



DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE  
SEZIONE STUDI EUROPEI E INTERNAZIONALI  
XXIX CICLO

Settore scientifico-disciplinare  
Diritto dell'Unione europea (IUS/14)

**L'AZIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Sviluppo, modalità di attuazione e legame con la dimensione interna**

Docente guida

Prof. Avv. Raffaele Torino

Coordinatore della sezione

Prof.ssa Rosaria Stabili

Coordinatore del dottorato

Prof. Leopoldo Nuti

Candidata

Loredana Carolina Teodorescu

Anno Accademico 2016/2017

## SOMMARIO

Elenco delle abbreviazioni .....	1
<b>CAPITOLO 1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Considerazioni introduttive .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Il tema: la dimensione esterna della politica di immigrazione .....</b>	<b>6</b>
1.2.1. Termini di riferimento .....	6
1.2.2. Il contesto: il legame tra dimensione interna ed esterna .....	8
1.2.3. Il quadro giuridico: dimensione interna ed esterna nei Trattati .....	10
1.2.4. Il quadro teorico: l'analisi .....	11
1.2.5. Il quadro empirico: l'Approccio globale e la politica di vicinato .....	16
<b>1.3. Il lavoro di ricerca .....</b>	<b>19</b>
1.3.1. Finalità, ambito della ricerca e scelta dei casi .....	19
1.3.2. Valore aggiunto e metodologia .....	23
1.3.3. Articolazione della ricerca .....	26
<b>CAPITOLO 2. CONTESTUALIZZARE IL TEMA: ORIGINI E SVILUPPI GIURIDICI DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE E DELLA SUA DIMENSIONE ESTERNA .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1. Considerazioni introduttive: uno sviluppo parallelo .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2. Lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE: 1999-2009 .....</b>	<b>30</b>
2.2.1. Alle origini – prima fase intergovernativa .....	30
2.2.2. La nascita della politica di immigrazione dell'UE: il Trattato di Amsterdam e il Programma di Tampere .....	31
2.2.3. L'attuale base giuridica della politica di immigrazione dell'UE: le innovazioni del Trattato di Lisbona .....	35
2.2.4. Il contenuto. Lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE: il diritto derivato .....	38
<b>2.3. Lo sviluppo della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE.....</b>	<b>45</b>
2.3.1. Alle origini – prima fase intergovernativa .....	45
2.3.2. La prima fase: da Tampere all'Approccio globale (1999-2005) .....	47
2.3.3. Seconda fase: il Programma dell'Aia e l'adozione di un Approccio globale in materia di migrazione (2005-2009) .....	55
2.3.4. Terza fase: le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dal Programma di Stoccolma, e il rinnovato Approccio globale (2010-2014) .....	62
2.3.5. Iniziative recenti: lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna (2014-2015) .....	67
<b>2.4. Considerazioni conclusive: espansione geografica e tematica della politica esterna di immigrazione e complementarietà tra dimensione interna ed esterna .....</b>	<b>70</b>

<b>CAPITOLO 3. CONDIZIONI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ESTERNA DI IMMIGRAZIONE: COMPETENZE E STRUMENTI</b> .....	75
<b>3.1. Considerazioni introduttive</b> .....	75
<b>3.2. Condizioni di attuazione della politica esterna di immigrazione: competenze e ripartizione</b> .....	78
3.2.1. Esistenza di una competenza esterna in materia di immigrazione: le basi giuridiche .....	78
3.2.2. Natura delle competenze .....	82
<b>3.3. Modalità di attuazione della politica esterna di immigrazione: Approccio globale e strumenti di attuazione</b> .....	86
3.3.1. L'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità .....	86
3.3.2. Gli strumenti della dimensione esterna in relazione ai pilastri dell'Approccio globale .....	90
3.3.3. Caratteristiche degli strumenti vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici .....	95
3.3.4. Esempi di strumenti giuridici/vincolanti .....	97
3.3.5. Caratteristiche degli strumenti non vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici .....	101
3.3.6. Esempi di strumenti politici/non vincolanti .....	102
<b>3.4. Considerazioni conclusive</b> .....	107
<b>CAPITOLO 4. PARTENARIATI PER LA MOBILITÀ E ACCORDI DI RIAMMISSIONE: DUE STRUMENTI CHIAVE DELL'APPROCCIO GLOBALE</b> .....	112
<b>4.1. Considerazioni introduttive</b> .....	112
<b>4.2. Partenariati per la mobilità</b> .....	113
4.2.1. Origine ed evoluzione: dalla Comunicazione del 2007 al quadro principale di cooperazione nell'Approccio globale .....	113
4.2.2. Caratteristiche .....	119
4.2.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione dei partenariati .....	124
4.2.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio .....	128
<b>4.3. Accordi di riammissione</b> .....	133
4.3.1. Origine ed evoluzione: da competenza implicita all'unica competenza esterna prevista dal Trattato in ambito di immigrazione .....	133
4.3.2. Caratteristiche .....	138
4.3.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione degli accordi .....	142
4.3.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio .....	147
<b>4.4. Considerazioni conclusive</b> .....	153

<b>CAPITOLO 5. L'IMPATTO DELLA DIMENSIONE INTERNA SULLO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DELLA DIMENSIONE ESTERNA: IL CASO DEI PARTENARIATI PER LA MOBILITÀ</b> .....	157
<b>5.1. Considerazioni introduttive</b> .....	157
<b>5.2. Lo sviluppo della politica interna di immigrazione</b> .....	159
5.2.1. Il legame tra sviluppo interno ed esterno alla luce della ripartizione di competenze e della necessità di promuovere un approccio bilanciato .....	159
5.2.2. Lo sviluppo di una politica europea in ambito di immigrazione legale .....	161
5.2.3. La migrazione legale nei partenariati per la mobilità .....	165
<b>5.3. L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale: il ruolo degli Stati membri</b> .....	169
5.3.1. La tensione tra livello europeo e nazionale e il ruolo degli Stati membri alla luce della ripartizione di competenze .....	169
5.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e nella negoziazione dei partenariati per la mobilità .....	172
5.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio dei partenariati per la mobilità .....	175
<b>5.4. Il coordinamento delle istituzioni europee</b> .....	177
5.4.1. La macchina istituzionale e la necessità di un coordinamento inter-istituzionale e intra-istituzionale .....	177
5.4.2. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale .....	179
5.4.3. L'esclusione del Parlamento e della Corte di Giustizia alla luce della forma giuridica dei partenariati .....	182
5.4.4. Il coordinamento intra-istituzionale: la Commissione .....	183
5.4.5. Il coordinamento intra-istituzionale: il Consiglio e il ruolo del Gruppo ad Alto livello "Asilo e Migrazione" .....	186
5.4.6. Il ruolo delle organizzazioni internazionali .....	189
<b>5.5. Considerazioni conclusive e prospettive</b> .....	191

