutti gli altri Stati membri dovessero seguire la stessa linea, facendosi carico – ognuno per la propria parte – di quello che veniva rivendicato come un dovere comune.

GUIDARE CON L'ESEMPIO. Berlino ha impiegato poco tempo a coinvolgere al proprio fianco il fino ad allora esitante governo francese: il 3 settembre Angela Merkel e François Hollande hanno annunciato che avrebbero presentato una proposta congiunta per l'introduzione di quote di accoglienza vincolanti<sup>2</sup>. Il duo franco-tedesco ha dunque avviato un profondo cambiamento, facendo asse con l'Italia (che da anni caldeggiava un nuovo approccio in tale direzione) e con la Commissione europea, che nella sua proposta iniziale per una nuova Agenda europea sulla Migrazione<sup>3</sup> aveva introdotto un meccanismo di ricollocazione obbligatoria, secondo una “chiave di redistribuzione basata su criteri come , popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati”.

L'impatto sui media e sulle opinioni pubbliche, non solo in Europa, è stato molto potente, e ha pesato in particolare sull'immagine della *Bundesrepublik* e del suo cancelliere: Merkel, tacciata fino a qualche settimana prima di insensibilità (per aver ribadito i limiti all'accoglienza davanti a una giovane profuga palestinese in lacrime), veniva ora acclamata come una salvatrice dai rifugiati in marcia dall'Ungheria verso le frontiere (temporaneamente) aperte dall'Austria e dalla Germania.

Che cosa ha portato a una svolta così spettacolare e repentina? I valori etici e personali hanno sicuramente fatto la loro parte. E la conseguente presa di coscienza, da un capo all'altro dell'Europa, che i principi morali, al di là degli obblighi di legge, possono (e forse devono) svolgere un ruolo in questo ambito di *policy* è di per sé un risvolto importante.

Considerazioni etiche a parte, tuttavia, l'inversione a U è dovuta principalmente a una strategia politica. La Germania si rende conto sempre più chiaramente che, per effetto della sua forza economica e delle dinamiche dei network migratori, sta in ogni caso pagando lo scotto (e probabilmente continuerà a farlo) di una crisi migratoria e dei sistemi di asilo che, nelle recenti parole dell'Alto rappresentante per la Politica estera dell'UE, è "qui per restare"<sup>4</sup>. L'unico modo per condividere, almeno in parte, quest'onere consiste nell'uropeizzare la risposta mediante un nuovo approccio, dal momento che le soluzioni messe a punto un quarto di secolo fa a Schengen e Dublino (anche allora con il contributo decisivo della Germania) risultano in larga parte obsolete e inefficaci. Per raccogliere il necessario consenso attorno a un sistema di migrazione e di asilo radicalmente nuovo, tuttavia, la Germania deve affermare una più solida leadership politica e morale a livello continentale, a seguito dell'erosione del suo capitale politico per via della controversa gestione della crisi greca. E la sospensione di Dublino è concepita come un primo passo in tale direzione.

ELOGI, ACCUSE E CONTRACCOLPI. Il mero annuncio del cambio di marcia ha innescato una serie di contromisure politiche e un fuoco di sbarramento diplomatico. Invece di elogiare la svolta liberale e umanitaria, alcuni di quegli stessi paesi che avrebbero immediatamente beneficiato della sospensione delle istanze tedesche di riammissione nel quadro di Dublino, a partire dall'Ungheria, hanno accusato la Germania di fornire un incentivo a un'ulteriore espansione dell'ondata di rifugiati.

Tali reazioni ricordano quelle che, nell'ottobre 2013, fecero seguito al lancio da parte dell'Italia dell'operazione di ricerca e soccorso "Mare Nostrum": anche in quell'occasione, un'assunzione di responsabilità politica unilaterale ed eticamente fondata, a fronte degli apprezzamenti ufficiali, fu duramente e da più parti criticata, in quanto avrebbe provocato un "effetto calamita" per afflussi ancora più consistenti<sup>5</sup>.

L'apertura tedesca sull'accoglienza dei rifugiati siriani è stata in effetti seguita da una impennata negli arrivi attraverso l'Ungheria e l'Austria. Questa ulteriore pressione si è

concentrata in Baviera, dove l'Unione cristiano-sociale, saldamente al governo, aveva da subito criticato il cambiamento di linea deciso a Berlino.

