

La risposta alla crisi migratoria degli Stati membri UE nel quadro dell'apparente immobile Trattato di Dublino

di Fabio Ratto Trabucco*

29 settembre 2021

Sommario: 1. Introduzione: flussi migratori ed Unione Europea. – 2. Le politiche UE tra populismo sovranista e liberalismo globalista. – 2.1. Le politiche UE tra populismo sovranista e liberalismo globalista. – 2.2. Segue: la politica di accoglienza italiana tra porti aperti ovvero chiusi. – 3. La posizione dell'Italia nel quadro migratorio europeo. – 4. Le direttrici migratorie in UE a confronto delle politiche nazionali.

1. Introduzione: flussi migratori ed Unione Europea

Le politiche sull'immigrazione sono una parte importante dell'agenda post-2015 per l'Europa. Tuttavia, la crisi migratoria ha messo in luce una serie di sfide già esistenti all'interno dell'Unione europea (UE) e fra le politiche nazionali europee. Questioni come povertà, instabilità nei Paesi di origine, catastrofi naturali e conflitti armati continueranno a spingere le persone a cercare sicurezza. Ciò significa che persisterà il flusso migratorio nelle aree attorno all'UE con persone in continuo movimento che cercano di migliorare le proprie condizioni di vita dal punto di vista economico-sociale.

Inoltre, ci si sforza sempre più di dare una risposta unita al fenomeno poiché le definizioni di immigrazione ed asilo sono diventate una parte importante della narrativa all'interno della società europea¹. Negli ultimi anni, s'è sviluppata una percezione negativa, unita ad una reazione anche violenta, circa l'immigrazione di massa con distorsioni del quadro politico che hanno alimentato la formazione di partiti estremisti ovvero anti-sistema. A loro volta i movimenti tradizionali hanno sovente attivato politiche di disimpegno dalla loro base ideologica tradizionale per virare verso politiche antimmigrazione².

* Professore a contratto in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Padova.

¹ Cfr. G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (cur.), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, 365 ss.

² Cfr. P. BEVELANDER, B. PETERSSON (cur.), *Crisis and Migration: Implications of the Eurozone Crisis for Perceptions, Politics, and Policies of Migration*, Lund, 2014.

L'articolo in esame si propone un breve ma deliberato tentativo di coinvolgere non solo la comunità accademica ma il pubblico più ampio su vari aspetti dei flussi migratori. A tal fine possiamo vedere alcuni correttivi in tema di prospettive nazionali sull'immigrazione.

In particolare ci appare che i Paesi UE Nord-occidentali affrontino sì la questione ma anche ammettano limiti e problemi posti dalle capacità nazionali. Nonostante generosi proclami, l'attuazione pratica delle misure è spesso molto diversa dalla teoria. Il tema dell'immigrazione diventa strumento politico per perseguire i propri interessi nazionali. D'altro canto, i Paesi dell'Europa centro-orientale hanno dimostrato un approccio molto pragmatico e prudente nei confronti degli arrivi. Alcuni di essi erano del tutto chiusi, con una comunicazione politica infarcita di critiche in assenza di qualsivoglia approccio costruttivo e pragmatico. Soprattutto i Paesi del Gruppo di Visegrád (V4) detengono l'immagine di Stati che difettano del tutto di solidarietà intra-UE in materia migratoria. Ciononostante, pur a fronte di un numero inferiore di migranti, la posizione dei Paesi UE Nord-occidentali sta lentamente muovendosi verso i Paesi Centro-orientale più critici³.

L'UE nella sua storia ha sempre saputo fare la scelta giusta per affrontare le varie crisi che si sono prospettate. A tal fine si confida che la crisi migratoria iniziata nel 2015 contribuirà nel lungo termine ad una maggiore unità rispetto alla frammentazione ed all'indebolimento del progetto dell'UE che è in tal modo fortemente posto in discussione⁴. Il dibattito sull'immigrazione non sarà per certo mai facile, ma può diventare meno tendenzioso e più risolvibile con determinazioni consensuali. Una migliore cooperazione e dialogo devono essere l'obiettivo e questa è l'idea che il lettore dovrebbe acquisire dal presente articolo. L'era dell'azzeramento della fiducia pubblica nei confronti dei *leaders*, dei governi sfiduciati e degli obiettivi politici mancati è ben possibile, ed in alcuni casi si è già realizzata.

Tuttavia, le forze demografiche, la globalizzazione ed il degrado ambientale, uniti ai conflitti settari ed ai conflitti armati determinano che le pressioni migratorie attraverso i confini aumenteranno probabilmente nei prossimi decenni (si veda anche quanto accade in Centro-America al confine USA-Messico con il flusso ispanico che preme onde raggiungere gli Stati Uniti)⁵.

A tal fine, l'UE deve affrontare un momento di scelta. Una migliore cooperazione ed un dialogo fra gli Stati membri possono verificarsi come è ben probabile che si

³ Cfr. P. MORILLAS (cur.), *Illiberal Democracies in the EU: The Visegrád Group and the Risk of Disintegration*, Barcelona, 2017, *passim* e S. CARRERA, et al. (cur.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019.

⁴ Cfr. F. CHERUBINI (cur.), *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015.

⁵ Cfr.: J. BHABHA, *Can we Solve the Migration Crisis?*, Cambridge, 2018; S.G. ROTELLA (cur.), *The Challenges of Migration in North America and Europe: Comparing Policies and Models of Reception*, Stony Brook, 2018; M. SUÁREZ-OROZCO (cur.), *Humanitarianism and Mass Migration: Confronting the World Crisis*, Oakland, 2019.

verifichino⁶. E l'intervento politico, se gestito in modo saggio e responsabile, può proteggere i diritti dei migranti, attingere i relativi benefici economici, sociali ed umani dal fenomeno migratori, sopprimendo gli elementi interni negativi e reattivi, nonché al tempo stesso rispettare ed onorare le tradizioni ed i valori della società europea⁷.

Dal punto di vista della ricerca in questo articolo c'è una domanda principale e cioè qual'è stata la risposta degli Stati membri UE alla crisi migratoria del 2015 e degli anni seguenti? Tale domanda di ricerca è importante poiché le prospettive nazionali portano spesso a una comprensione limitata della crisi. E inoltre: è vero che i Paesi UE Nord-occidentali cercano di fare il più possibile mentre i Paesi dell'UE Centro-orientale sono ritardatari, passivi e rumorosamente critici?

La crisi dell'immigrazione, a partire dal 2015, ha colpito l'UE nel processo di elaborazione di norme comuni in materia d'immigrazione ed asilo. All'inizio degli anni Novanta furono adottate in materia molte misure che si svilupparono lentamente sotto l'egida della giustizia e degli affari interni. Pertanto ci si chiede se l'UE potrebbe essere meglio preparata per la crisi? Onde rispondere a questa domanda è necessario avere una comprensione complessa di diverse questioni correlate. L'immigrazione è sovente interpretata a mezzo dei fattori *push and pull* che non sempre ci aiutano a comprendere le cause stesse del movimento della popolazione. Esiste anche una questione di protezione delle frontiere, di politica migratoria e delle norme in materia di asilo. Inoltre l'immigrazione è quantomeno indirettamente connessa anche alla criminalità, micro ovvero organizzata, laddove il sistema dell'accoglienza e dell'integrazione è sovente deficitario e rimesso anche ad attori extraistituzionali⁸ difettando una strutturata sociologia dell'accoglienza⁹. Tutto ciò costituisce l'*humus* ambientale in cui avviene il flusso migratorio e deve essere rivelato per una comprensione più profonda¹⁰.

