



FONDAZIONE
ONLUS
LELIO E LISLI BASSO

Per una credibile politica europea
dell'immigrazione e dell'asilo



a cura di Mario Savino

Fondazione Lelio e Lisli Basso

Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo

a cura di Mario Savino

©Copyright 2018 Edizioni Fondazione Basso
Fondazione Lelio e Lisli Basso
Via della Dogana Vecchia, 5 – 00186 Roma
www.fondazionebasso.it

ISBN 978-88-943233-9-9

Indice del volume

Presentazione di <i>ELENA PACIOTTI</i>	p. 6
LA PROPOSTA	
I. Le condizioni per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo <i>MARIO SAVINO</i>	p. 8
L'ANALISI GIURIDICA	
II. Schengen e Dublino: una convivenza impossibile? <i>CHIARA FAVILLI</i>	p. 29
III. La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali <i>GIUSEPPE MORGESE</i>	p. 38
IV. La coercizione funziona? Il ruolo crescente dei poteri limitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee <i>GIUSEPPE CAMPESI</i>	p. 45
V. Regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso <i>WILLIAM CHIAROMONTE</i>	p. 53
LE PROSPETTIVE	
VI. Le politiche di integrazione <i>TATIANA ESPOSITO</i>	p. 67
VII. Quale futuro per la politica migratoria europea. Esperienze di impegno sociale <i>CAMILLO P. RIPAMONTI</i>	p. 71
VIII. <i>Ero straniero e Welcoming Europe</i> : l'iniziativa popolare per una nuova normativa italiana ed europea sull'immigrazione <i>RICCARDO MAGI</i>	p. 74
<i>GLI AUTORI</i>	P. 78

Presentazione

ELENA PACIOTTI

Il tema delle politiche migratorie è sicuramente centrale in questo periodo per i Paesi europei e per l'Unione europea, ed è sconcertante dover prendere atto con quanta sostanziale irresponsabilità viene spesso affrontato negli Stati membri questo tema e quello, ancor più drammatico, dell'asilo, a dispetto delle disposizioni dei Trattati europei che parlano testualmente di politica comune in materia di asilo “volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale” (art.78 TFUE), di politica comune dell'immigrazione “intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi ecc.” (art.79), politiche, queste, tutte “governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri” (art.80).

Di fronte allo stallo delle politiche europee, l'atteggiamento di una parte crescente delle forze politiche nazionali sembra diretto ad eccitare i sentimenti di preoccupazione dei cittadini per l'aumento dei richiedenti asilo e dei migranti – dovuto alle gravissime condizioni di guerra e di miseria dei loro paesi (per responsabilità alle quali non sono estranei gli stessi europei) – e a speculare su quei sentimenti per fini elettorali, anziché ricercare ragionevoli e realistiche soluzioni a problemi che l'Europa nel suo complesso è certamente in grado di dominare, nel rispetto delle sue leggi e nell'interesse dei suoi cittadini.

Occorre superare le politiche della paura, che genera intolleranza, per passare alla razionalità delle soluzioni praticabili, altrimenti non solo prevarranno i razzismi ma resteremo nella perenne contraddittorietà di una situazione nella quale, come è stato detto, se non pattugliamo le acque del Mediterraneo, ci rendiamo responsabili di centinaia di morti; se lo facciamo, respingendo coloro che sono sui natanti nei paesi da cui provengono, generalmente poco liberali, veniamo giustamente condannati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; se li salviamo, portandoli nelle nostre coste, veniamo accusati di favorire l'immigrazione irregolare.

Per questo la Fondazione Basso, nell'ambito di un più vasto programma di approfondimento delle tematiche europee, ha avviato una serie di riflessioni sul tema delle migrazioni, dedicando dapprima specifici seminari all'analisi delle provenienze dei migranti, delle ragioni che li spingono a partire, di come viaggiano, guardando, con l'ausilio di esperti e di testimoni, al retroterra e all'intreccio di cause che spingono persone e gruppi in difficoltà a lasciare i paesi di provenienza (nei seminari già organizzati sono presi in considerazione l'Afghanistan, il Corno d'Africa, la Nigeria, la zona del Mali-Chad-Niger, il Bangladesh). Ora, con i contributi offerti dagli autori di questo volume, che riproduce le relazioni presentate al convegno “Quale futuro per la politica migratoria europea?”, svoltosi a Roma il 24 aprile 2018, si è inteso offrire innanzi tutto la prospettiva di una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo, quale risulta dall'illuminante saggio che apre il volume, del prof. Mario Savino, cui si devono sia gran parte dell'organizzazione del convegno sia la curatela del volume.