Questo nodo politico, associato a una crescente saturazione del sistema di accoglienza, ha indotto le autorità tedesche a reintrodurre temporaneamente, a partire dal 13 settembre, i controlli alla frontiera con l'Austria. Sebbene la Commissione, informata preventivamente, abbia convalidato la scelta dal punto di vista del diritto europeo, il resto dell'Europa è stato colto di sorpresa. Come valutare questo ulteriore colpo di scena? Una marcia indietro rispetto alla clamorosa decisione di soli dieci giorni prima, oppure – come sostengono a Berlino – una misura eccezionale e temporanea, resa necessaria dall'inerzia altrui? Solo il tempo fornirà una risposta. Quel che è certo, è che questa nuova frenata segnala un deficit di previsione e costituisce un'ammissione di debolezza, che certo non rafforza il fronte dei paesi riformatori. Inoltre, l'inattesa mossa tedesca rischia di innescare una pericolosa reazione a catena, che si intravede già nella decisione annunciata da altri Stati Schengen di chiudere a loro volta le frontiere, per evitare di trasformarsi in “colli di bottiglia” in cui i richiedenti asilo potrebbero rimanere intrappolati.

UNA FRATTURA EST-OVEST? Tornando al sistema di ricollocazione obbligatoria promosso congiuntamente dai tre principali Stati fondatori dell'Unione Europea<sup>6</sup>, le reazioni negative sono rapidamente andate al di là di qualche isolato attacco verbale. Il primo ministro ungherese Viktor Orbán, in particolare, non è che la rumorosa punta di lancia di una più ampia minoranza con potere di blocco.

L'avanguardia visibile di questo fronte di opposizione è stata incarnata negli ultimi tempi dai quattro membri del cosiddetto Gruppo di Visegrád (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia), noto anche come S4, che – in una dichiarazione congiunta rilasciata a Praga lo scorso 4 settembre – si sono impegnati a “preservare la natura volontaria delle misure di solidarietà dell'Unione” – così che ogni Stato membro possa mettere in campo, sulla base della propria esperienza, le pratiche migliori e le risorse disponibili”, aggiungendo che “qualsiasi proposta che porti all'introduzione di quote obbligatorie e permanenti per le misure di solidarietà sarebbe inaccettabile”<sup>7</sup>.

Dietro al V4 centroeuropeo, tuttavia, altri Stati membri nutrono – o sono sospettati di nutrire – preoccupazioni analoghe, e con la loro tacita resistenza contribuiscono a perpetuare l'impasse politica nuovamente emersa in occasione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 14 settembre.

Il fatto che tra gli oppositori in sordina della ricollocazione obbligatoria figurino anche i tre Stati baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) ha spinto alcuni osservatori a parlare di una nuova “faglia Est-Ovest” in seno ai paesi membri dell'Unione su un tema cruciale per il futuro dell'integrazione europea.

La prospettiva di una simile frattura geopolitica all'indomani del grande allargamento a Est, portato a compimento a metà del decennio scorso, solleva comprensibilmente enormi preoccupazioni. Sarebbe disastroso se una questione così importante fosse ridotta – come purtroppo sembra possibile, a giudicare da alcune delle prime reazioni – a una contrapposizione morale tra gli orientali “egoisti” e gli occidentali “altruisti”, sulla scia di quella – altrettanto mistificante e dannosa – tra le “cicale” del sud e le “formiche” del nord, che ha avvelenato e intralciato il dibattito sull'euro-crisi.

Da un lato, dunque, è giusto ricordare alle leadership europee centro-orientali l'enorme mole di iniziative tangibili di solidarietà di cui i loro paesi stanno beneficiando. E non bisogna pensare solo ed esclusivamente alle forme di redistribuzione dirette, come i fondi strutturali. Occorre considerare anche le forme di solidarietà indirette, ma assai concrete, come il costosissimo e controverso embargo contro la Russia, che sta penalizzando in misura sproporzionata le attività commerciali della Germania e di diversi altri Stati membri (soprattutto occidentali e meridionali).

Dall'altro lato, tuttavia, i limiti intrinseci della ricollocazione obbligatoria come strumento di *policy* dovrebbero essere identificati e analizzati con più attenzione, anche riconoscendo alcune delle ragioni degli Stati che vi si oppongono.

I LIMITI DELLA RICOLLOCAZIONE OBBLIGATORIA. Il primo aspetto rilevante, che purtroppo quasi nessuno si preoccupa di sollevare, riguarda il fatto che qualsiasi sistema di redistribuzione obbligatoria è potenzialmente in conflitto con la volontà dei rifugiati stessi, e dunque – aggiungerei – con lo spirito autentico dell'asilo inteso come strumento di tutela della dignità umana, e non solo di garanzia della sopravvivenza.