Dal punto di vista metodologico l'articolo potrebbe essere considerato come un caso di studio esplorativo che affronta la crisi migratoria ed esplora il suo complesso ambiente politico in cui è emersa la crisi migratoria. Inoltre analizza anche gli atteggiamenti dei singoli Stati membri dell'UE.

L'autore spera che per il lettore, le informazioni e le ricerche presentate in questo articolo abbiano un valore esplorativo e intrinseco. Inoltre, è auspicabile che l'autore fornisca un sia pur minimo contributo alla discussione pendente in UE sul tema dell'immigrazione e in particolare della crisi migratoria. Per questi motivi ci si permette di augurare che il presente lavoro sia apprezzato non solo dal mondo accademico in

⁶ Cfr. F. PASTORE, *Beyond the Migration and Asylum Crisis: Options and Lessons for Europe*, Roma, 2017, *passim*.

⁷ Cfr. D. THYM, *The Refugee Crisis as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Comm. Market L. Rev.*, 2016, 6, 1545 ss.

⁸ Cfr. M. AMBROSINI, *Irregular Immigration and Invisible Welfare*, Basingstoke, 2013.

⁹ Cfr. M. OMIZZOLO, *Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza*, Milano, 2019.

¹⁰ Cfr. M. DUHAÛ, *Europe at a Crossroads: the EU Migration Crisis, a Governance Test for the Future of the Union*, Venezia, 2017.

generale ma anche da un pubblico più vasto avente particolare interesse al tema dell'immigrazione.

2. Le politiche UE tra populismo sovranista e liberalismo globalista

Appare lapalissiano che l'Europa intesa come Unione europea (UE), organizzazione sovranazionale regionale, sta affrontando una generale crisi di democrazia. Le posizioni anti-pluraliste, il razzismo (o presunto tale) e la disuguaglianza sociale sono in aumento, registrando sovente nell'accademia e nei *media* il richiamo ad una sorta di grande regressione continentale.

La crisi è ulteriormente rafforzata dal fatto che l'*establishment*, sia dell'Unione, che dei singoli Paesi membri, faticare a trovare risposte a questi fenomeni, e figuriamoci serie strategie, per affrontarli, stante la presenza di un'architettura europea calata dall'alto che si perpetua alla stregua di mera burocrazia ad ogni rinnovo del Parlamento europeo, mero simulacro di democrazia.

Inoltre, i decisori sembrano non essere in grado di far sufficientemente fronte ad un mondo globalizzato, al rigore neoliberista e alla «paura» dei «cittadini» – o almeno non in grado di trasmettere all'elettorato che vi stanno effettivamente facendo fronte.

Al contrario, al fine della conservazione del potere, i *leaders* europei si rivolgono sempre più ai partner nazionalisti della coalizione di Paesi e sposano la stessa retorica anti-migranti per combattere il cd. «inforestieramento» del Continente per riprendere un corretto in uso agli svizzeri italofofoni del Cantone Ticino. Termini come questo evocano peraltro concetti ed ideologie avulsi dal mero dibattito scientifico senza una problematizzazione del nesso tra emigrazione e immigrazione, o delle asimmetrie globali e delle relazioni centro-periferia, con una realtà migratoria approssiata unicamente dalla prospettiva *push-pull*, ampiamente superata da decenni.

Al riguardo si rinvia anche al concetto gramsciano d'interregno come metafora dello stato attuale dell'Europa e dell'UE e come punto di partenza per pensare al futuro del continente. Quindi, lo stato attuale dell'Europa quale punto d'inizio per elaborare quello che può essere «il nuovo» per l'Europa. Pensare oltre l'interregno, verso una futura architettura politica, sociale, legale ed economica per l'Europa.

Con particolare attenzione al tema dell'immigrazione clandestina in Europa, in massima parte peraltro costituita da veri e propri meri migranti economici, quindi di fatto in punto di diritto non destinatari del beneficio dell'asilo politico, si pone attenzione al tema del cd. blocco degli Stati anti-immigrazione ad oggi composto da almeno otto Paesi (i quattro di Visegrád – ossia Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia ed Ungheria, – oltre Austria, Italia [sino al dimissionario Governo Conte-I], Romania e Slovenia). E dunque evidenziare in che modo gli attori della società civile che assistono migranti e rifugiati nel corso della «crisi europea dei rifugiati», attiva ormai dall'anno 2014, hanno subito, e combattuto, aspetti dell'agenda anti-contrabbando

dell'UE e dei suoi Stati membri in chiave denigratoria. Il riferimento è al fenomeno dei cd. "taxi del mare", neologismo giornalistico teso ad additare negativamente l'attività delle imbarcazioni di buona parte delle ONG operanti nel Mediterraneo impegnate a "recuperare" i migranti al limite delle acque territoriali libiche nel canale di Sicilia onde trasferirli sistematicamente in territorio italiano e così anche bypassando Malta quale primo "porto sicuro".

In questa sede s'intende analizzare la tensione esistente tra la logica comunitaria della deterrenza e dell'esclusione esposta dalle istituzioni dell'UE durante la crisi, da un lato, e la volontà di assistere ed includere i migranti in una parte significativa della società civile europea, dall'altro. Tale dicotomia può essere intesa come parte di una tensione fondamentale nella grande democrazia liberale a livello europeo¹¹.

In questo quadro s'inserisce la critica al malcelato «progetto» nordeuropeo di bloccare il flusso nei Paesi di prima accoglienza, sfruttando il regolamento di Dublino, col fine inconfessato di trasformare Grecia ed Italia in una sorta di «magazzino» d'anime. Il tutto dissimulando i principi di solidarietà intracomunitaria vieppiù a fronte del fallimento dei piani di *relocation* e *resettlement* stabiliti nel 2015 nonché della chiusura delle frontiere interne ai clandestini, come di fatto avviene ai sigillati confini italo-francesi, elvetici ed austriaci, con i pedissequi respingimenti anche in violazione delle regole di sovranità italiana come nei reiterati casi della polizia transalpina apparendo labili e claudicanti sia le risposte diplomatiche che le iniziative giudiziarie delle competenti Procure.

A sua volta, il nodo del rifiuto dei programmi di *relocation* e *resettlement* da Grecia ed Italia invita alla riflessione sulla particolare avversione alla questione degli immigrati particolarmente nei Paesi dell'Europa centrale e orientale con attenzione ai quattro del Gruppo di Visegrád.