<b>CAPITOLO 6. L'IMPATTO DELLA DIMENSIONE INTERNA SULLO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DELLA DIMENSIONE ESTERNA: IL CASO DEGLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE</b> .....	199
<b>6.1. Considerazioni introduttive</b> .....	199
<b>6.2. Lo sviluppo della politica interna di immigrazione</b> .....	201
6.2.1. In fase di negoziazione: il parallelismo tra accordi di riammissione e accordi di facilitazione dei visti .....	201
6.2.2. In fase di negoziazione: la questione degli incentivi .....	204
6.2.3. In fase di implementazione: il legame tra la politica di rimpatrio e gli accordi di riammissione .....	207
<b>6.3. L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale: il ruolo degli Stati membri</b> .....	211
6.3.1. Una competenza condivisa: accordi di riammissione a livello europeo e a livello nazionale .....	211

6.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e negoziazione degli accordi di riammissione .....	217
6.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio degli accordi di riammissione .....	219
<b>6.4. Il coordinamento delle istituzioni europee</b> .....	221
6.4.1. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale .....	221
6.4.2. Il coinvolgimento del Parlamento europeo .....	224
6.4.3. L'interazione e il coordinamento intra-istituzionale .....	226
<b>6.5. Considerazioni conclusive e prospettive</b> .....	228

**CAPITOLO 7. PROSPETTIVE E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE** .....

<b>7.1. Nuovi sviluppi: l'azione esterna come aspetto fondamentale della strategia per gestire la sfida migratoria</b> .....	235
<b>7.2. Prospettive di sviluppo. Il nuovo quadro per il partenariato con gli Stati terzi: oltre l'Approccio globale?</b> .....	238
7.2.1. Il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione .....	238
7.2.2. Il nuovo quadro di partenariato e il tentativo di superamento dei limiti derivanti dalla dimensione interna della politica di immigrazione .....	240
7.2.3. Il concetto di 'patto': verso un maggior utilizzo di strumenti non formali.....	247
7.2.4. Oltre l'Approccio globale? .....	249
<b>7.3. Verso una strategia rafforzata dell'azione esterna della politica di immigrazione dell'UE? Il legame bi-direzionale tra dimensione interna ed esterna</b> .....	252

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	258
Manuali e commentari .....	258
Opere - Monografie e collettanee .....	259
Articoli e saggi .....	263
Atti dell'UE citati (normativa, atti, documenti, sentenze e pareri) .....	279

<b>INTERVISTE</b> .....	295
-------------------------	-----

<b>APPENDICE</b> .....	298
Tabella 1. Partenariati per la mobilità .....	298
Tabella 2. Accordi di riammissione .....	299

## Elenco delle abbreviazioni

ACMM Agenda comune su migrazione e mobilità (in inglese CAMM, *Common Agenda on Migration and Mobility*)

AFET Commissione affari esteri del Parlamento europeo

AGMM (Approccio globale) Approccio Globale in materia di migrazione e mobilità (in inglese GAMM, *Global Approach to Migration and Mobility*)

AR (Alto Rappresentante) Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune

ARUE Accordi di riammissione dell'Unione Europea

CE Comunità europea

CGUE (o Corte UE o Corte di Giustizia) Corte di giustizia dell'Unione europea

CISPM Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (in inglese ICMDP, *International Centre for Migration Policy Development*)

COREPER Comitato dei rappresentanti permanenti

CSIFA Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo

DG Direzione generale

DG DEVCO Direzione generale cooperazione internazionale e sviluppo della Commissione europea

DG HOME Direzione generale affari interni della Commissione europea

DG NEAR Direzione generale politica di vicinato e negoziati di allargamento della Commissione europea

DG RELEX Direzione generale relazioni esterne

EASO Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (in inglese *European Asylum Support Office*)

ETF Fondazione europea per la formazione (in inglese *European Training Foundation*)

EUBAM EU Border Assistance (missioni europea di assistenza alle frontiere)

EUROPOL Ufficio europeo di polizia

FRONTEX Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, ora Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

GAI Giustizia e Affari interni

GALAM Gruppo ad Alto Livello "Asilo e Migrazione" del Consiglio dell'UE (in inglese HLWG, *High Level Working Group on Asylum and Migration*)

GU Gazzetta ufficiale

ILO Funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione

LIBE Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo

OIM Organizzazione internazionale per le migrazioni

ONU Organizzazione delle Nazioni Unite

PE Parlamento europeo

PESC Politica estera e di sicurezza comune

PESD Politica europea di sicurezza e difesa

PEV Politica europea di vicinato

PSO Procedure Standard Operative (in inglese SOP, *Standard Operating Procedures*)

SEAE Servizio europeo di azione esterna

SLSG Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

TCE Trattato che istituisce la Comunità europea

TFUE Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TUE Trattato sull'Unione europea

UE Unione europea

## CAPITOLO 1. INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1.1. Considerazioni introduttive — 1.2. Il tema: la dimensione esterna della politica di immigrazione – 1.2.1. Termini di riferimento – 1.2.2. Il contesto: il legame tra dimensione interna ed esterna – 1.2.3. Il quadro giuridico: dimensione interna ed esterna nei Trattati – 1.2.4. Il quadro teorico: l'analisi – 1.2.5. Il quadro empirico: l'Approccio globale e la politica di vicinato - 1.3. Il lavoro di ricerca -1.3.1. Finalità, ambito della ricerca e scelta dei casi - 1.3.2. Valore aggiunto e metodologia – 1.3.3. Articolazione della ricerca

### *1.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE*

L'immigrazione rappresenta oggi una delle priorità politiche dell'Unione europea (UE)<sup>1</sup> e sta assumendo un ruolo sempre più rilevante anche nell'ambito delle sue relazioni esterne.

