



ACCOGLIENZA, INCLUSIONE E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Cooperazione con i Paesi terzi nella gestione del fenomeno migratorio nella prospettiva europea ed italiana

Maura Marchegiani*

Nell'ambito dei programmi di partenariato su larga scala per la gestione della migrazione con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi, l'Unione europea e gli Stati membri sono soliti assicurare non solo la fornitura di mezzi, personale di supporto e infrastrutture per il trattamento e la gestione dei migranti,¹ ma anche, in misura sempre più incisiva, una serie di vantaggi in tema di accesso e partecipazione a forme istituzionali di cooperazione,² previsione di meccanismi preferenziali all'ingresso dei cittadini nei Paesi di destinazione,³ aiuti allo sviluppo,⁴ a fronte dell'impegno, da parte dei Paesi terzi, di garantire un maggior controllo delle frontiere in uscita.

L'obiettivo di garantire una gestione adeguata dei flussi migratori attraverso la concessione di una serie di benefici per i Paesi di origine e di transito dei flussi, in una logica di reciprocità, rappresenta pertanto una caratteristica costante della dimensione esterna delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo, soprattutto negli ultimi quindici anni.⁵ Nell'esercizio di tale prerogativa tuttavia, l'Unione europea, gli Stati membri e gli Stati terzi

* Ricercatore di Diritto internazionale, Università per Stranieri di Perugia, maura.marchegiani@unistrapg.it. Contributo realizzato nell'ambito del progetto di ricerca SIR 2014 (RBSI14HXGR), finanziato dal MIUR con D.D. 1350 del 25 giugno 2015.

¹ Si confronti in proposito la Dichiarazione sui principi relativi agli aspetti esterni della politica migratoria, Consiglio Europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, Conclusioni della Presidenza, DOC/92/8 del 13/12/1992, Annexe 5, Partie A, in cui l'allora Comunità e i suoi Stati membri la Comunità e i suoi Stati membri già si impegnavano a mettere in atto un'azione coordinata "nell'ambito delle rispettive sfere di competenza", per favorire "la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali con i Paesi di origine o di transito al fine di assicurare che gli immigrati clandestini possano essere ricondotti nei loro Paesi di origine", tenendo conto della "prassi seguita in tali Stati relativamente alla riammissione" (in particolare Punto XVI, par. 6 e 7).

² Si pensi, a esempio, alla propensione alla conclusione di accordi di riammissione con l'UE, considerati vantaggiosi sotto il profilo politico, economico, finanziario. In argomento, con specifico riferimento all'area del Nord Africa, E. A. MRABET, *Readmission Agreements. The case of Morocco*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 379 ss.

³ Uno tra gli incentivi maggiormente utilizzati nella prassi è proprio l'avvio di negoziati per la conclusione di accordi di facilitazione del visto, che sono spesso stati condotti in parallelo con i negoziati relativi, in particolare, alla conclusione di accordi di riammissione. Si confrontino in proposito i negoziati in tema di riammissione con la Federazione russa, l'Ucraina, la Bosnia-Erzegovina, la Repubblica iugoslava di Macedonia, la Moldavia, la Repubblica del Montenegro, la Serbia.

⁴ In argomento, F. De Vittor, *Respingimenti in mare ed 'esternalizzazione' della protezione: il confine territoriale come limite agli obblighi di tutela*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi: il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche dell'esclusione*, Macerata, 2012, pp. 183-205, spec. p. 193 ss., e alla dottrina ivi citata.

⁵ Questa impostazione è stata successivamente espressa con particolare chiarezza dal Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002, in cui si sottolineava l'importanza di "assicurare la cooperazione dei paesi d'origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere nonché di riammissione" e di fornire ai Paesi terzi "l'aiuto tecnico e finanziario necessario allo scopo", disponendo "di risorse adeguate nel quadro delle prospettive finanziarie" (par. 34).

hanno tutti l'obbligo di rispettare, ciascuno nel proprio ambito di giurisdizione, i limiti sostanziali e procedurali che il diritto internazionale pone, con particolare riguardo al rispetto dei diritti dei richiedenti protezione internazionale.

Le recenti iniziative poste in essere dalle istituzioni europee per far fronte alla crisi migratoria presentano tuttavia alcuni profili problematici, che riguardano, tra l'altro, la questione della loro piena compatibilità agli obblighi internazionali che incombono a vario titolo sull'Unione europea e sui suoi Stati membri.

Nel sottolineare l'importanza del nuovo quadro di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi, elaborato dalla Commissione nel giugno scorso⁶ con lo scopo di proporre una strategia innovativa per far fronte alle eccezionali dimensioni della crisi migratoria attuale, il Consiglio europeo ha ripetutamente richiamato la controversa Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia,⁷ riaffermando "l'importanza di un'attuazione integrale e non discriminatoria di tutti i suoi aspetti."⁸

Tali strategie, così come del resto il *Migration Compact* che era stato presentato nel maggio scorso dal governo Renzi, intenderebbero promuovere il ricorso agli strumenti della cooperazione internazionale (e dei relativi budget), per ottenere una più ampia e decisa collaborazione nella gestione dell'emergenza migratoria da parte dei Paesi di origine e di transito dei migranti. Esse inducono tuttavia ad interrogarsi sull'effettiva compatibilità con le finalità e con l'essenza stessa della cooperazione internazionale. L'impressione è che simili formule, che risultano in realtà preordinate essenzialmente al perseguimento di interessi strettamente connessi ad esigenze securitarie e di contenimento dei flussi ed improntate ad una logica emergenziale, siano semplicemente strumentali al perseguimento di interessi unilaterali e rappresentino una "forzatura", che finisce per "piegare" gli strumenti della cooperazione al soddisfacimento di interessi propri dei Paesi europei, senza rendersi in alcun modo funzionali allo sviluppo dei Paesi beneficiari degli aiuti. Si pone inoltre il problema, in chiave più generale, di determinare se tali proposte rappresentino realmente un'inversione di tendenza nella gestione delle emergenze umanitarie, nell'intento di garantire un approccio olistico alle migrazioni, capace di perseguire allo stesso tempo esigenze proprie della cooperazione allo sviluppo.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, del 7 giugno 2016, COM(2016) 385 fin.; Conclusioni adottate dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016;

⁷ Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia, promossa nell'ambito del Piano d'azione del novembre 2015 (Piano d'azione comune UE-Turchia del 29 novembre 2015, disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu) e contenuta in un comunicato stampa del Consiglio europeo del 18 marzo 2016. Il testo della dichiarazione è disponibile online, al sito www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

⁸ Riunione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, *Conclusioni*, EUCO 34/16 CO EUR 10 CONCL 5.