Orbene, è vero che la questione migratoria è stata a lungo trattata in UE come un'emergenza, soprattutto con la crisi migratoria del 2015 che ha rivelato delle tanto evidenti quanto ineluttabili cesure fra i Paesi UE. Si sono infatti formate diverse posizioni che riflettono altrettante ideologie. Da un lato, i Paesi mediterranei che sono stati letteralmente travolti dai flussi migratori e con l'accordo di Dublino si sono trovati in una situazione all'evidenza scomoda. Dall'altro lato, i Paesi del gruppo di Visegrád che hanno rigettato *de plano* il principio delle quote di redistribuzione degli immigrati imposte da Bruxelles. Il tutto mentre il pacchetto di modifiche al sistema comune europeo di asilo è di fatto arenato, anche a fronte della sopravvenienza pandemica e discendente emergenza gestionale. Ma del resto non é certo radicato un *consensus* sulla proposta d'introdurre un meccanismo correttivo in base a una quota limite calcolata in

¹¹ Cfr. J. ALLSOPP, *Solidarity, Smuggling and the European Refugee Crisis: Civil Society and its Discontents*, in *Dir., immigr. cittad.*, 2017, 3, 1 ss.

relazione alle dimensioni ed alla ricchezza del Paese membro¹², né risulta accolto il principio della libera circolazione dei migranti¹³.

In tema appare anche utile riflettere incidentalmente sulla particolare avversione alla questione migratoria da parte dei Paesi del V4. Questa repulsione – a prescindere dalle logiche politiche intrinseche al singolo Paese – sembra derivare dal fatto che l'Europa centro-orientale *ex* socialista non ha partecipato alla colonizzazione del XIX secolo e per l'effetto, storicamente, aveva avuto meno contatti con l'"altro", il che rende la popolazione maggiormente "timorosa" dello straniero, ricordando quindi il significato letterale del termine xenofobia, quale paura della differenza. A questo s'aggiunga il passato comunista che avrebbe reso le società della regione di Visegrád più ostili agli stranieri¹⁴. Durante la Guerra Fredda e gli anni Novanta, l'Europa occidentale ha accumulato una lunga esperienza d'immigrazione che non ha riguardato, invece, l'altra sponda della Cortina di Ferro. Si pensi al flusso di nordafricani in Francia, turchi in Germania, indiani e pakistani in Inghilterra, nordafricani e sub-sahariani in Italia, *etc.* Niente di tutto questo è accaduto nell'Europa centro-orientale. Al riguardo basti rammentare come la svolta politica ungherese a destra ha financo portato nel 2016 ad un *referendum*, dai connotati tipicamente manipolativi¹⁵, sull'approvazione sistema delle quote UE per la ricollocazione dei migranti, al cui formale esito nullo per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione¹⁶ ha fatto da contraltare l'elevato valore di sfida politica a Bruxelles. Tale iniziativa è stata anche inquadrata da alcuni commentatori, da un lato come la prima sfida *post-Brexit* dell'Unione¹⁷, e dall'altro lato – col senno di poi, erroneamente – quale sorta di primo passo verso l'uscita magiara dall'UE (la cosiddetta *Huxit*)¹⁸.

Tuttavia, se il retaggio comunista può spiegare l'assenza di un retroterra culturale sui diritti ovvero di una tradizione democratica post-bellica come in Germania, con una diversa reazione dei partiti conservatori, il collante centrale del V4 appare la questione della sicurezza che è declinata nel settore dell'immigrazione per rispondere a fattori geopolitici e richieste dei cittadini e dei partiti dell'estrema destra. A fronte di fattori

¹² Cfr. G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016.

¹³ Cfr. C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e di richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 3, 701-747.

¹⁴ Cfr. M. SZALAI, Z. CSRNAL, N. GRAI, *V4 Migration Policy: Conflicting Narratives and Interpretative Frameworks*, Barcelona, CIBOD, 2017, 26.

¹⁵ Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *The Evolution of Referendum Experience in Hungary*, in *The Journal of Comparative Law*, 2017, 1, 192-197.

¹⁶ Il *referendum* sul rigetto delle quote migratorie è stato approvato con il 98,36% dei voti ma con un'affluenza alle urne insufficiente, quale pari al 41,32% dei voti validi.

¹⁷ Cfr. G. SZAKACS, *Hungary's Migrant Referendum Shows Europe's Post-Brexit Challenge*, in *Reuters.com*, 1° luglio 2016.

¹⁸ Cfr. L. BERSHIDSKY, *Hungary's Manipulative Referendum*, in *Bloomberg.com*, 5 luglio 2016.

geopolitici ed aumento delle forze populiste, la difesa delle frontiere UE dai flussi migratori diventa quindi per il V4 il target di riferimento¹⁹.

Infine, emerge l'aspetto sanzionatorio, poiché come dichiarato dalla Commissione UE, mentre buona parte degli Stati membri hanno, quantomeno in parte, ricollocato e preso impegni in tema di *relocation* e *resettlement*, circa i quattro di Visegrád²⁰: l'Ungheria non ha mai intrapreso alcuna azione²¹; la Polonia non ha ricollocato alcuno e non ha preso impegni sin dal dicembre 2015; la Repubblica Ceca non ha redistribuito nessuno dall'agosto 2016 e non ha preso alcun impegno successivo²².

Dal canto suo e, paradossalmente, a dimostrazione della scarsa capacità concreta di Bruxelles in materia, per la Slovacchia è stato sufficiente attivare l'accoglienza a titolo volontario di un limitatissimo numero di rifugiati provenienti dalle zone di conflitto in Siria ed Iraq, peraltro poi in buona parte rientrati nei loro Paesi trattandosi soprattutto di soggetti anziani²³.

La Commissione ha quindi avviato nei confronti dei tre ridetti Paesi una procedura di infrazione nel giugno 2016, procedura che è poi passata alla fase successiva del deferimento alla Corte di giustizia. Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria hanno infatti pacificamente violato i loro obblighi giuridici circa il meccanismo di ricollocazione dei migranti in base agli impegni assunti dall'UE nel luglio e settembre 2015, quando presa coscienza della crisi umanitaria nel Mediterraneo si è chiesto agli stati membri uno sforzo di solidarietà nei confronti di Grecia ed Italia.

2.1. Segue: i vani tentativi di riforma degli accordi di Dublino

Infine, come non rammentare che un tema strettamente connesso è la riforma di Dublino III e cioè il sistema d'asilo dell'UE, in via di aggiornamento per distribuire «in maniera più equa» il carico migratorio fra i vari Paesi UE.

Il «Dublino III» (Reg. 604/2013) è il regolamento europeo che disciplina l'accoglienza dei richiedenti asilo in Europa, figlio di un precedente testo, il «Dublino II», entrato in vigore nel 2003 ed sua volta ispirato dalla convenzione firmata a Dublino

¹⁹ Cfr. E. DIODATO, *Il Gruppo di Visegrád e la politica estera migratoria nell'UE*, in V. DE CESARIS, E. DIODATO (cur.), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma, Carocci, 2018, 67.

²⁰ Cfr. M. DI FILIPPO, *The Strange Procedural Fate of The Actions for Annulment of the EU Relocation Scheme*, in *EuroJus*, 4 marzo 2017.

²¹ Cfr. M. VARJU, *Veronika Czina Hitting where it Hurts the Most: Hungary's Legal Challenge Against the EU's Refugee Quota System*, in *verfassungsblog.de*, 17 febbraio 2016 (consultato il 20 gennaio 2021).

²² Cfr. A. BAKONYI, H. FRANKOVÁ, M. GÓRCZYŃSKA, M. NABERGOJ, G. VOYNOV, *Pushed Back at the Door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States*, in *refworld.org*, 25 gennaio 2017 (consultato il 20 gennaio 2021).

