fuori collana

L’Europa nel trilemma dell’immigrazione: sicurezza, economia e diritti

Chiara Favilli
9 Aprile 2025



La consapevolezza della dimensione globale del fenomeno migratorio e della sua tendenza a permanere nel tempo rendevano l’Unione un soggetto più idoneo a gestirlo rispetto ai singoli Stati membri. Erano stati opportunamente individuati obiettivi di breve, medio e lungo termine, a loro volta definiti in base alle esigenze del mercato del lavoro, all’andamento demografico ed ispirati ai valori fondanti delle democrazie europee.

Il riflusso securitario subito dopo il varo delle politiche migratoria e di asilo

Dopo l’attribuzione della competenza in materia di immigrazione e asilo nel 1999, il Consiglio europeo e la Commissione avevano tracciato le linee di sviluppo di entrambe le politiche di asilo e di immigrazione con la giusta dose di ambizione e pragmatismo.

Ben presto, tuttavia, l’attacco alle Torri gemelle ha segnato in modo inesorabile

l'approccio dell'Unione europea alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale le politiche di immigrazione e asilo sono ricomprese. Di fronte alla minaccia terroristica globale, la dimensione della sicurezza ha preso il sopravvento su quelle della libertà e della giustizia, con una ridefinizione dello sviluppo delle singole politiche, incluse quelle di immigrazione e asilo. Da allora, l'adozione degli atti in queste materie è stata dettata più dagli obiettivi di controllo e di contenimento dei flussi migratori che dalle effettive esigenze dell'economia e del mercato del lavoro dell'Unione europea. Quasi assente una riflessione e, soprattutto, un'azione volta a garantire adeguate risorse alle comunità locali per favorire processi d'integrazione virtuosi, riversando gran parte delle risorse alle misure di controllo delle frontiere e al contrasto dell'immigrazione irregolare.

Come da copione, l'emergenza è divenuta l'elemento ricorrente che ha guidato l'azione dell'Unione e degli Stati membri anche in queste politiche. Peraltro, l'immigrazione è una materia per sua natura interdisciplinare: i settori più direttamente coinvolti sono quelli del lavoro, dell'economia e delle politiche sociali che, invece, paradossalmente sono considerati settori solo indirettamente migratori. Inoltre, a livello europeo, individuano competenze deboli, risultando così molto difficile l'adozione di politiche comuni efficaci. Ciò significa che, anche laddove ci fosse la volontà politica di affrontare la questione in modo costruttivo, l'Unione Europea incontrerebbe comunque forti limiti. Inoltre, le misure più avanzate proposte dalla Commissione sono state accolte dagli Stati membri con atteggiamenti di chiusura se non di antagonismo, in spregio al principio di leale cooperazione, che dovrebbe invece guidare i rapporti tra l'Unione e gli Stati. È il caso della proposta di direttiva per regolare l'immigrazione per motivi di lavoro. Presentata nel 2001, è stata ritirata nel 2005 e non è mai stata ripresentata. L'Unione ha poi adottato alcune misure sulla migrazione economica, di minimo impatto sui flussi migratori. E questo nonostante che le economie degli Stati membri e, di conseguenza, anche il mercato interno, siano da anni in una situazione di sofferenza per carenza di persone in età lavorativa. Il problema, previsto già nel 2000, nella prima comunicazione sulla migrazione legale e, più recentemente, evidenziato anche nei due rapporti del 2024 sulla competitività e sul mercato interno, è rimasto senza risposta, così da essere oggi la vera emergenza, unitamente alla necessità di azioni per favorire l'integrazione a livello locale.

Attrarre talenti nell'UE alzando muri?

È un'interessante dimostrazione di come l'emergenza sia talvolta il prodotto dell'inerzia delle istituzioni di fronte a fenomeni originariamente affrontabili con misure adeguate. Unico microscopico spiraglio si intravede nella proposta di regolamento per la creazione di un bacino di talenti dell'UE. In mancanza di consenso politico su altre misure più sofisticate, essa agisce nell'unico spazio possibile, quello del sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, creando una piattaforma online sul modello di Eures aperta ai lavoratori di tutte le qualifiche.

Nella competizione globale per l'attrazione dei talenti, l'Unione dovrebbe competere con altri sistemi come quelli canadese o australiano. Trattasi però, quelli, di sistemi statali, nei quali l'agenzia centrale è competente non solo a definire il fabbisogno interno, ma anche a determinare l'avvio della procedura per il rilascio del visto e del conseguente permesso di soggiorno. Nulla di tutto questo è possibile nell'Unione europea, dove esistono ventisette legislazioni diverse e, ancora più determinante, ventisette sistemi-Paese con conseguenti peculiarità in materia di alloggio, sanità, servizi alle famiglie, istruzione e livello dei salari. Anche per questo, la creazione della piattaforma del bacino dei talenti andrebbe accompagnata dalla creazione di una vera e propria agenzia dell'Unione per la migrazione economica, da affiancarsi a quelle già esistenti sul controllo delle frontiere (FRONTEX) e sull'asilo (*EUAA* – Agenzia dell'Unione per l'Asilo). Ciò consentirebbe anche di dare maggiore visibilità alle complesse questioni relative all'immigrazione regolare per motivi di lavoro e contrastare la narrativa prevalente, in gran parte basata su presupposti errati, che ha contribuito a rendere anche questo segmento delle politiche migratorie un'emergenza, dai contorni paradossali.