Le preferenze dei richiedenti asilo circa la loro destinazione sono condizionate da diversi fattori, ma le opportunità economiche nel luogo di arrivo ricoprono indiscutibilmente un ruolo chiave. Nella contrapposizione – spesso semplificata in modo grottesco – tra migrazioni “forzate” ed “economiche”, si tende a dimenticare (o si ignora volutamente) che anche i profughi sono attori economici, e hanno a loro volta bisogno di un lavoro per acquisire autonomia e tutelare la propria dignità. Di conseguenza, la ricollocazione obbligatoria – laddove si estenda oltre il breve termine, e al di là di specifiche situazioni di emergenza – rischia di porsi in contrasto non solo con i principi di accoglienza, ma anche con fondamentali dinamiche economiche.

Con alcune sostanziali differenze al loro interno, gli Stati europei centro-orientali sono nel complesso ancora allo stadio iniziale (o addirittura embrionale) di una possibile (ma non deterministicamente certa) transizione allo status di paesi di immigrazione<sup>8</sup>. Se fino a questo momento i mercati del lavoro dell' 8 (i paesi europei centro-orientali che hanno aderito all' nel 2004) e dell' 2 (Bulgaria e Romania, membri dal 2007) non sono riusciti ad attrarre e trattenere un numero significativo di immigrati extracomunitari, è

ovviamente improbabile che d'ora in avanti possano garantire un'integrazione economica stabile e soddisfacente a importanti contingenti di rifugiati.

Infine, a fronte della minaccia di una spaccatura Est-Ovest e della necessità di concepire una politica di asilo europea più giusta ed efficace, non bisogna dimenticare i rischi politici legati a qualsiasi tentativo di imposizione dall'alto della solidarietà. Che piaccia o meno (e per chi scrive vale sicuramente la seconda ipotesi), in diverse realtà politiche nazionali l'istituzionalizzazione del ruolo dell' quale "fornitore" coattivo di profughi potrebbe dare man forte ai movimenti xenofobi ed eurofobi. Per questo, è importante che permangano margini di flessibilità nell'esecuzione di ogni misura in questo ambito. Va in questa direzione il meccanismo accolto nella decisione infine adottata dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) del 22 settembre 2015, in base al quale uno stato membro, in presenza di circostanze eccezionali, può ottenere una parziale sospensione del processo di ricollocazione<sup>9</sup>.

UN NUOVO GRANDE PROGETTO EUROPEO. Che una riforma delle politiche di asilo dell' non possa limitarsi a una rettifica (più o meno profonda) dei criteri di ripartizione di Dublino, è ormai evidente a tutti gli attori chiave. Ed è stato riconosciuto in termini particolarmente espliciti e lungimiranti da Angela Merkel nella sua consueta intervista di metà estate alla tv pubblica <sup>10</sup>, rilasciata il 16 agosto 2015, quando ha affermato che una politica di asilo comune sarà "il prossimo grande progetto europeo, in cui dimostreremo se siamo davvero in grado di intraprendere un'iniziativa congiunta", aggiungendo per maggiore incisività e chiarezza che "in futuro queste problematiche saranno per noi fonte di molta, molta più preoccupazione rispetto alla questione greca e alla stabilità dell'euro". Se la consapevolezza della necessità di un ripensamento radicale sta prendendo piede, tuttavia, gli effettivi contorni e contenuti di questo "nuovo grande progetto europeo" sono ancora concettualmente vaghi e politicamente sfuggenti. La già citata Agenda europea sulla Migrazione della Commissione fornisce un valido e articolato menù di possibili misure, ma non delinea (né potrebbe farlo) una strategia politica e comunicativa (con una chiara definizione delle priorità, dei *trade-off* e compromessi accettabili, dei messaggi chiave, ecc.) per trasformare quel menù in una realtà concreta.

Come avvenuto in precedenti passaggi critici del processo di integrazione europea, un principio guida importante dovrebbe risiedere nella proporzionalità tra poteri e responsabilità, oltre che tra costi e benefici, obiettivi e mezzi, sia a livello nazionale che comunitario. Tale proporzionalità dovrebbe essere rigorosamente e sistematicamente rispettata e garantita in tutti gli ambiti delle politiche di asilo e di migrazione (i due ambiti non possono più essere tenuti separati, a fronte dell'ormai prevalente e non transitoria realtà dei flussi misti alle frontiere esterne dell' ).