²³ Cfr. Z. VIKARSKA, *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act Tuesday*, in *eulawanalysis.blogspot.com*, 29 dicembre 2015 (consultato il 20 gennaio 2021).

il 15 giugno 1990. Come noto, il regolamento stabilisce, fra le altre cose, che la richiesta di asilo debba essere gestita nel Paese di primo arrivo: un principio diventato insostenibile negli anni di picchi dei flussi migratori, soprattutto per i Paesi più esposti alle rotte del Mediterraneo come Grecia ed Italia, di fatto pacificamente discriminati in sede di equa distribuzione dei migranti. Da qui il tentativo di riforma verso un regolamento aggiornato, il «Dublino IV», presentato per la prima volta nel 2016²⁴ ma di fatto ad oggi insabbiato nelle secche dei veti incrociati fra Paesi nordici/centro-orientali, da un lato, e meridionali, dall'altro.

Infatti, da allora sono passati tre anni e sei presidenze del Consiglio Ue, ma i negoziati non riescono a sbloccarsi. C'è stato il «sì» dell'Europarlamento ormai scaduto, ma il Consiglio UE è rimasto sempre troppo frammentato. La proposta della Presidenza bulgara del I semestre 2018 ha tentato di offrire un compromesso aumentando il grado di responsabilità dei Paesi (obbligati a gestire un richiedente asilo per almeno otto anni), salvo alleggerire di molto la solidarietà (gli altri Paesi si dovrebbero prendere in carico i migranti solo quando altrove si è raggiunto un «sovraccarico» del 180%, pagando una penale di 30mila euro per ogni richiedente asilo respinto). Tuttavia, cinque Paesi mediterranei (Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna) hanno risposto con un *paper* che contestava tale proposta, chiedendo ad esempio di abbreviare il periodo di responsabilità da otto a due anni. La bocciatura della proposta bulgara non ha poi avuto seguito nel corso delle successive presidenze austriaca e romena notoriamente contrarie.

Da ultimo, a giugno 2018 sette Paesi (Austria, Italia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna ed Ungheria) hanno espressamente respinto la proposta. In tre (Estonia, Polonia, Regno Unito) si sono astenuti. I restanti diciotto hanno lasciato aperti spiragli di negoziazione, con qualche sorpresa: nell'elenco compaiono anche Cipro, Grecia e Malta, con una scelta di campo che rischia seriamente di spaccare il «fronte mediterraneo» di opposizione alle politiche migratorie UE. Al pari per Polonia e Repubblica Ceca del Gruppo di Visegrád che non si sono accordati ai restanti due membri al fine di rigettare la proposta.

Di fatto, più recentemente possono solo menzionarsi i documenti del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo e le proposte di riforme legislative annesse (*Pre-Screening Regulation*) adottato il 23 settembre 2020 onde sviluppare i criteri di Dublino che definiscono quando lo Stato membro è responsabile dell'esame della domanda di asilo in quanto primo Paese di arrivo).

In parallelo basti richiamare la recente giurisprudenza in materia laddove le Corti di Lussemburgo e Strasburgo continuano ad avere frequenti occasioni di ritornare sulle criticità del «sistema Dublino» chiaramente penalizzante per i Paesi mediterranei e così anche rigettando i reiterati ricorsi dei Paesi del Gruppo di Visegrád in ordine ai vincoli

²⁴ Cfr. G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di «Paese di primo ingresso» per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli stranieri*, 2011, 3, 45 ss.

di *relocation* e *resettlement*²⁵. Per converso è stata ormai sancita l'insuperabilità del meccanismo di Dublino anche a fronte della prassi degli Stati membri di primo ingresso di tollerare il transito sul proprio territorio dei richiedenti asilo intenzionati ad avanzare istanza in altro Paese UE, poiché tale forma di movimento non corrisponde in alcun modo ad un visto²⁶. Vieppiù, a seguito della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, meglio nota come Accordo sui rifugiati UE-Turchia²⁷, che di fatto – almeno apparentemente – tutela la sola Grecia e per converso consolida la via d'accesso del Canale di Sicilia a detrimento d'Italia e Malta, restando più residuale il transito navale Marocco-Spagna ovvero l'ingresso terrestre via *exclaves* iberiche di Ceuta e Melilla²⁸.

In origine si parlava di un muro contro muro fra Europa del Nord ed Europa del Sud. Da un lato Germania, Paesi Bassi e Paesi scandinavi, favorevoli alla riforma di Dublino e, in generale, alle politiche migratorie UE. Dall'altro Grecia, Italia e «colleghi» del Sud Europa, penalizzati da un sistema che pacificamente ne sovraccarica i confini.

Nel frattempo, però, l'ascesa dei populismi e del blocco dell'Est Europa ha rimescolato le carte in tavola, fino a provocare nel corso del 2018 una divisione in due fazioni più articolate: *a*) un'asse dell'Europa centro-orientale che respinge in blocco il disegno di Dublino, capeggiata da Austria (Kurz), Ungheria (Orban) e Italia (Conte-I, o meglio, Salvini), accanto ai *leaders* di Romania (Dăncilă), Slovacchia (Pellegrini) e Slovenia (Šarec); *b*) l'asse dei Paesi dell'Europa del Centro-nord, disponibile al negoziato, con l'adesione a sorpresa di Cipro, Grecia e Malta. In questo caso il timone avrebbe dovuto essere nelle mani della Germania, ma la posizione di Berlino è sfumata fino a diventare più titubante che aperta alla riforma. La decisione è da ultimo passata al presidente del Consiglio UE ma con il termine della legislatura europea le trattative si sono arenate.

Appare peraltro impensabile che si pervenga ad una soluzione nel breve termine anche da parte della nuova Commissione a guida von der Leyen. Peraltro, da parte italiana, con la nascita del Governo Conte-II a diversa trazione politica, dopo l'abbandono della forza sovranista, appare stagliarsi all'orizzonte un riposizionamento sulla classica posizione pragmatica e di equilibrio filoeuropeista italiana, peraltro non certo sempre salutare per gli interessi del nostro Paese in particolare in punto di politiche migratorie. Infatti, appare tornarsi a meramente invocare una forte risposta europea, anche attraverso la definizione di una normativa che persegua la lotta al traffico illegale di persone ed all'immigrazione clandestina, ed ad un tempo affronti

²⁵ Corte di Giustizia UE, C-715/17, *Commissione v. Polonia*, C-718/17 *Commissione v. Ungheria* e C-719/17 *Commissione v. Repubblica Ceca*, 2 aprile 2020 e C-643/15 e C-647/15, *Ungheria e Slovacchia v. Consiglio*, 6 settembre 2017.

²⁶ Corte di giustizia UE, C-646/16, 26 luglio 2017, *Jafari v. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*.

²⁷ Cfr. G. ÖZERIM, E. ÇETIN, *Conseguenze della crisi dei rifugiati" per la Turchia*, in V. DE CESARIS, E. DIODATO (cur.), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma, Carocci, 2018, 80-81.