Per arricchire il quadro delle analisi utili alla corretta comprensione dei complessi aspetti giuridici e politici del tema, il volume affronta, con l'intervento di Chiara Favilli, la questione dei rapporti fra i trattati di Schengen e di Dublino; con l'intervento di Giuseppe Morgese, il problema delle quote nazionali nella ricollocazione dei richiedenti protezione; con quello di Giuseppe Campesi, gli effetti delle limitazioni della libertà nelle politiche migratorie e, con quello di William Chiaromonte, il tema del lavoro immigrato e del lavoro sommerso. Completano il volume l'analisi delle politiche di integrazione di Tatiana Esposito, le esperienze di impegno sociale di Camillo Ripamonti e la comunicazione di Riccardo Magi sull'iniziativa popolare per una nuova normativa italiana ed europea sull'immigrazione.

La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali

GIUSEPPE MORGESE

Quella della ricollocazione dei richiedenti protezione tra gli Stati dell'Unione europea (e alcuni Stati associati) è la storia di un "fallimento". È tale già per come è stata costruita e, ovviamente, per come è stata poi attuata da alcuni Stati.

Fallimento per come è stata costruita, in quanto è nata per porre rimedio a un'emergenza che conosciamo tutti, quella cioè della c.d. "crisi dei migranti" del 2015. Di ricollocazione già si parlava negli anni precedenti: però si trattava di una ricollocazione che aveva a oggetto non, come nel 2015, i *richiedenti* bensì i *beneficiari* della protezione internazionale, attuata con numeri veramente risibili e a favore di un solo Stato membro. Il progetto pilota *EU Relocation Malta Project* (EUREMA), cofinanziato dal Fondo europeo per i rifugiati, ha permesso, tra il 2009 e il 2011, di trasferire su base volontaria alcuni beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri sei Stati UE. Nel 2012 è stato avviato il progetto EUREMA II, prorogato fino alla fine del 2013, in base al quale sono stati promessi 97 posti di ricollocazione, cui se ne sono aggiunti altri 265 in base a impegni bilaterali. In tutto, sono stati ricollocati soli 647 individui tramite i progetti EUREMA e gli accordi bilaterali. Ben poca cosa se consideriamo la popolazione europea e il numero degli arrivi nell'Unione: per utilizzare una metafora, sarebbe in proporzione niente di più di un ospite a casa per una mezza giornata nell'arco di una vita intera. Peraltro, secondo il carattere della volontarietà, lo Stato che non voleva partecipare ai due progetti pilota non sopportava alcun obbligo di ricollocazione nel proprio territorio.

Nel 2015 le cose cambiano, in ragione della crisi che ricordiamo tutti. Nel corso di quell'anno vengono adottate due decisioni dal Consiglio, su una base giuridica che fino a quel momento non era stata utilizzata: quella dell'art. 78, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di carattere emergenziale, secondo cui "[q]ualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo". Si tratta delle decisioni n. 2015/1523, del 14 settembre 2015, e n. 2015/1601, del successivo 22 settembre, che hanno disposto la ricollocazione (*relocation*) di emergenza rispettivamente di 40.000 e 120.000 richiedenti protezione internazionale da Italia e Grecia verso altri Stati membri e terzi associati.