Il lavoro di ricerca parte dalla consapevolezza emersa a livello europeo che il fenomeno dell'immigrazione non si possa gestire solo a livello domestico, ma, in un mondo caratterizzato sempre più da interdipendenza, sia necessario coinvolgere i Paesi terzi<sup>2</sup>, ed in particolare quelli del vicinato<sup>3</sup>, utilizzando tutti gli strumenti che l'UE ha a disposizione nelle sue relazioni esterne.

I più recenti avvenimenti legati ai disordini e alle instabilità che hanno coinvolto l'area del Mediterraneo meridionale e orientale hanno confermato l'esigenza di una politica europea di migrazione globale e coerente, rinnovando l'attenzione per la necessità di rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori e creando un legame sempre più stretto tra azione esterna e politica di immigrazione.

---

<sup>1</sup> L'immigrazione è stata identificata tra le dieci priorità della Commissione eletta nel 2014. Si vedano in proposito: JUNKER J.C., *Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la nuova Commissione europea. Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo*, Strasburgo, 15 Luglio 2014; EUROPEAN PARLIAMENT, *Setting EU priorities, 2014-19. The ten points of Jean-Claude Juncker's political guidelines*, Briefing, October 2014.

<sup>2</sup> Per Paesi terzi si intendono paesi che non fanno parte dell'Unione europea e che non sono al momento candidati a diventarlo.

<sup>3</sup> Per vicinato si intende l'area comprendente i paesi limitrofi dell'Unione europea senza prospettive di breve-medio termine di accesso all'Unione (che non sono cioè al momento candidati o potenzialmente candidati all'ingresso nell'UE). L'area del vicinato viene suddivisa dal punto di vista geografico in orientale e meridionale. Tali paesi sono inclusi nella Politica europea di vicinato, di cui si discuterà più avanti.



Si tratta di un discorso relativamente nuovo, in quanto la dimensione esterna della politica di immigrazione si è sviluppata soprattutto a partire dal 1999, con la *comunitarizzazione*<sup>4</sup> della politica di immigrazione attuata dal Trattato di Amsterdam e con il Consiglio europeo di Tampere, nella convinzione che la gestione interna dei flussi migratori e la cooperazione con i Paesi terzi rappresentino due componenti della stessa politica perché questa sia efficace.

L'Unione è stata così investita di una nuova e maggiore responsabilità nel garantire la sicurezza interna e gestire efficacemente le frontiere esterne: la novità è rappresentata proprio dal "riposizionamento" a livello europeo della responsabilità di elaborazione di una risposta al fenomeno dell'immigrazione e della definizione della sua dimensione esterna<sup>5</sup>.

La questione ha acquisito una rilevanza maggiore a partire dalla volontà dell'Unione europea di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)<sup>6</sup> e dall'estensione dello spazio Schengen<sup>7</sup>. Nell'Europa odierna, l'assenza di frontiere interne rappresenta infatti

---

<sup>4</sup> Con il termine *comunitarizzazione* si indica il sistema secondo cui un determinato settore che, nell'assetto istituzionale dell'Unione, è soggetto al metodo intergovernativo (secondo e terzo pilastro), viene trasferito al metodo comunitario (primo pilastro). Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), gli aspetti inerenti alla libera circolazione delle persone che attualmente rientrano nel campo della giustizia e degli affari interni (terzo pilastro) sono stati "comunitarizzati" e quindi retti dal metodo comunitario dopo una fase transitoria di cinque anni. Fonte: VASSALLO G. (a cura di), *Glossario dell'Unione europea*, Centro Altiero Spinelli, disponibile online [www.centrospinelli.eu](http://www.centrospinelli.eu).

<sup>5</sup> GEDDES A., *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*, Swedish Institute for European Policy Studies, No.2, Stockholm, 2009.

<sup>6</sup> La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza dell'Unione europea mira ad assicurare la libera circolazione delle persone e ad offrire un livello elevato di protezione ai cittadini. Tale spazio ingloba settori politici che vanno dalla gestione delle frontiere esterne dell'Unione alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale ed alla cooperazione di polizia. Esso include anche le politiche di asilo e di immigrazione e la lotta contro la criminalità. La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi quinquennali adottati dal Consiglio Europeo (Tampere 1999-2004), Aia 2004-2009, Stoccolma 2010-2014, Atene 2015-2019) e si fonda sul titolo V TFUE che regola lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Fonte: sito della Commissione europea [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), ultimo accesso 30.11.2016. Lo SLSG verrà ulteriormente approfondito nel testo.

<sup>7</sup> Lo spazio e la cooperazione Schengen si basano sul trattato di Schengen del 1985. Lo spazio Schengen rappresenta un territorio dove la libera circolazione delle persone è garantita. Gli Stati firmatari del trattato hanno abolito tutte le frontiere interne sostituendole con un'unica frontiera esterna. Entro tale spazio si applicano regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere. Contestualmente, per garantire la sicurezza all'interno dello spazio di Schengen, è stata potenziata la cooperazione e il coordinamento tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie. La cooperazione Schengen è stata inserita nel quadro legislativo dell'Unione europea attraverso il trattato di Amsterdam del 1997. Tuttavia, non tutti i partecipanti alla cooperazione Schengen sono membri dello spazio Schengen, perché non desiderano abolire i controlli alle frontiere oppure perché non soddisfano i requisiti richiesti per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen. In particolare, l'Irlanda e il Regno Unito non sono vincolati dall'*acquis* di Schengen, ma possono, in qualsiasi momento, chiedere di parteciparvi, in tutto o in parte. La Danimarca non è vincolata automaticamente alle misure che costituiscono sviluppo e applicazione dell'*acquis* di Schengen, ma può comunicare la propria volontà di partecipare entro sei mesi dall'adozione di una misura. Lo spazio ha subito un'espansione negli anni e attualmente vi aderiscono 26 stati europei (22 stati membri dell'UE, a cui si

uno dei più importanti risultati del processo di integrazione europeo, ma richiede una gestione rafforzata delle frontiere esterne dell'Unione, un ingresso e un soggiorno regolamentati dei cittadini di Paesi terzi e quindi l'elaborazione di una politica comune di asilo e immigrazione. Tale politica ha sviluppato sin dall'inizio anche una dimensione esterna, dotandosi successivamente di un quadro di riferimento nel 2005, con l'adozione dell'Approccio globale in materia di migrazione (di seguito Approccio Globale). Tale approccio, rivisto e ampliato nel 2011, mira a potenziare le politiche esterne in materia di migrazione attraverso un quadro intersettoriale basato su un autentico partenariato con gli Stati terzi, una piena integrazione della politica di immigrazione nelle relazioni esterne dell'Unione e la gestione equilibrata di tutte le questioni relative all'immigrazione. Tra i Paesi terzi con i quali si intende rafforzare la cooperazione, la priorità va ai Paesi del vicinato, laddove le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate ad una cooperazione più generale in materia politica, economica, sociale e di sicurezza, e con i quali sono già stati stabiliti dialoghi a livello sia regionale che bilaterale nell'ambito della Politica europea di vicinato.