²⁸ Cfr. A. SAGNELLA, *Le coste e le enclaves. La particolarità del caso spagnolo*, *ivi*, 85-99.

anche i temi dell'integrazione. Trattasi del solito catalogo di buone intenzioni che appare riporre più fiducia nella buona volontà negli altri *leaders* europei onde ripartire migranti rispetto ad un'autonoma e forte visione italiana che rigetta lo sbarco sistematico sulle coste italiane. Tuttavia, permanendo una forza populista all'interno dell'esecutivo – peraltro a fianco di forze dichiaratamente europeiste, per una convivenza che non si annuncia comunque facile, soprattutto nel lungo periodo – la questione migratoria permarrà una delle priorità della politica estera del nuovo governo. L'obiettivo sarà quello di operare per una maggiore responsabilizzazione dell'UE con un contestuale superamento del regolamento di Dublino, ipotesi che però appare ancora lungi dal realizzarsi.

2.2. Segue: la politica di accoglienza italiana tra porti aperti ovvero chiusi

In termini di solidarietà europea circa rifugiati e migranti, risulta pacifico che l'Italia è stata lasciata sola dall'Europa. Rispetto agli enormi costi sostenuti, il nostro Paese (e per esso i tre Governi succeduti nella XVII legislatura (Letta, Renzi e Gentiloni) si è accontentato di ben poco: stando ai dati forniti dalla Commissione UE, tra il 2014 e il 2020 all'Italia sono stati destinati finora 847 milioni di euro, di cui 653 provengono dal Fondo per l'asilo e 193 come assistenza d'emergenza. Cifre comunque contenute rispetto a quanto il nostro Paese dichiara di spendere in questo settore tra accoglienza e assistenza: nel 2017, il Ministero dell'Economia ha certificato spese per 4,3 miliardi. Il contributo UE, secondo i calcoli dello stesso Ministero, ammonta a 77 milioni: si tratta di mere briciole.

In cambio i governi della sinistra italiana che hanno sostenuto una visione aperta al flusso migratorio, anche per svariati interessi clientelari connessi al principale partito dell'area, hanno ottenuto una certa flessibilità sui conti. Ossia, hanno potuto non conteggiare i miliardi spesi per i migranti nel calcolo del *deficit* di bilancio, avendo così maggiori margini di manovra per altri investimenti senza venire meno alle regole del deleterio «Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance» quale conosciuto con il nome di *Fiscal Compact*. La responsabilità politica italiana risulta tuttavia evidente nei confronti dell'abbandono europeo in punto d'immigrazione. A ciò s'aggiunga una non infrequente claudicante e discutibile capacità diplomatica ed internazionale del nostro Paese.

Gli arrivi migratori cui stiamo da anni assistendo in Italia hanno due evidenti colpevoli. *In primis* l'*establishment* europeo guidato dai Paesi nordici e centro-orientali. A seguire le politiche italiane nei cinque lunghi anni che – a partire dall'operazione, tanto unilaterale quanto demagogica, *Mare Nostrum*, varata dal Governo Letta nel 2013 – hanno trasformato i confini marini italiani in un porto delle sirene. Tale contingenza è stata adeguatamente sfruttata non solo e non tanto dagli sbarchi minori con mezzi di fortuna dei clandestini, ma anche dalle navi di ONG che,

pur legalmente, operano spesso in assenza di trasparenza alcuna circa il loro finanziamento da parte d'imprecisate *lobbies* finanziarie ovvero riconducibili a Paesi che in tal modo supportano il trasferimento dei clandestini in Italia anziché nei medesimi (*in primis* Malta ma anche Francia e Germania). Mentre, sia le indagini delle Procure siciliane che uno studio *ad hoc*, non hanno rivelato alcuna correlazione tra gli sbarchi e le attività di soccorso in mare da parte delle navi umanitarie, tale per cui i primi sarebbero direttamente proporzionali alle seconde²⁹.

Del resto, la presenza nelle stanze dell'esecutivo italiano di posizioni filo-migratorie in assenza della definitiva fissazione del principio per cui chi sbarca in Italia, sbarca in Europa, non consente per certo di assicurare una ferrea politica di "porti chiusi" o similare, quale unica opzione rimasta per controbilanciare l'indifferenza dei restanti Paesi UE, dalla Francia sino agli scandinavi, passando per la Germania che da ultimo ha annunciato il rafforzamento dei controlli a campione alle frontiere.

Così, merita notazione il vertice a cinque di Malta del settembre 2019 che s'è rilevato l'ennesima dichiarazione d'intenti in tema di redistribuzione automatica su base volontaria, privo di valore vincolante alcuno, non solo e non tanto per i restanti ventitré Paesi dell'Unione ma financo per gli stessi partecipanti³⁰. Se infatti il meccanismo varrà solo per gli sbarchi in Italia e Malta, approdi della rotta del Mediterraneo centrale, e non anche per Grecia e Spagna, sarà tuttavia applicabile solo per i migranti portati a terra da navi delle ONG o mezzi militari e coinvolgerà non solo persone che otterranno lo status di rifugiato, ma anche migranti economici, sovvertendo così le regole basilari di protezione internazionale. Solo il principio della rotazione dei porti di sbarco appare, sul mero piano politico, un punto a vantaggio per l'Italia, Paese che più di altri ha insistito sul fatto di essere stata lasciata per anni sola dall'Europa ad accogliere i naufraghi nei suoi porti, quale sorta di apertura europea verso il neo Governo Conte-II.

Ecco dunque che combattere il cd. "inforestieramento" nei confronti dell'immigrazione clandestina per finalità economiche è un dovere per ogni Paese, a maggior ragione laddove siano azzerati gli obblighi di solidarietà europea, che appaiono valere solo per versare fondi di sviluppo agli illiberali Paesi dell'Europa centro-orientale, proprio quelli che per primi sono venuti meno ai doveri di *relocation*. Al contrario per l'*establishment* europeo ed il liberalismo globalista, italiano o internazionale che sia, che hanno seguitato ad accusare in chiave razzista l'ex governo italiano Conte-I per la sua capacità di subordinare l'accesso ai porti siciliani al previo riparto intraUE dei migranti in arrivo.

Lungi dal voler essere apparso qui troppo irridente ovvero poco rispettoso delle posizioni altrui aventi carattere aperturista ovvero liberal-globalista, né assertivo al

²⁹ Cfr. E. CUSUMANO, M. VILLA, *Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?*, in «Policy Briefs», 2019, 22, 1-11.

³⁰ Cfr. L. BAGNOLI, *Accordo migranti: a Malta si avanza su redistribuzione, ma resta il nodo Libia*, in *Osservatoriodiritti.it*, 25 settembre 2019 (consultato il 20 gennaio 2021).

punto tale d'esprimere affermazioni nette – posti gli evidenti limiti degli approfondimenti che il presente lavoro ovviamente e legittimamente non può contenere – s'è inteso assicurare il «minimo sindacale» per una discussione serena tra menti libere, *sine ira et studio*, a peculiare favore del populismo sovranista ed avverso il lento «sgocciolio» indiscriminato del Continente africano in Europa e particolarmente in Italia. Peraltro, ed al contrario, la letteratura dal forte stile assertivo, quasi mai argomentativo e problematico, e dunque tesa a dissimulare quella continua dialettica, dirimente requisito del dibattito accademico, si registra fra i sostenitori del diritto costituzionale indiscriminato all'accoglienza ed al conseguente asilo politico a prescindere dalla situazione di conflitto del Paese d'origine dei clandestini. Il tutto agitando insussistenti spauracchi discriminatori e così pure artatamente falsando il dibattito sulla dicotomia migranti politici aventi diritto all'asilo *versus* migranti economici privi di alcun diritto alla permanenza sul territorio nazionale e legittimamente rimpatriati al Paese d'origine.