Le decisioni 1523 e 1601 sono simili ma non identiche tra loro, perché tra la proposta della prima e l'approvazione della seconda è cambiato qualcosa: mi riferisco agli avvenimenti dell'estate del 2015, con i rilevanti problemi di gestione del flusso di migranti da parte degli Stati posti lungo la rotta turco-greco-balcanica occidentale. La decisione 1523, infatti, è ancora legata al "vecchio" schema basato sulle volontarie disponibilità da parte degli Stati: questi ultimi, infatti, decidevano di ricollocare nel loro territorio – sulla base delle loro "situazioni specifiche", cioè attraverso manifestazioni successive di volontà – 40.000 richiedenti che avevano presentato domanda di

protezione internazionale in Grecia o in Italia, selezionati secondo un meccanismo abbastanza artificioso che è una delle ragioni per cui parlo di “fallimento” della ricollocazione. Già in fase di proposta, la decisione 1523 è stata osteggiata in maniera veemente dai quattro Paesi del Gruppo di Visegrad: essi – come si evince dal rapporto sulla ricollocazione del 14 marzo 2018, COM(2018)250 – hanno ricollocato tra zero (Polonia e Ungheria) e poco più di una decina di richiedenti protezione internazionale (Repubblica ceca e Slovacchia). Infatti, c’è una procedura di infrazione in atto, che adesso è arrivata alla fase giurisdizionale essendo stati presentati, nel dicembre scorso, alcuni ricorsi alla Corte di Giustizia. Vedremo che sbocco avranno: dicono che si saprà qualcosa tra novembre del 2018 e febbraio del 2019.

Dunque, questo accordo sui 40.000 era ancora su base volontaria, secondo quanto deciso dagli Stati nel Consiglio europeo del giugno 2015 e poi attuato con la decisione 1523 del settembre successivo. Nel frattempo, nell’estate del 2015 si verifica la ricordata “crisi dei migranti”, con numeri di persone che attraversarono la rotta turco-greca-balcanica occidentale sicuramente importanti. Per questo, viene adottata la seconda decisione 1601 sulla ricollocazione in un tempo brevissimo, a distanza di pochi giorni dalla decisione 1523 (quest’ultima è del 14 settembre, la 1601 è del 22 settembre). La decisione 1601, a differenza della precedente, prevedeva una quota obbligatoria di ricollocandi per gli Stati, basata per il 40% della popolazione nazionale, per il 40% del PIL, per il 10% della media delle domande di asilo presentate in passato e per il restante 10% del tasso di disoccupazione. Si trattava, in altri termini, della medesima chiave di distribuzione prevista originariamente ma non utilizzata al momento dell’approvazione della decisione 1523. Non per niente, mentre la decisione 1523 è stata presa all’unanimità la ripartizione dei ricollocandi doveva avvenire su base volontaria, la seconda – di carattere viceversa vincolante – è stata presa solo a maggioranza e con l’opposizione proprio di quei Paesi che si sono poi rifiutati di ricollocare al loro interno i richiedenti protezione ammissibili.

Queste due decisioni si sono rivelate difficili da attuare non solo per l’opposizione di alcuni Stati membri, ma anche per talune “viscosità” della procedura. Per esempio, venivano ammessi alla ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base a dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, fosse pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado negli Stati membri secondo le procedure della direttiva 2013/32/UE. A voler essere maliziosi, il sistema forniva un “incentivo” agli atteggiamenti ostativi degli Stati, i quali avrebbero potuto non riconoscere a nessuna nazionalità di provenienza almeno il 75%, così da contribuire ad abbassare nel trimestre successivo questa soglia nell’insieme dei Paesi membri e ridurre, almeno per il futuro, il numero dei richiedenti ammissibili.

L’evidenza del carattere restrittivo di questi requisiti di ammissione la si può ricavare dal citato rapporto del 14 marzo 2018, in cui la Commissione fa due affermazioni apparentemente contraddittorie. Da un lato, sostiene che – proseguendo oltre la data di validità delle decisioni del settembre 2015 (che avevano durata biennale e dunque hanno cessato di avere validità nel settembre 2017) – si era raggiunto un tasso di ricollocazioni superiore al 96% dei richiedenti ammissibili: un gran successo, si potrebbe pensare. E però, dall’altro lato, ricorda che i richiedenti ricollocati, in numeri assoluti, sono stati solo 33.846: il che, rapportato ai 160.000 previsti nelle due decisioni,

dà l'idea del rilevante “collo di bottiglia” rappresentato da quei requisiti di ammissione, che in sostanza hanno impedito di utilizzare i posti messi a disposizione anche qualora tutti gli Stati si fossero dimostrati collaborativi.