Quali possono essere gli effetti di questi principi apparentemente banali nel medio e lungo termine? In una prima fase, si porrebbe ovviamente la necessità di correggere in maniera graduale i profondi squilibri insiti nel sistema Schengen/Dublino, risalente ormai a un

quarto di secolo fa. In una fase più avanzata, tuttavia, il principio di proporzionalità e congruenza tra poteri, responsabilità e mezzi relativi potrà essere – e probabilmente sarà – un fattore di stimolo a cambiamenti più radicali, a partire da un sostanziale *pooling* di sovranità, nell'ambito sia della gestione dei flussi misti alle frontiere esterne (con particolare riferimento alla competenza diretta per le attività di ricerca e soccorso), sia delle procedure di asilo e di accoglienza dei rifugiati.

UN *POOLING* DI SOVRANITÀ IN MATERIA DI MIGRAZIONE. Giorno dopo giorno stanno emergendo forme embrionali di una sovranità condivisa in materia di asilo e migrazione: basti pensare alla lenta ma assai significativa evoluzione di Triton verso qualcosa di molto simile a un'operazione Mare Nostrum in chiave internazionale, o al processo – ancora piuttosto confuso – di creazione dei cosiddetti *hotspot*, le unità multinazionali e multifunzionali pensate per bilanciare la solidarietà con i controlli diretti sul rispetto delle regole da parte degli Stati confinanti.

In un'ottica di lungo termine, istituzione di una Guardia costiera e di un'Autorità di asilo europee appare sempre più come il possibile – e probabilmente necessario – punto di approdo di tali esperimenti. Gli sviluppi in questione, tuttavia, possono consolidarsi e produrre reali cambiamenti solo se coordinati e inglobati in un chiaro ed esaustivo sistema di *governance*. Un sistema in cui le perdite di sovranità subite dagli Stati membri periferici a livello di gestione delle frontiere e politiche di ammissione siano concretamente e tempestivamente compensate da serie garanzie di solidarietà, per esempio con la creazione di uno status di rifugiato europeo che assicuri in tempi ragionevoli, a chi ne è titolare, una reale libertà di movimento.

Nulla di tutto ciò sarà sufficiente, inoltre, in assenza di un significativo potenziamento delle capacità dell'UE in materia di politica estera e intervento esterno. Solo con un sensibile rafforzamento del *soft power* comune, oltre che delle capacità di *peacekeeping* e *peace-enforcement* congiunte, l'Europa sarà in grado di gestire le future crisi migratorie senza calpestare i suoi principi umanitari fondamentali, come invece purtroppo avvenne nell'ex Jugoslavia degli anni novanta e, di nuovo, nella Libia e nella Siria dei giorni nostri. Tutto ciò costituisce indiscutibilmente l'impianto di un progetto europeo di lunghissimo termine e ampissimo respiro. Se sarà coronato da successo, tale progetto consentirà all'UE di sopravvivere senza snaturarsi, ma comporterà inevitabilmente pesanti costi politici. In particolare, il passaggio a una più sostanziosa condivisione di sovranità in materia di asilo e migrazione non sarà ritenuto accettabile da tutti gli Stati membri, o per lo meno non da tutti allo stesso momento. Un approccio a due velocità, con un nucleo centrale di paesi capaci di mettere in moto una cooperazione rafforzata, e la possibilità per tutti gli altri di aderire in un momento successivo, non va temuto a priori. Un quarto di secolo dopo la nascita di Schengen, un'avanguardia politica compatta e determinata potrebbe essere di nuovo necessaria per ridare il necessario impulso al processo di integrazione. Ma questa volta, le fondamenta del nuovo nucleo dovranno essere bilanciate, evitando gli squilibri strutturali di allora, da cui deriva la nostra fragilità di oggi.

<sup>1</sup> [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>2</sup> [www.lemonde.fr/europe](http://www.lemonde.fr/europe).

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>.

<sup>4</sup> <http://eeas.europa.eu>.

<sup>5</sup> *The Guardian*, 27 ottobre 2014.

<sup>6</sup> <https://euobserver.com>.

<sup>7</sup> [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu).

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>9</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>.

<sup>10</sup> [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

*Una versione inglese di questo articolo è stata pubblicata nella serie dei policy brief dell'Istituto norvegese di Affari internazionali ( ).*