3. La posizione dell'Italia nel quadro migratorio europeo

Fra gli Stati meridionali dell'UE, l'Italia è tradizionalmente uno fra quelli più esposti all'afflusso d'immigrati. Questo è particolarmente dovuto alla sua posizione geografica rispetto a Tunisia, Algeria e Libia, un autentico *hub* centrale della rotta del Mediterraneo. Tuttavia, l'Italia è un Paese *target* anche per i migranti dall'Egitto e, via Grecia, dai Paesi del Vicino e Medio Oriente quali Afghanistan, Bangladesh, Pakistan e Siria. A tal fine, a parte Lampedusa, i porti siciliani di Augusta, Catania, Messina, Palermo e Pozzallo, sono fra i più tristemente noti per gli sbarchi in Italia³¹. Ma non mancano arrivi, soprattutto a mezzo barchini e velieri, sulle coste calabresi e sarde.

Tuttavia, è importante notare che a partire dall'agosto 2017 s'è registrata una diminuzione degli arrivi migratori in Italia. Peraltro, si badi come la loro composizione è principalmente quella dei migranti economici³². Dalle statistiche è viepiù evidente che la rotta del Mediterraneo meridionale ha acquisito maggiore importanza dopo la chiusura della rotta dei Balcani grazie al discusso accordo fra l'UE e la Turchia³³.

L'Italia è stata ed è ancora il Paese di destinazione, ma principalmente di transito per molti migranti che si recano in Europa e che hanno cercato un passaggio sicuro da Sud a Nord del Paese, che è la parte più sviluppata economicamente ed inizialmente

³¹ Il numero di arrivi via mare nel 2014 è stato di 170.100, che in seguito è rimasto pressoché stabile con 153.842 nel 2015, 181.436 n 2016 e 119.369 nel 2017. Cfr. UNHCR Operational Portal, in *data2.unhcr.org*, 2018 (consultato il 20 gennaio 2021).

³² La maggioranza è composta da cittadini di Nigeria (15,5%), Guinea (8,3%), Costa d'Avorio (8,1%), Bangladesh (7,6%) ed Eritrea (7,2%). Cfr. *ivi*.

³³ Cfr. G. CAGGIANO, *Are you Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 2, 7 ss.

difettavano anche controlli alle frontiere con Austria e Svizzera. Infatti, a causa delle migliori opportunità economiche i migranti non rimangono nel Sud ma migrano verso il Nord oppure provano a passare in Svizzera, in Austria o in Germania. Tuttavia, nonostante ciò, e dopo la Germania, l'Italia rimane il Paese con il maggior numero di domande di asilo³⁴.

Peraltro, se confrontiamo i dati di Eurostat e dell'UNHCR del 2018, possiamo scoprire che nel 2017 in Italia sono state presentate 8 mila domande di asilo in più rispetto al numero di arrivi via mare. Tale discrepanza nei dati può essere causata da tre diversi fattori. Innanzitutto, non sono stati conteggiati tutti gli arrivi marini e quindi il numero di domande potrebbe essere molto più elevato. In secondo luogo, potrebbe esserci un ritardo fra l'arrivo ed il deposito domanda di asilo. In terzo luogo, dobbiamo considerare i soggetti rimpatriati da altri Paesi UE e rinvii in Italia in forza del regolamento di Dublino.

In materia, è importante notare che l'Italia è stata fortemente criticata per l'approccio lassista che ha connotato negli anni le autorità statali nel prevenire l'immigrazione ed il processo di registrazione degli extracomunitari. Questa critica è stata espressa anche a livello dell'UE e particolarmente nel corso della XVII legislatura italiana con i tre governi di Letta, Renzi e Gentiloni. Ad esempio, nel luglio del 2017, il Ministro degli Esteri austriaco Kurz ha avuto modo di dichiarare al suo omologo italiano Alfano a Vienna che l'Italia dovrebbe impedire ai migranti illegali di raggiungere la terraferma, poiché a questo punto è l'Italia stessa che consente loro di migrare ulteriormente verso l'Europa divenendo connivente con i flussi clandestini dei *boat peoples*³⁵. Non a caso gli immigrati illegali che sono nel corso degli anni sono entrati in Austria hanno causato tensioni fra il governo italiano e quello austriaco di Kurz che ha affermato come le operazioni di salvataggio nel Mediterraneo «non dovrebbero essere un biglietto per l'Europa centrale» ventilando anche la possibilità di schierare truppe militari al valico di frontiera del Brennero³⁶, opzione peraltro mai concretizzata e molto frequente nel periodo pre-elettorale austriaco.

Anche le stesse relazioni multilaterali sono estremamente risultate complicate. A livello UE, l'Italia è stata solitamente un alleato stretto della Germania che ha fatto innalzare le quote di redistribuzione nonché la riforma del sistema di Dublino. Questa posizione non ha però soddisfatto le aspettative dei quattro Stati del Gruppo di Visegrád (V4) che erano contrari a qualsiasi ipotesi di trasferimento dei migranti in altri Paesi UE. A tal fine, l'*ex Premier* italiano Gentiloni – ma lo stesso vale in realtà anche per

³⁴ Ad esempio, per 198.000 richiedenti registrati nel 2017, la Germania rappresentava il 31% e l'Italia il 20% (circa 127.000 candidati), seguita da Francia (14% o 91.000), Grecia (9% o 57.000), Regno Unito (5% o 33.000) e Spagna con 30.000 candidati pari a circa il 5%. Cfr. Eurostat Asylum Statistics, in *ec.europa.eu*, 2018 (consultato il 20 gennaio 2021).

³⁵ Cfr. *Austria Warns Italy Over Influx of Migrants*, in *euronews.com*, 21 luglio 2017 (consultato il 20 gennaio 2021).

³⁶ Cfr. *Migranti, Kurz ad Alfano: «Tenerli a Lampedusa. Stop flusso verso Nord o chiuderemo confini»*, in *larepubblica.it*, 20 luglio 2017 (consultato il 20 gennaio 2021).

l'attuale Conte –, ha affermato che era giunto il tempo che si manifestasse la «solidarietà» intra-UE esprimendo la fiducia che ci sia spazio per un buon compromesso sul regime di Dublino³⁷. Le posizioni di Gentiloni e Conte sono pienamente razionali poiché l'Italia ha dovuto affrontare un flusso migratorio senza precedenti a causa della posizione geografica sfavorevole e delle regole di Dublino sull'ammissibilità delle procedure di asilo fondate sul primo paese Schengen raggiunto dai migranti. L'impostazione del sistema UE di gestione dei flussi migratori, unitamente ai numeri senza precedenti degli arrivi, ha messo in discussione anche la stessa credibilità del governo della XVII legislatura.