A poco più di dieci anni dalla formulazione di un Approccio globale, la ricerca intende contribuire all'analisi della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, evidenziandone in un primo momento lo sviluppo, gli strumenti e le modalità di attuazione; e focalizzandosi successivamente su come alcuni aspetti della dimensione interna (lo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione, l'interazione tra livello europeo e nazionale e il coinvolgimento di vari attori istituzionali) possano incidere sulla sua definizione e attuazione, alla luce dello stretto legame tra le due dimensioni. A tal fine, verranno presi in considerazione in particolare i due strumenti chiave dell'Approccio globale, il partenariato per la mobilità, che ne riflette l'ambizione onnicomprensiva, e l'accordo di riammissione, che sin dalle origini ha rappresentato un interesse primario per gli Stati membri dell'Unione. L'analisi dei due strumenti permette di trarre delle conclusioni più generali in merito allo sviluppo della politica esterna di immigrazione, pur permettendo di evidenziare delle peculiarità, alla luce della diversità degli strumenti, sia in termini di forma giuridica che di contenuto.

In questo capitolo introduttivo, dopo aver chiarito brevemente i termini dell'indagine, verrà presentato innanzitutto il contesto dell'ambito di ricerca, caratterizzato dallo sviluppo della

---

aggiungono Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein). Dopo la riforma di Lisbona, la politica comune in materia di frontiere trova il suo fondamento negli artt. 67.2 e 77 TFUE. Fonte: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), ultimo accesso 30.03.2017; CARELLA G., *Il contrasto all'immigrazione irregolare*, in CARELLA G., CELLAMARE G., GAROFALO L., GARGIULO P., PIZZOLANTE G., SCIACOVELLI A.L., DI CHIO R., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Monduzzi Editoriale, Milano, 2012.

dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE e del suo legame con la dimensione interna. A tal fine, verranno illustrati i principali filoni di analisi che sono stati sviluppati per analizzare l'evoluzione e le caratteristiche dell'azione esterna in materia di immigrazione (quadro teorico); verrà accennato il quadro giuridico, ulteriormente approfondito nel corso dell'indagine; e verrà introdotto il quadro empirico, soffermandosi sulla politica di vicinato, considerata come un primo chiaro esempio di una politica esterna influenzata da questioni di giustizia e affari interni (GAI)<sup>8</sup>, e sull'Approccio globale, adottato per dotare l'Unione di un quadro di riferimento per la politica esterna di immigrazione. Nella seconda parte del capitolo, ci si soffermerà sul carattere della presente ricerca, delineando finalità, oggetto di indagine e la scelta dei casi di studio, evidenziandone successivamente il valore aggiunto e la metodologia utilizzata, ed infine illustrando brevemente l'articolazione dei capitoli che la compongono.

## ***1.2. IL TEMA: LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE***

### **1.2.1. Termini di riferimento**

La ricerca si propone di analizzare le politiche di cooperazione che l'Unione europea ha sviluppato con i paesi di origine e transito dei flussi migratori per la gestione del fenomeno migratorio, che sottolineano un legame sempre più stretto tra sicurezza interna ed azione esterna dell'Unione.

Il lavoro richiede innanzitutto un chiarimento in merito ai termini di riferimento per delimitare l'ambito dell'indagine.

La "dimensione interna della politica di immigrazione" fa riferimento alla politica comune sviluppata dall'Unione europea che vincola gli Stati membri<sup>9</sup>. Tale politica, ai sensi dell'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), è "*intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente*

---

<sup>8</sup> WOLFF S., MOUNIER G., *The external dimension of JHA: a new dimension of EU diplomacy*, in WOLFF S., GOUDAPPEL F., DE ZWAAN J. (eds), *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, T.M.C.Asser Press, The Hague, 2011. Pag. 244: "*The European Neighbourhood Policy (ENP) has been the prime example of external policy being influenced by JHA issues. [...] Be it migration issues, police and judicial cooperation, counter-terrorism or even the promotion of rule of law, JHA issues are at the centre of the ENP.*"

<sup>9</sup> MAES M., VANHEULE D., WOUTERS J. & FOLETS M-C, *The international dimension of EU Asylum and Migration Policy: framing the issues*, in MAES M., FOLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D. & WOUTERS. J. (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Brussels, 2012. Pag. 12: "*The terms 'internal' dimension of EU [...] migration policy' generally refers to the measures taken under the provisions of primary EU law that have given jurisdiction to the EU over these policy matters*".

*soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani?*

La “dimensione esterna della politica di immigrazione europea”<sup>10</sup>, o “l’azione esterna della politica di immigrazione dell’Unione europea”, si riferisce all’integrazione della politica di immigrazione nelle relazioni esterne dell’Unione europea, ed è emersa come parte del più ampio sviluppo della dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dell’ambito di giustizia e affari interni<sup>11</sup>. In altre parole, il termine fa riferimento alle iniziative di cooperazione intraprese in ambito europeo per gestire il fenomeno dell’immigrazione e alleviare minacce che sono rilevanti per la sicurezza interna dell’Unione agendo in maniera congiunta con i Paesi terzi<sup>12</sup>, in particolare con i paesi del vicinato. In tali iniziative, l’UE partecipa in veste di attore e parte contraente: si tratta infatti di una cooperazione tra Unione europea e Paesi terzi (come nel caso della conclusione di accordi di riammissione e di facilitazione dei visti), oppure di una cooperazione tra Unione europea, alcuni Stati membri e Paesi terzi (come nel caso dei partenariati per la mobilità)<sup>13</sup>.