Al contrario, la tendenza dell'Unione e degli Stati membri ad adottare misure di contenimento dei flussi migratori ha reso centrale ciò che dovrebbe invece essere periferico: le politiche di controllo delle frontiere, il rimpatrio delle persone in condizioni di soggiorno irregolare e la politica d'asilo.

D'altra parte, sia nell'Unione sia negli Stati membri, la disciplina dell'immigrazione non è guidata dai Ministeri del lavoro o dell'economia, bensì dai Ministeri dell'interno, i quali tendono ad utilizzare l'approccio tipico delle misure di controllo della sicurezza e dell'ordine pubblico e gli strumenti connessi.

Le conclusioni delle periodiche riunioni del Consiglio Giustizia e affari interni, tenutesi negli ultimi venti anni, dimostrano che è la stessa agenda politica ad essere tendenzialmente limitata attorno ad un ventaglio di misure molto circoscritto.

Il pugno duro sul diritto d'asilo

La riduzione dei canali di ingresso regolare unitamente a varie situazioni di instabilità geopolitica, ha portato a un aumento sia degli ingressi irregolari sia delle richieste di asilo. Il diritto d'asilo implica, infatti, il diritto di accesso al territorio per poter presentare una domanda e di soggiorno fino alla conclusione del suo esame. Di conseguenza, è cresciuta la percezione che le domande di asilo siano in gran parte abusive, nonostante l'evidenza indichi esattamente il contrario. Fatta eccezione per l'accoglienza riservata ai profughi ucraini, gli Stati membri e l'Unione hanno così introdotto misure volte a ridurre l'accesso anche ai sistemi di asilo, oltre che ai propri territori e a semplificare l'esame delle domande, per auspicabilmente procedere rapidamente al rimpatrio.

Le misure recentemente adottate nell'ambito del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo confermano ed esaltano questo approccio securitario. I dieci atti adottati il 14 maggio 2024 (Fabio Spitaleri 2025) sono quasi esclusivamente dedicati al controllo delle frontiere, ai rimpatri, al contrasto dei movimenti secondari e dell'abuso del diritto di asilo: viene modificato radicalmente l'accesso ai territori e al diritto di asilo, con l'estensione delle ipotesi di trattenimento alla frontiera. Norme più severe anche per i minori e le famiglie, inclusa la rilevazione delle impronte digitali dei minori con più di sei anni (Eleonora Celoria, Francesca Rondine 2025). Manca una riforma radicale del regolamento Dublino, che viene sì abrogato ma con la riproposizione dei medesimi criteri, incluso quello del primo Stato d'ingresso irregolare e con un loro irrigidimento, attraverso la previsione, in caso di loro inosservanza, di effetti negativi in capo al richiedente asilo (Francesca Rondine, 2025). Sul piano dei rapporti tra Stati membri, viene attuato il principio di solidarietà, attribuendo un ruolo centrale alla Commissione europea che sarà responsabile della gestione di un nuovo ciclo politico e dell'applicazione del principio di solidarietà flessibile (Giuseppe Morgese, 2024) . Gli Stati potranno infatti scegliere se cooperare con la ricollocazione o con il sostegno ai rimpatri attraverso risorse umane, attrezzature o cooperazione con i Paesi terzi. Affinché funzioni il nuovo "carosello della solidarietà" occorre che siano poche le persone da trattenere, detenere o quelle da trasferire in base a Dublino. Una conferma

che la politica dell'Unione e degli Stati membri si gioca in gran parte fuori dall'Unione, nei Paesi di origine e transito, creando azzardati meccanismi di dipendenza dalle c.d. democrature quando non dalle vere e proprie dittature (Chiara Favilli, 2020). Anche il Protocollo Italia-Albania, pur se bilaterale e con uno Stato di prossima adesione all'Unione, può essere collocato su questa scia della dimensione esterna e dei tentativi di delocalizzare altrove l'accoglienza di migranti e richiedenti asilo.

L'UE dinanzi al "trilemma dell'immigrazione"

Come Hein de Haas ha efficacemente affermato i Governi e l'Unione sono intrappolati nel cosiddetto trilemma dell'immigrazione: il desiderio politico di porre un freno all'immigrazione, l'interesse economico ad avere una maggiore immigrazione e l'obbligo di rispettare i diritti umani fondamentali di migranti e richiedenti asilo. La finzione di non ingresso introdotta nei regolamenti del nuovo Patto per coniugare le nuove misure restrittive con il rispetto dei diritti fondamentali ne è la dimostrazione lampante: la persona è nel territorio, nelle zone di frontiera, ma non la si considera tecnicamente entrata, mentre il Paese di provenienza è sicuro per definizione. Si pretende di instaurare un regime di specialità dei diritti fondamentali nei confronti degli stranieri, che non è tuttavia contemplato nel nostro ordinamento giuridico: il controllo delle frontiere, infatti, è una prerogativa degli Stati e dell'Unione, che deve essere esercitata nel rispetto dei diritti fondamentali, riconosciuti a tutte le persone a prescindere dalla cittadinanza, pur con la necessaria distinzione tra diritti assoluti e diritti limitabili (si veda, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 2001). Il contrasto tra la pretesa specialità che i Governi tendono ad affermare e il carattere universale dei diritti fondamentali precipita sovente di fronte alla giurisdizione ed è all'origine delle forti e ripetute tensioni che si verificano ogni volta che con una sentenza la giurisdizione applichi direttamente tali diritti, limitando l'esercizio dell'azione dei governi. Anche per questo è necessario ridare centralità alla migrazione legale nell'Unione europea, smascherare il trilemma dell'immigrazione e interrompere la spirale regressiva tipica dei più recenti interventi legislativi.