Come si diceva, la ricollocazione di emergenza è stata osteggiata in tutti i modi, soprattutto da parte dei Paesi del Gruppo di Visegrad, anche perché le stesse decisioni agevolavano atteggiamenti dilatori. Ad esempio, i Paesi di destinazione potevano rifiutare di ricollocare al proprio interno specifici richiedenti qualora vi fossero fondati motivi per ritenere che essi costituissero un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, oppure in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione dalla protezione internazionale di cui alla direttiva 2011/95/UE. Uno strumento del genere, in mano agli Stati contrari al meccanismo, rappresentava una manna dal cielo. Tali Stati, peraltro, avevano anche la possibilità di sottrarsi temporaneamente ai propri obblighi fino al 30% della quota attribuita.

Il problema, come si può intuire, travalica gli stretti tecnicismi giuridici per portarsi sul piano della opportunità “politica”. A mio avviso, infatti, la ricollocazione è stato un “fallimento” perché, in assenza di una forte volontà politica condivisa tra tutti gli Stati o, quanto meno, di forti incentivi a rispettare le decisioni, non poteva che andare così.

Le suddette problematiche si sono, infatti, ripresentate in occasione dell'esame delle proposte della Commissione dirette a istituire un meccanismo permanente di ricollocazione e, più in generale, a modificare l'attuale sistema Dublino. La proposta di modifica del regolamento Dublino III – presentata il 9 settembre 2015 e attualmente “conservata” nei cassetti delle Istituzioni UE – replica nella sostanza la procedura delle due decisioni 1523 e 1601, introducendo un meccanismo permanente di ricollocazione di crisi per superare la base giuridica emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE. Essa prevede un criterio per accertare il carattere “iniquo” delle responsabilità a carico degli Stati in difficoltà: la Commissione dovrebbe poter attivare il meccanismo, tramite atto delegato, previa verifica dell'esistenza di una “situazione di crisi” tale da sottoporre il regime di asilo degli Stati beneficiari a un'estrema pressione a causa dell'afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi. La gravità di quella situazione – presupposto per la ricollocazione – si sostanzierebbe nella sua idoneità a sottoporre a “estrema” pressione anche un sistema di asilo ben preparato e funzionante in rapporto alle dimensioni dello Stato. Sotto altro profilo, la proposta del settembre 2015 utilizza una chiave di distribuzione dei richiedenti protezione negli Stati membri (diversi da quello o quelli in situazione di crisi) analoga a quella della decisione 1601.

Forti contrasti tra gli Stati membri si stanno riproponendo soprattutto in sede di discussione della proposta di modifica “Dublino IV”, avanzata dalla Commissione nel maggio 2016. Sinteticamente, essa mantiene gli attuali criteri di competenza – compresa la regola dello Stato di primo ingresso – ma introduce un “meccanismo correttivo di assegnazione” in situazioni in cui uno Stato debba affrontare un numero sproporzionato di domande per il cui esame risulti competente. Questo meccanismo dovrebbe confrontare in tempo reale il numero delle domande per cui ogni Stato viene designato come competente con la propria “quota di riferimento” (calcolata in base alla popolazione per il 50% e al PIL totale per il restante 50%) e attivarsi automaticamente a beneficio dello Stato che si trova a trattare un numero di domande superiore al 150% della sua quota. Da quel momento, tutte le nuove domande presentate nello Stato

beneficiario del meccanismo dovrebbero essere riassegnate in maniera proporzionale ad altri Stati che esaminano un numero di domande inferiori al 100% della loro quota di riferimento, finché non cessa la situazione di crisi.