Secondo la definizione fornita da Christina Boswell, la richiamata cooperazione si basa su due distinti approcci: il primo implica una ”esternalizzazione”, o un’esportazione, dei tradizionali strumenti della politica di immigrazione europea impiegati in ambito domestico, principalmente per la gestione e il controllo dei flussi migratori (quali misure per combattere l’immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani, controllo delle frontiere,

---

<sup>10</sup> Si noti che nel presente lavoro di ricerca i termini “dimensione esterna della politica di immigrazione”, “politica esterna di immigrazione”, “azione esterna della politica di immigrazione” e “politica di immigrazione nell’azione esterna” vengono utilizzati in maniera equivalente e fanno riferimento alla definizione fornita nel paragrafo 1.2.1.

<sup>11</sup> Sulla definizione di dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione europea si vedano, *inter alia*, BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, in *International Affairs* 79(3), 2003, pp.619-638; LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*, in *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 39(4), 2004, pp. 417-433; LAVENEX S., STUCKY R., *Partnering for migration in EU External Relations*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011, pp. 116-142.

<sup>12</sup> BALZACQ T., *The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, in BALZACQ T. (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, Macmillan, Palgrave, 2009.

<sup>13</sup> Weinar evidenzia a tal proposito come il termine più generico di cooperazione “europea” in ambito di immigrazione sia stato utilizzato in realtà per delineare quattro diverse forme di cooperazione: bilaterale, tra singoli Stati membri e Paesi partner (come accordi bilaterali di riammissione o relativi alla gestione dell’immigrazione); multilaterale di carattere intergovernativo, fra un certo numero di Stati membri e alcuni partner (ad esempio il processo regionale noto come Processo di Budapest); tra Unione europea e Paesi partner (come la cooperazione politica o operativa nell’ambito del processo di allargamento o accordi di facilitazione dei visti); tra Unione europea, alcuni Stati membri e Paesi partner (come nel caso dei partenariati per la mobilità). Tuttavia, soltanto le ultime due prevedono un coinvolgimento dell’UE in quanto tale, e pertanto costituiranno oggetto della presente analisi. WEINAR A., *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, European University Institute, 2011.

misure di *capacity-building*); il secondo può essere definito “preventivo” ed è focalizzato sulle radici più profonde dell’immigrazione e sui fattori che spingono determinate persone a scegliere la via dell’emigrazione (*root-causes approach*)<sup>14</sup>, ed include misure incentrate sullo sviluppo.

### 1.2.2. Il contesto: il legame tra dimensione interna ed esterna

L’affermazione di una dimensione esterna dell’immigrazione, come evidenziato da Sandra Lavenex, può essere considerata parte di due più ampie tendenze che caratterizzano l’Europa contemporanea: la distinzione sempre meno netta tra la sicurezza interna ed esterna; e la graduale estensione di politiche e norme dell’UE a Stati associati non membri, conosciuta come *governance* esterna. Il primo aspetto fa riferimento all’evoluzione del concetto di sicurezza nell’Europa Occidentale al termine della Guerra Fredda, mentre il tentativo di creare dei legami con i Paesi del vicinato nell’ambito di politiche comuni è stato interpretato come una risposta a questo nuovo scenario<sup>15</sup>.

Sin dalle prime forme di cooperazione informale a livello intergovernativo lanciate negli anni ’70, e ancora di più a partire dal Trattato di Amsterdam che l’ha resa materia comunitaria, la politica di immigrazione dell’UE si è sviluppata intorno a due elementi principali. Un elemento interno focalizzato sulle condizioni di accesso, soggiorno e status dei cittadini di Paesi terzi, le misure per combattere l’immigrazione irregolare, e le condizioni per l’accoglienza e la concessione dello status di rifugiato. E un elemento esterno incentrato sulle relazioni con gli Stati terzi e sulle misure per combattere le cause dell’emigrazione<sup>16</sup>. Pur focalizzandosi su questo secondo elemento, la ricerca non può prescindere dal legame esistente tra la dimensione interna ed esterna della politica, e sulla

---

<sup>14</sup> Il concetto viene articolato come segue da Boswell: “*Under this rubric of cooperation with sending and transit countries, however, one can discern two rather distinct approaches. The first involves forms of cooperation that essentially externalize traditional tools of domestic or EU migration control. The logic here is to engage sending and transit countries in strengthening border controls, combating illegal entry, migrant smuggling and trafficking, or readmitting migrants who have crossed into the EU illegally. The second type of policy can be loosely defined as ‘preventive’: measures designed to change the factors which influence people’s decisions to move, or their chosen destinations. Measures under this category include attempts to address the causes of migration and refuge flows.[...]. Preventive approaches involve deploying a rather different range of tools to increase the choices of potential refugees or migrants: development assistance, trade and foreign direct investment, or foreign policy tools*”. BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, in *International Affairs* 79(3), 2003, pp.619-638, citazione pag. 619-620.

<sup>15</sup> LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, in WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs. A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, 2009. Pag. 83: “*The emergence of an external dimension to EU internal security cooperation is part of two broader trends in contemporary Europe: first, the blurring of the distinction between internal and external security and, secondly, the gradual extension of EU policies to associated non-member states, recently coined as ‘external governance’*”.

<sup>16</sup> GEDDES A., *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*, *op.cit.*

base di tale legame approfondirà lo sviluppo e l'elaborazione della politica esterna di immigrazione.

La questione relativa alla sicurezza dei confini ha acquisito una rilevanza maggiore a partire dalla volontà dell'Unione europea di creare uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: tale spazio è inevitabilmente influenzato da eventi esterni (e viceversa) e ha reso perciò i decisori politici sempre più consapevoli dell'esigenza di ricorrere a strumenti di relazioni esterne per completare la dimensione interna<sup>17</sup>. L'estensione dello spazio Schengen, inoltre, abolendo i controlli alle frontiere interne, ha richiesto delle misure che garantiscano un controllo delle frontiere esterne divenute comuni e una gestione efficace dei flussi migratori: mentre le frontiere interne diventano più fluide in seguito al processo di integrazione europea, si rendono necessarie delle misure compensative per rafforzare il controllo delle frontiere esterne<sup>18</sup>. Questo processo ha favorito lo sviluppo di una dimensione esterna della politica di sicurezza interna, intesa come uno strumento per affrontare le minacce ancor prima che possano giungere all'interno dei confini europei (*"as early as possible"*)<sup>19</sup>.