L'Italia può essere a ragione considerata come uno dei tanti Paesi in cui l'immigrazione ha avuto un impatto importante sull'aumento dell'*appeal* elettorale dei partiti populistici, anti-UE ovvero in generale anti-immigrazione. Così, per esempio, il movimento populista Cinque Stelle sotto la guida del *leader* Di Maio è stato il vero vincitore delle elezioni politiche italiane tenutesi a marzo 2018. Tuttavia, non si può dimenticare che anche altri partiti anti-immigrazione quali Lega e Fratelli d'Italia (FdI)³⁸, sino ai movimenti più radicali come il neofascista CasaPound Italia (CPI), hanno ottenuto un notevole successo. Se sono ben noti i successi elettorali leghisti e della formazione della destra sociale italiana, molto meno per il ridetto movimento xenofobo. Infatti, quest'ultimo, significativamente, per quanto nel 2018 non sia arrivato all'elezione di alcun componente alla Camera dei deputati, è riuscito a ottenere 310.793 voti (circa lo 0,94%) rispetto ai soli 47.691 voti (circa lo 0,14%) durante le elezioni del 2013. In ogni caso, la posizione rafforzata del Movimento Cinque Stelle, unitamente a quella dei partiti di centrodestra euroscettici e tipicamente anti-immigrazione, può quindi influenzare negativamente le relazioni con l'UE e contribuire a politiche a carattere più nazionale.

Come sottolineato da *Politico.eu*, l'Italia è rimasta del tutto sola a gestire la crisi migratoria e ha dovuto risolverla in tre distinte fasi. In primo luogo, rivendicare la titolarità del processo di riconciliazione e stabilizzazione della Libia; in secondo luogo, avviare un programma sistematico di rimpatrio forzato per i migranti economici³⁹; in terzo luogo, negoziare con gli Stati nordafricani e subsahariani degli accordi in materia di aiuti e creazione di posti di lavoro in cambio dell'impegno a combattere l'immigrazione clandestina nel Paese di origine ovvero di transito⁴⁰. Senonché, tutte le soluzioni presentate, presentano alcuni limiti poiché la stabilizzazione della Libia è molto costosa, richiedendo un coinvolgimento diretto con capacità considerevoli. Anche il rimpatrio forzato è dispendioso nonché impegnativo in termini di

³⁷ Cfr. *Germany, Italy to Insist on Refugee Redistribution Across EU Members: Merkel*, in *dailyfinland.fi*, 16 febbraio 2018 (consultato il 20 gennaio 2021).

³⁸ Rispettivamente 17,35% e 4,35% alla Camera dei deputati rapportati al 4,09% e 1,96% del 2013.

³⁹ Cfr. B.M. QUEIROZ, *Illegally Staying in the EU: an Analysis of Illegality in EU Migration Law*, Oxford, 2018.

⁴⁰ Cfr. *The EU Can't Solve Italy's Migration Crisis*, in *politico.eu*, 29 luglio 2017 (consultato il 20 gennaio 2021).

amministrazione e logistica mentre la rinegoziazione degli accordi di sviluppo con gli Stati africani coinvolti nella crisi migratoria richiede tempo oltre, eventualmente, anche il consenso dei restanti Paesi UE.

Dai dati raccolti dall'Eurostat e dall'UNHCR risulta evidente un calo significativo degli arrivi via mare in Italia a partire dall'estate 2017 e quantomeno sino all'estate 2019 con la caduta del governo Conte-I ed il termine del mandato del Ministro dell'Interno Salvini. Tale calo appare multifattoriale. Anzitutto a causa della guerra libica in corso, alcuni gruppi di trafficanti hanno dovuto rinviare ovvero razionalizzare le loro attività in quanto costretti a lasciare le città costiere che sono state prese dalle milizie locali. Come sottolineato dal *New York Times*, questo è anche l'esempio della Guardia Nazionale o *Sabratha Branch* legata al governo libico riconosciuto a livello internazionale che molto probabilmente ha contribuito a interrompere le attività dei trafficanti⁴¹. Tuttavia, questo è solo uno dei molti fattori. È anche importante notare che l'Italia fornisce assistenza e addestramento alla guardia costiera libica ed ha impedito alle navi gestite da varie ONG di condurre operazioni di salvataggio al largo della costa libica⁴² viepiù sotto il mandato ministeriale salviniano. Tuttavia, è ben possibile che il flusso dell'immigrazione sia influenzato anche da altre cause, tra cui la diffusione dell'esperienza negativa delle domande di asilo rigettate ovvero, più semplicemente, delle modifiche alle rotte migratorie.

4. Le direttrici migratorie in UE a confronto delle politiche nazionali

La risposta dell'Europa «meridionale», e particolarmente dell'Italia, alla crisi migratoria evidenzia una posizione a sé per ogni Paese dimostrando una prospettiva leggermente diversa rispetto a quella dei Paesi del Centro-Nord Europa. Questo perché i Paesi del Sud Europa non sono generalmente visti dai migranti come Paesi di destinazione, bensì fungono da mera «porta» verso l'Europa quali autentici Paesi di transito. Ad esempio, la posizione della Grecia è unica per l'atteggiamento accogliente e generoso nei confronti dei migranti che, tuttavia, hanno ben pochi motivi per rimanere in tale Paese. Questo è dovuto alla situazione problematica sul mercato del lavoro, alla mancanza di comunità significative al di fuori delle principali città greche ed alla scarsa conoscenza del Paese in generale. La difficile situazione del mercato del lavoro è un problema anche per la Spagna che ha già registrato alcuni forti picchi migratori nelle Isole Canarie nonché nelle *enclaves* africane di Ceuta e Melilla.

Una posizione molto più complicata è invece proprio quella dell'Italia che viene utilizzata principalmente come porta di accesso al Nord attraverso l'Austria, la Francia e la Svizzera. Analogamente nella penisola iberica, il mercato del lavoro nel Sud del

⁴¹ Cfr. *Flow of Migrants to Italy Slows, but Nobody Knows Why*, in *NYTimes.com*, 18 agosto 2017 (consultato il 20 gennaio 2021).

⁴² *Ivi*.

Paese deve affrontare sfide importanti e, poiché la situazione economica è migliore nel Nord, il Paese offre un importante fattore per la migrazione anche al suo interno. A sua volta Malta si trova una posizione speciale laddove ha registrato un numero relativamente ridotto di afflusso migratorio, ma a causa delle dimensioni del Paese è da lungo tempo uno dei maggiori Paesi con rifugiati pro-capite e la sua politica migratoria restrittiva connotata da un lungo periodo di detenzione è stata utilizzata come potente strumento all'interno della politica estera verso l'UE e l'Italia. Tuttavia, i quattro ridetti Paesi (Grecia, Italia, Malta e Spagna) hanno qualcosa in comune in quanto sono parte della rotta del Mediterraneo che è ancora oggi utilizzata principalmente dai giovani immigrati di sesso maschile provenienti da tutta l'Africa che migrano per trovare una vita migliore in Europa.

La situazione di Malta è a sua volta molto diversa da quella dell'altra isola UE del Mediterraneo e cioè Cipro che è da lungo tempo un Paese bersaglio non prospettico a causa di una situazione economica sfavorevole nonché un Paese di transito inadeguato in quanto ha una posizione geografica distante dalla terraferma dell'UE né è parte dell'area Schengen. Inoltre, è lontano anche dalla costa siriana che rende il Paese insulare meglio protetto dal naviglio di scadente qualità o improvvisato. Tuttavia, anche a Cipro osserviamo alcuni cambiamenti nell'ultimo biennio. Questo può attribuirsi alla stretta sulla rotta dei Balcani grazie all'accordo tra l'UE e la Turchia in cui Cipro ha svolto il suo ruolo naturale e ha perseguito il suo interesse nazionale nei confronti della Turchia, che occupa ancora la parte settentrionale dell'isola. Un territorio da cui arrivano anche migranti.