Al riguardo, mi limito a sottolineare come la soglia del 150% appaia eccessivamente alta, quasi “punitiva” per lo Stato in difficoltà, contraddicendo l’esigenza di solidarietà alla base del meccanismo correttivo: una soglia del 100%, al contrario, sarebbe più conforme alla logica complessiva anche perché il suo raggiungimento, come detto, è ritenuto idoneo a liberare uno Stato di assegnazione dall’obbligo della ricollocazione. La soglia del 150% appare eccessivamente alta anche in rapporto alla circostanza per cui, quale “corrispettivo” del meccanismo di assegnazione, la proposta del maggio 2016 prevede due nuovi obblighi preliminari a carico degli Stati di primo ingresso: il primo consiste nel verificare che i richiedenti non provengano da Paesi di primo asilo o da Paesi terzi sicuri (in tal caso, le domande devono essere dichiarate inammissibili e i richiedenti rinviati in questi ultimi Paesi); il secondo obbligo si sostanzia nell’attribuzione inderogabile della competenza in capo allo Stato di presentazione e nell’esame con procedura accelerata di tutti i richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, oppure che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico, o ancora che in passato siano stati rimpatriati in modo forzato per ragioni gravi di sicurezza od ordine pubblico. C’è da dire, tuttavia, che la proposta introduce una “penalità” di 250.000 euro per ogni richiedente che gli Stati di assegnazione non accettino di ricollocare nel proprio territorio.

La reazione più esplicita alle criticità della proposta Dublino IV – e alla posizione degli Stati meno disposti ad accettare un sistema di quote nazionali – è venuta dal Parlamento europeo. Le modifiche apportate alla proposta del maggio 2016 da parte della commissione LIBE nell’ottobre 2017, approvate dall’Aula nel successivo novembre, hanno in sostanza riscritto il sistema. Brevemente, nella parte che ci occupa, si propone di eliminare il criterio del Paese di primo ingresso dal sistema Dublino, in modo che i richiedenti protezione internazionale ovunque arrivati, se privi di “reali legami” con un particolare Stato, siano ricollocati tra i quattro Stati membri che in quel momento esaminano meno domande di protezione internazionale, in base ad un metodo di ripartizione fissato in anticipo e tramite un sistema automatizzato. Ciò, quindi, permetterebbe agli Stati più interessati dai flussi migratori di non raggiungere mai una quota iniqua di richiedenti da esaminare in rapporto agli altri Stati. A differenza della proposta della Commissione, inoltre, si prevede una duplice penalità: a carico degli Stati di ingresso, nei cui confronti il meccanismo correttivo può essere sospeso se rifiutano sistematicamente di rispettare l’obbligo di registrare i richiedenti; e a carico degli Stati di assegnazione, che, invece di pagare 250.000 euro per richiedente non ricollocato, vedrebbero in tal caso decurtati i fondi strutturali loro attribuiti nonché impedito l’uso di quelli per il rimpatrio.

Anche la “controproposta” del Parlamento europeo è stata criticata soprattutto dai Paesi del Gruppo di Visegrad, che generalmente sono quelli che esaminano meno domande di protezione non essendo né Stati di primo ingresso (perlomeno dopo l’estate del 2015) né meta privilegiata dei migranti. Simile circostanza, peraltro, è stata candidamente ammessa dalla Polonia la quale, intervenuta a sostegno delle ragioni della Slovacchia e dell’Ungheria nella vicenda giudiziaria vertente sulla validità della decisione 1601 (decisa nel settembre del 2017), ha ricordato che le ricollocazioni obbligatorie pongono problemi particolari in quegli Stati membri che sono “omogenei

eticamente” e la cui popolazione differisce, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati.

Si tratta di un’affermazione che colpisce per tante ragioni ma che mette in luce un aspetto delicato della “controproposta” del Parlamento europeo nonché, in generale, delle ricollocazioni: quello, cioè, che ogni spostamento non volontario comporta ulteriori difficoltà in una mai facile accoglienza e soprattutto nell’integrazione delle persone ricollocate nel territorio dello Stato di destinazione. Se ci mettiamo dal punto di vista del richiedente, infatti, perché dovrebbe andare forzatamente in Ungheria o in Polonia quando, per motivi familiari, di nazionalità, di etnia, di lingua, ecc. la sua scelta ricadrebbe su altri Stati membri dell’Unione? Perché dovrebbe correre il concreto rischio di ritrovarsi inserito in una comunità locale in cui non esiste una qualche rete di protezione formale o informale che lo aiuti a procedere sulla strada della migliore integrazione? Perché non dovrebbe orientare la sua scelta verso territori dove può vivere meglio?