In questo senso, la Strategia di sicurezza europea, presentata dall'allora Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, e approvata dal Consiglio Europeo di Salonicco nel giugno del 2003<sup>20</sup>, rappresenta un tentativo di sviluppare una nuova strategia multidimensionale, in cui vengono contemplati diversi strumenti, non solo militari, e in cui il vicinato viene riconosciuto tra le priorità<sup>21</sup>.

Tale approccio, basato sulla stretta connessione tra sicurezza domestica ed esterna, si può rinvenire nei diversi Programmi pluriennali nell'ambito dello SLSG che si sono succeduti ed è stato riaffermato nella Strategia di Sicurezza Interna del 2010, che evidenzia come un concetto di sicurezza interna non possa esistere senza una dimensione esterna in quanto *"la sicurezza interna non può essere raggiunta in isolamento rispetto al resto del mondo"*<sup>22</sup>. Infine, in tempi più recenti, ha trovato una consacrazione nella nuova Strategia globale per la politica estera

---

<sup>17</sup> Consiglio europeo di Tampere, *Conclusioni della Presidenza*, 15-16 ottobre 1999.

<sup>18</sup> CASSARINO, J.-P., *Approaching borders and frontiers: Notions and Implications*, Research report 2006/03, European University Institute, RSCAS, 2006.

<sup>19</sup> REES W., *The external face of internal security*, in HILL C., SMITH M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>20</sup> SOLANA J., *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, 2003.

<sup>21</sup> La Strategia si pone infatti tra gli obiettivi quello di promuovere la stabilità e *"l'esistenza di un cerchio di Paesi ben governati a Est dell'Unione europea"* estendendo la zona di sicurezza attorno all'Europa.

<sup>22</sup> COM (2010) 673 definitivo. Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *La strategia europea di sicurezza interna: cinque passi per una Europa più sicura*, Bruxelles, 22 Novembre 2010.

e di sicurezza dell'UE presentata dall'Alto Rappresentante Mogherini a giugno 2016<sup>23</sup> che si focalizza sull'interconnessione tra sicurezza interna ed esterna dell'UE e la necessità di rafforzare la coerenza tra le due dimensioni delle politiche dell'UE, con particolare riferimento anche all'ambito dell'immigrazione.

Alla luce di tali considerazioni, gradualmente, nello spirito funzionalista di Jean Monnet, l'Unione ha esteso il proprio ruolo nell'ambito della politica esterna di immigrazione, acquisendo progressivamente capacità politica (di elaborare e implementare politiche, e definire priorità e agende), capacità giuridica (di adottare norme vincolanti), capacità istituzionale (istituzioni europee e agenzie con competenze nell'area), capacità diplomatica (rappresentanza internazionale e possibilità di negoziare accordi internazionali) e capacità materiale (risorse)<sup>24</sup>.

### 1.2.3. Il quadro giuridico: dimensione interna ed esterna nei Trattati

Lo sviluppo della dimensione esterna è avvenuto in maniera parallela allo sviluppo di una politica di immigrazione in ambito europeo, come un elemento essenziale per garantirne l'efficacia.

Tuttavia, all'interno dei Trattati, tale dimensione è emersa come una questione trasversale, divisa tra due ambiti tematici. Nella struttura a pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, infatti, l'azione esterna dell'Unione rientrava nel secondo pilastro (Politica Estera e di Sicurezza Comune-PESC) mentre il terzo pilastro era dedicato alla dimensione interna (Giustizia e Affari Interni-GAI), includendo la politica di immigrazione. In entrambi i casi il metodo decisionale era intergovernativo, lasciando il coordinamento di tali politiche in mano agli Stati membri. Con il Trattato di Amsterdam alcune materie del terzo pilastro, ed in particolare la politica di immigrazione e le altre politiche connesse con la

---

<sup>23</sup> MOGHERINI F., *Visione condivisa, Azione comune: Un'Europa Più Forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, giugno 2016. La strategia è stata presentata al Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016. Il Consiglio affari esteri dell'UE del 17 ottobre 2016 ha adottato delle conclusioni sulla Strategia globale nelle quali si concorda sulle aree prioritarie di intervento proposte dall'Alta Rappresentante. Al punto 5 delle Conclusioni si ribadisce in particolare che “[l’Alto Rappresentante] e la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, porteranno ora avanti i lavori per quanto riguarda: il consolidamento della resilienza degli Stati, dell’economia e delle società in particolare nei paesi vicini dell’UE e nelle regioni circostanti più ampie, anche tramite la politica europea di vicinato e altri strumenti dell’UE; un approccio integrato ai conflitti e alle crisi atto a contribuire al miglioramento della resilienza dell’UE e dei suoi cittadini; l’ottimizzazione delle sinergie e la coerenza tra le risposte politiche alle sfide trasversali alle politiche interne ed esterne dell’Unione. Al riguardo il Consiglio sottolinea l’urgente necessità di concentrarsi sulla migrazione come pure sulla lotta al terrorismo e alle minacce ibride nonché di sostenere gli Stati membri in tale contesto” (Consiglio "Affari esteri", Conclusioni del Consiglio, Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, Lussemburgo, 17 ottobre 2016).

<sup>24</sup> BRANDAO A-P., *The internal-external nexus in the security narrative of the European Union*, in *JANUS-NET e-journal of International Relations*, Vol.6(1), May-October 2015, pp.1-19.

circolazione delle persone, sono diventate comunitarie (rientrando a far parte del primo pilastro); ed è stata introdotta una dimensione esterna in materia GAI. Gli aspetti relativi all'azione esterna e quelli relativi agli affari interni rimanevano tuttavia ancora formalmente separati.