Fra tutti i paesi dell'UE, possiamo ricordare che la situazione in Croazia è diversa in quanto la storia della sua crisi migratoria è legata esclusivamente alla rotta dei Balcani. La Croazia è stata pienamente colpita nell'autunno del 2016 e nella primavera del 2017 quando ha dovuto affrontare flussi migratori senza precedenti. Tuttavia, nonostante i problemi iniziali, la Croazia è riuscita a gestire l'immigrazione di massa senza fallimenti significativi né compromettendo i valori europei.

Al contrario, il Nord Europa e gli Stati baltici hanno visto arrivare migranti esclusivamente quale frutto dei piani di reinsediamento e ricollocazione. Tuttavia, questi migranti non scelgono in genere queste Nazioni dell'UE, ad eccezione della Svezia e forse della Danimarca, preferendo Germania e Francia, per cui il fallimento dell'accordo di Dublino ha portato a una nuova ampia politica dell'UE in materia di quote migratorie, con i relativi piani del 2015 in tema *relocation* e *resettlement* che hanno formalmente coinvolto tutti i Paesi comunitari per quanto il Gruppo di Visegrád si è autoescluso.

Tuttavia, come nel caso della crisi del debito sovrano, gli interessi nazionali hanno costantemente battuto la risposta europea comune a questo afflusso di migranti. Il clima politico sempre più polarizzato, in cui molti partiti nazionalisti ed anti-immigrati sono sorti o si sono sviluppati, è in parte responsabile della mutata risposta

umanitaria di alcuni Stati⁴³. Ciò può essere osservato nei Paesi nordici e baltici, dove la difficoltà principale consiste nell'integrare le minoranze nel *mainstream* sociale.

A sua volta, molti di questi immigrati provengono da Paesi islamici ed il rapporto tra le comunità musulmane immigrate e la maggioranza delle popolazioni non è sempre positivo il che fa il paio con l'irrompere dell'islamofobia ovvero razzismo anti-musulmano a livello europeo e mondiale⁴⁴. Se le politiche di apertura della Svezia in tema d'immigrazione possono avere un senso dal punto di vista delle ricadute economiche, stante una traiettoria demografica connotata dal netto calo dei tassi di natalità e d'invecchiamento della popolazione, il contrario avviene in Lettonia e Lituania dove l'apertura ai flussi migratori, particolarmente islamici, è vista con estremo sospetto.

In definitiva può essere utile riflettere sulla particolare avversione per la questione degli immigrati dai Paesi dell'Europa centrale e orientale, in particolare i quattro del Gruppo Visegrád. Questa "repulsione" – a prescindere dalle logiche di politica interna d'ogni Paese – appare derivare dal fatto che l'area europea *ex* socialista non ha partecipato alla colonizzazione e dunque, storicamente, ha avuto meno contatti con l'"altro", il che rende la popolazione timorosa dello straniero, ricordando quindi il significato letterale di xenofobia, come paura della differenza. Al contrario, durante la Guerra Fredda ed ancora negli anni Novanta, l'Europa occidentale ha avuto una vasta esperienza migratoria che non ha riguardato l'altro lato della Cortina di Ferro, tra cui nordafricani in Francia, turchi in Germania, indiani e pakistani in Inghilterra, nord e sub-sahariani in Italia: niente di tutto questo è successo nell'Europa centrale o orientale. Semmai occorrerebbe indagare i motivi alla radice di una possibile differenza di politiche migratorie tra i quattro Paesi dell'area Visegrád con i restanti *ex* socialisti, peraltro solo in apparenza maggiormente disposti a politiche d'accoglienza, ma non è certo questa la sede.

Per l'effetto, mentre l'area UE centro-orientale *ex* socialista si muove su direttrici sovraniste ovvero pseudo-tali anche sulla scorta di politiche pragmatiche tese ad evitare frizioni con Bruxelles, i Paesi occidentali nordici seguono dichiarazioni di principio sulla solidarietà intraUE solo in punto di riparto dei migranti laddove espressamente imposto dal Paese d'arrivo quale condizione di sbarco, come nel caso del peculiare periodo salviniano italiano del 2018-2019.

Ne discende come, nel complesso, lo *status quo* derivante dal nucleo centrale dell'accordo di Dublino in punto di Paese di primo arrivo, appare estremamente

⁴³ Cfr. F. MOLTENI, *Anti-immigration Attitudes in Europe, 2002-2016 a Longitudinal Test of the Group Conflict Theory*, in *Polis: ricerche e studi su società e politica in Italia*, 2019, 2, 215 ss.

⁴⁴ In tema, cfr.: I. KALMAR, *The East is Just Like the West, Only More So: Islamophobia and Populism in Eastern Germany and the East of the European Union*, in «Journal of Contemporary European Studies», 2020, 1, 15-29; B. WEBER, *Islamophobia East-West and the Politics of Hospitality in Contemporary Germany*, in «Journal of Contemporary European Studies», 2020, 1, 44-56; M. BOBAKO, *The Palestinian Knot: The "New Anti-Semitism", Islamophobia and the Question of Postcolonial Europe*, in «Theory, Culture & Society», 2018, 3, 99-120; S. SAYYID, *Islamophobia and the Europeanness of the Other Europe*, in «Patterns of Prejudice», 2018, 5, 420-435.

conveniente per i paesi nordici centro-orientali dell'UE, che mantengono così la pressione migratoria sulla sola area mediterranea e particolarmente su quattro soli Paesi, quali Grecia, Italia, Malta e Spagna, chiamati ad una notevole resilienza in punto d'accoglienza ed asilo⁴⁵. Il tutto nella melina della politica migratoria europea incapace negli anni di generare una nuova sintesi normativa equa, bilanciata e di alto compromesso fra gli interessi di tutti i Ventisette. La stessa difficoltà dei Paesi mediterranei, e particolarmente l'Italia, di porre il tema al centro dei vertici europei conferma il generale atteggiamento dilatorio ed ostruzionistico dei Paesi nordici, a prescindere da qualsivoglia cortesia istituzionale o diplomatica, attraverso lo sterile e continuo rinvio di concrete decisioni modificative degli accordi di Dublino.

Si badi tuttavia come quanto sopra enucleato evidenzia anche un altro aspetto stante il riflesso generato dall'ignavia europea a pervenire ad un superamento delle regole di Dublino circa le annose problematiche relative ai centri di detenzione in Turchia e Libia ed i centri d'accoglienza per stranieri in Italia e dunque tutto ciò che questo comporta in materia di diritti umani. Il richiamo non può che essere allo spirito con cui Federico II fece scolpire sulla porta di Capua, sotto il busto di Pier delle Vigne e di Taddeo da Sessa, il motto *Intrent securi qui quaerunt vivere puri* (Entrino sicuri coloro che intendono vivere onestamente): questa è la politica dell'immigrazione e dell'integrazione che servirebbe!

⁴⁵ Cfr. E. CUSUMANO, S. HOFMAIER, *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, Cham, 2020.