A mio avviso, pertanto, è il concetto stesso di ricollocazione che ha poco senso, in quanto non tiene conto delle – o al massimo, come nella “controproposta” del Parlamento europeo, tiene in conto solo parziale le – aspirazioni dei richiedenti protezione di muoversi degli Stati membri in cui hanno o ritengono di avere migliori prospettive di integrazione. Sotto questo profilo, dunque, la ricollocazione non ha funzionato come misura emergenziale e non ha prospettive migliori come misura permanente. Per questi motivi, forse sarebbe il caso di ripensare integralmente l’utilità delle stesse quote di ricollocazione nonché, più in generale, l’attuale sistema di Dublino.

La soluzione migliore per risolvere i problemi appena evidenziati sarebbe quella di permettere ai richiedenti protezione di presentare la loro domanda dove vogliono, eliminando così i criteri di competenza stabiliti sin dall’approvazione della Convenzione di Dublino del 1990. Ci si rende conto della “radicalità” di una simile scelta, che però meriterebbe quanto meno una discussione franca e aperta, il più possibile scevra da quelle ragioni di opportunismo politico che condizionano il dibattito in numerosi Stati membri. Un accenno di questa soluzione si rinviene, pur senza carattere di obbligatorietà, nelle decisioni di ricollocazione del settembre 2015: nelle premesse di tali atti si auspicava infatti che, “nel determinare lo Stato membro di ricollocazione si [tenesse] conto in particolare delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l’integrazione nello Stato membro di ricollocazione”. In maniera parziale, ma con carattere vincolante, dispone invece la “controproposta” del Parlamento europeo secondo cui, in assenza di “reali legami” tra un richiedente e uno specifico Stato membro, i richiedenti protezione vedrebbero la loro domanda esaminata dallo Stato “preferito” tra i quattro che, in quel momento, risultano meno onerati dall’esame di domande di protezione internazionale. Si tratta, come si può notare, di timidi passi che, però, ci paiono significativi alla luce del carattere “granitico” dell’attuale sistema Dublino.

Una seconda strada potrebbe essere quella di “spezzare” il legame esistente tra il momento dell’esame delle domande di protezione internazionale e quello dell’accoglienza dei beneficiari di tale protezione: si potrebbero, infatti, mantenere gli attuali criteri di competenza del regolamento Dublino ma permettendo a coloro che

ottengono uno *status* di protezione di circolare liberamente in altri Stati membri. Attualmente, i titolari di protezione internazionale in uno Stato membro non godono, negli altri Stati, di diritti di circolazione maggiori rispetto a tutti gli altri cittadini di Paesi terzi: cioè, nella maggior parte dei casi, possono circolare solo per un breve periodo di tempo oppure, per un periodo più lungo, solo se titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo. In sostanza, nel sistema attuale, non è previsto il mutuo riconoscimento delle decisioni positive di protezione internazionale tra Stati membri, essendo queste riconosciute solo se negative (solo se, cioè, negano la protezione, comportando la possibilità per tutti gli Stati di allontanare il richiedente “diniegato” da uno di essi).

L’importanza di questa seconda soluzione risiede nella circostanza per cui il più forte incentivo all’elusione dei criteri di competenza di Dublino, da parte dei richiedenti protezione, è rappresentato dalla successiva impossibilità di trasferirsi legalmente altrove per almeno i cinque anni necessari a ottenere lo *status* di lungosoggiornante. Dunque, l’introduzione di un sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni positive permetterebbe di ottenere una maggiore collaborazione dei richiedenti nell’ottica della migliore attuazione delle norme comuni. Detto mutuo riconoscimento, inoltre, consentirebbe di ripartire in maniera più equa le responsabilità tra gli Stati: mentre quelli di frontiera esterna – come oggi – sopporterebbero l’onere di accogliere i richiedenti protezione ed esaminare le loro domande, gli altri Stati si accollerebbero la responsabilità di accogliere e integrare i titolari di protezione internazionale qualora vogliano trasferirsi sul loro territorio per legami familiari, culturali, linguistici o per migliori opportunità di lavoro.