Un decennio più tardi la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, eliminando la struttura a pilasti e sottolineando il ruolo dell'Alto Rappresentante nell'assicurare la coerenza dell'azione esterna, ha evidenziato il legame tra le due dimensioni. L'Art. 21.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) afferma a tal riguardo *“L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”*. Il Trattato di Lisbona ha introdotto anche altre importanti novità, come l'acquisizione della personalità giuridica unica da parte dell'Unione, che può quindi negoziare e concludere accordi internazionali a suo nome, e ha rafforzato la competenza dell'UE in ambito di politica estera<sup>25</sup>. E più in generale, ha dotato l'Unione di nuove possibilità per collegare necessità domestiche e azione esterna<sup>26</sup>, pur mantenendo distinti gli ambiti relativi allo SLSG (inseriti nel TFUE) e quelli relativi alla PESC (inseriti nel TUE) in termini di base giuridica e di competenze<sup>27</sup>.

In materia di competenze attribuite dai Trattati all'Unione, con la recente revisione di Lisbona l'UE è chiamata ad elaborare una politica “comune” di immigrazione, ma la sua azione esterna in materia si basa soprattutto su competenze implicite. L'unica competenza espressamente attribuita all'UE è legata alla conclusione di accordi di riammissione con Stati terzi.

Il quadro giuridico verrà ulteriormente approfondito nel corso della ricerca, costituendo la cornice di riferimento all'interno della quale si colloca<sup>28</sup>.

#### **1.2.4. Il quadro teorico: l'analisi**

L'analisi della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE si accompagna ad una narrativa del nesso tra sicurezza interna ed esterna basato sull'idea dell'interdipendenza

---

<sup>25</sup> MISSIROLI A., *The New Eu “Foreign Policy” System after Lisbon: A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review* 15(4), 2010.

<sup>26</sup> FREYBURG T., *The Janus Face of EU Migration Governance: Impairing Democratic Governance at Home-Improving it Abroad?*, in *European Foreign Affairs Review* 17, Special Issue, 2012, pp. 125-142, citazione pag. 142.

<sup>27</sup> WEISS M., DALFERTH S., *Security Re-divided: The Distinctiveness of Policy-Making in ESDP and JHA*, in *Cooperation and Conflict* 44(3), 2009, pp.268-287.

<sup>28</sup> Per le principali tappe dello sviluppo della dimensione esterna della politica di immigrazione, si rimanda al capitolo 2. Per una panoramica sulla questione delle competenze, si rimanda al capitolo 3.



degli avvenimenti e intensificato dalla crescente natura transnazionale di fenomeni come l'immigrazione, che ricorre anche in numerosi documenti ufficiali dell'Unione.

In ambito accademico, sono state utilizzate diverse espressioni per far riferimento a questo fenomeno: per evidenziare il legame sempre più stretto si è parlato di “*blurring distinction between internal and external security*”<sup>29</sup> (distinzione evanescente tra sicurezza interna ed esterna), “*convergence*”<sup>30</sup> (convergenza) o “*fusion between internal and external security*”<sup>31</sup> (fusione tra sicurezza interna ed esterna), “*nexus between internal and external security*”<sup>32</sup> (nesso tra sicurezza interna ed esterna), “*external aspects*”<sup>33</sup> (aspetti esterni) o “*external face of internal security*”<sup>34</sup> (volto esterno della sicurezza interna) .

Mentre per descrivere questo nuovo ambito di azione dell'UE si è parlato di “*dimensione esterna degli affari interni e di giustizia*”<sup>35</sup>, di “*esternalizzazione della sicurezza interna*”<sup>36</sup> o “*esternalizzazione della gestione dell'immigrazione*”<sup>37</sup>, o in maniera più ampia di “*dimensione esterna dell'area di libertà, sicurezza e giustizia*”<sup>38</sup>.

Nell'indagare questo tema, alcuni autori evidenziano la difficoltà di garantire una coerenza tra i due ambiti e di riconciliare “*le due braccia*” del Principe di Machiavelli, vale a dire gli

---

<sup>29</sup> LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, op.cit.; PASTORE F., *Reconciling the Prince's Two "Arms". Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*, Occasional Paper n.30, Institute for Security Studies, 2001.

<sup>30</sup> LUTTERBECK D., *Blurring the Dividing Line: the Convergence of Internal and External Security in Western Europe*, in *European Security*, Volume 14(2), 2005.

<sup>31</sup> BIGO D., *When two become one: Internal and External Securitisation in Europe*, in KELSTRUP M., MICHAEL C. W., *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, Routledge, London, 2000.

<sup>32</sup> ERIKSSON J., RHINARD M., *The Internal External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda*, in *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 44 (3), Sage Publications, 2009 pp. 243-267; TRAUNER F., *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?*, Occasional Paper n.89, Institute for Security Studies, 2013.

<sup>33</sup> TRAUNER F., *External Aspects of Internal Security: A Research Agenda*, EU-Consent, 2006.

<sup>34</sup> REES W., *Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy*, in *Journal of European Integration*, Vol. 30(1), 2008, pp.97-111.

<sup>35</sup> WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 31(1), 2008 pp. 9-23.

<sup>36</sup> MONAR J., *The EU's Growing External role in the AFSJ Domain: Factors, Framework and forms of Action*, in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.27(1), 2014.

<sup>37</sup> ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'remote Control' Practices*, Routledge, London and New York, 2016. Nel volume collettaneo edito da Zaiotti vengono utilizzate ulteriori espressioni per designare l'esternalizzazione della gestione del fenomeno migratorio, quali “*remote control*” (ZAIOTTI R., *Mapping remote control. The externalization of migration management in the 21<sup>st</sup> century*, in ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management*, op.cit.) e “*policy outsourcing*” (GEIGER M., *Policy outsourcing and remote management*, in ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management*, op.cit.)

<sup>38</sup> CREMONA M., MONAR J., POLI S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011; WESSEL R., MARIN L., MATERA C., *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, in ECKES C., KONSTADINIDES T. (eds.), *Crime within the Area Of Freedom, Security and Justice: a European public order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

aspetti interni ed esterni, pur riconoscendo la necessità di superare la tradizionale divisione<sup>39</sup>, altri sottolineano invece la graduale convergenza dei due ambiti, richiamando le diverse politiche a livello nazionale e sovranazionale focalizzate su un nuovo concetto di sicurezza olistica<sup>40</sup>, intesa non solo in senso tradizionale come difesa dell'integrità territoriale di uno stato attraverso l'utilizzo di mezzi militari, ma che ingloba anche nuove dimensioni<sup>41</sup>.