In tutto ciò, che cosa può fare l’Italia? Il nostro Paese si trova in un bel dilemma perché, in sostanza, deve scegliere bene i partner europei con cui allearsi in vista di un’utile modifica del sistema Dublino. Gli alleati “naturalisti”, se si ritenesse di accogliere la “controproposta” del Parlamento europeo, dovrebbero essere la Germania e la Francia: Paesi che, nell’ottica di quella “controproposta”, sarebbero interessati dalla ricollocazione solo qualora la loro quota di esame di domande di protezione internazionale scendesse in maniera consistente. Si tratta, peraltro, di Stati che – almeno a parole – intendono trovare una soluzione ai problemi posti dagli Stati di frontiera meridionale. Viceversa, la contrapposizione dovrebbe presentarsi nei confronti del Gruppo di Visegrad (e dell’Austria, viste le intenzioni del nuovo governo), composto da Paesi i quali, almeno per un certo periodo successivo all’eventuale approvazione della “controproposta”, si troverebbero a esaminare un numero di domande di protezione sicuramente più alto di quello attuale. La scelta di allearsi con Francia e Germania contro i Paesi del Gruppo di Visegrad potrebbe addirittura rivelarsi una strada obbligata qualora la Commissione – come pare intenzionata a fare – intenda “legare” il negoziato sulla riforma dei fondi strutturali a quello sul pacchetto asilo, in specie attribuendo maggiori fondi a Italia e Grecia – a discapito proprio dei Paesi di Visegrad – in virtù dei loro maggiori oneri in termini di accoglienza ed esame dei richiedenti protezione internazionale.

Né ci pare possibile avviare una cooperazione rafforzata nel settore dell’asilo, in quanto ciò pone più problemi di quanti ne intenda risolvere. Uno per tutti: da tale cooperazione si sfilerebbero quasi sicuramente i Paesi dell’Europa orientale e quelli governati da forze politiche “meno aperte” alla solidarietà, il che porterebbe solo alcuni Stati a caricarsi gli oneri maggiori con gli associati problemi politico-sociali sul piano

interno. Si tratterebbe, cioè, di una cooperazione “poco appetibile” e quindi destinata all’insuccesso.

Una strada percorribile nell’immediato, sulla quale l’Italia potrebbe spingere nel negoziato con gli altri Stati membri, è quella di mantenere gli attuali criteri di Dublino ma di *diminuire il numero degli anni richiesti ai titolari di protezione internazionale per ottenere lo status di lungosoggiornante*, portandoli dagli attuali 5 a 2 o 3, così da permettere loro di trasferirsi altrove in un tempo più breve di quello attuale. Ciò avrebbe, nel medio periodo, gli stessi effetti positivi evidenziati nella seconda soluzione sopra prospettata, ma redistribuendo meglio gli oneri tra tutti gli Stati: nell’arco di questi 2 o 3 anni, infatti, una parte dei beneficiari di protezione internazionale potrebbe scegliere di costruire un nucleo familiare e delle relazioni sociali negli Stati di esame della loro domanda, così rivalutando l’iniziale intenzione di spostarsi altrove qualora gli fosse stato concesso. In altri termini, a mio avviso questa soluzione “intermedia” potrebbe avere un effetto redistributivo migliore di qualunque quota di ricollocazione già ideata o configurabile in futuro, ripartendo in maniera più equa gli oneri tra i diversi Stati dell’Unione, e permettendo ai richiedenti di scegliere lo Stato in cui risiedere legalmente in un tempo più breve di quello attuale. Resta da capire con chi l’Italia potrebbe “allearsi” per far approvare una soluzione del genere: in questo caso, a me sembra che gli alleati naturali sarebbero proprio i Paesi di Visegrad (nei quali i richiedenti si sposterebbero molto difficilmente anche in futuro) e gli oppositori invece Francia e Germania (Stati più “appetibili” per le numerose ragioni già evidenziate).