Il processo di esternalizzazione dello SLSG, avviato soprattutto a partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, che ha affermato la cooperazione con gli Stati di transito e di origine dei flussi migratori come una delle linee guida della politica di immigrazione, rappresenta la principale azione strategica per collegare sicurezza interna ed esterna<sup>42</sup>.

Tale esternalizzazione è stata definita come la proiezione esterna di politiche interne, o come l'estensione di norme e politiche anche a Paesi che non sono formalmente membri dell'Unione<sup>43</sup>, o come uno strumento della *governance* esterna dell'Unione<sup>44</sup>. Karen Smith suggerisce di considerare la “dimensione esterna” come l'inclusione delle questioni in materia di GAI nelle relazioni con Paesi che si trovano al di fuori dell'Unione<sup>45</sup>.

La maggiore integrazione di alcuni settori di politica interna, come la politica di immigrazione, ha portato allo sviluppo anche di una sua dimensione esterna, che consiste nel tentativo di trasferire politiche e norme dell'Unione a Stati terzi e organizzazioni internazionali. Non si tratterebbe quindi di un nuovo ambito di politica estera, ma piuttosto dello sviluppo di un'azione esterna che contribuisce a consolidare la politica interna e più in generale lo SLSG. La politica di allargamento rappresenta il caso più emblematico di proiezione all'esterno dell'*acquis* comunitario; tale proiezione è andata però oltre. L'interdipendenza che caratterizza le relazioni con i Paesi del vicinato ha spinto infatti l'Unione a sviluppare delle strategie di *governance* esterna, intesa come una forma relativamente nuova di interazione istituzionalizzata con gli Stati non membri, che vadano oltre l'allargamento, e siano rivolte in particolare all'area del vicinato<sup>46</sup>. Le nuove forme di

---

<sup>39</sup> PASTORE F., *Reconciling the Prince's Two "Arms". Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*, *op.cit.*

<sup>40</sup> ERIKSSON J., RHINARD M., *The Internal External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda*, *op.cit.*

<sup>41</sup> LONGO F., *Justice and Home Affairs as New Dimension of the European Security Concept*, in *European Foreign Affairs Review* 18(1), 2013, pp. 29-46.

<sup>42</sup> LONGO F., *Justice and Home Affairs as New Dimension of the European Security Concept*, *op.cit.*

<sup>43</sup> LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*, *op.cit.*

<sup>44</sup> LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, *op.cit.*

<sup>45</sup> SMITH K.E., *The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research*, in *Journal of European Integration* 1, 2009, pp.1-7.

<sup>46</sup> LAVENEX S., SCHIMMELFENNING F., *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 791-812, 2009.

sicurezza hanno reso meno netta la distinzione tra minacce interne ed esterne, portando anche a nuove forme di cooperazione che superano la tradizione divisione tra politica interna ed estera. La “dimensione esterna” è così diventata parte integrante della cooperazione in materia di giustizia e affari interni<sup>47</sup>.

Per analizzare le diverse manifestazioni di questa nuova dimensione esterna, o della politica esterna di immigrazione in senso più specifico, gli accademici hanno sviluppato due principali filoni di analisi<sup>48</sup>. Il primo ha come punto di partenza la dimensione interna della cooperazione in materia di GAI, per focalizzarsi successivamente sui suoi aspetti esterni e sulle sue manifestazioni nell’azione esterna. Questi autori hanno dimostrato che le priorità del settore GAI sono diventate parte integrante dei quadri di cooperazione stabiliti con Paesi terzi, come la politica di vicinato o il processo di stabilizzazione e associazione<sup>49</sup>. Il secondo filone di letteratura è incentrato invece sulle politica estera dell’Unione e fa riferimento alla narrativa delle relazioni internazionali per analizzare le modalità con cui le questioni di sicurezza interna vengono affrontate utilizzando strumenti della PESC o della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD)<sup>50</sup>.

I diversi studi dedicati al tema<sup>51</sup> si sono focalizzati innanzitutto sul dibattito ontologico nel tentativo di comprendere se la dimensione esterna dell’ambito di giustizia e affari interno debba essere considerato come una politica distinta, caratterizzata da una sua logica e da strumenti e istituzioni proprie o sia piuttosto da interpretare come un concetto che riunisce diverse politiche<sup>52</sup>. La maggior parte della letteratura considera questa dimensione non come una politica coerente, ma come un concetto pluralistico<sup>53</sup>, ben sintetizzato dall’espressione coniata da Karen E. Smith “*policy universe*”<sup>54</sup>, che fa riferimento alla dimensione esterna di varie politiche interne riconducibili al settore GAI, compresa la politica di immigrazione. Da un punto di vista giuridico, non esiste una singola e generale

---

<sup>47</sup> LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, *op.cit.*

<sup>48</sup> WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?*, *op.cit.*

<sup>49</sup> LAVENEX S., *EU external governance in ‘wider Europe’*, in *Journal of European Public Policy* 11(4), 2004, pp.688-708; TRAUNER F., *EU Justice and Home Affairs strategy in the Western Balkans-Conflicting objectives in the pre-accession strategy*, Working Document No. 259/February, CEPS, Brussels, 2007.

<sup>50</sup> SMITH K. E., *European Union foreign policy in a changing world*, Polity Press, Cambridge, 2003.

<sup>51</sup> Per un’analisi dei filoni di ricerca in materia si vedano, *inter alia*, ERIKSSON J., RHINARD M., *The Internal External Security Nexus: notes on an Emerging Research Agenda*, *op.cit.*; TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification*, in *European Foreign Affairs Review* 5, Special Issue, 2012, pp.1-18.

<sup>52</sup> BALZACQ T., *The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, *op.cit.*

<sup>53</sup> TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty*, *op.cit.*

<sup>54</sup> SMITH K.E., *The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research*, *op.cit.*

competenza esterna relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che sia espressa o implicita<sup>55</sup>. Mentre in ambito di immigrazione, l'azione esterna dell'UE si basa soprattutto su competenze implicite. A questo proposito, un filone specifico di natura giuridica si è dedicato all'analisi delle competenze dell'UE in materia, evidenziandone natura, complessità e possibili prospettive<sup>56</sup>.

Un secondo dibattito accademico afferente a diversi settori disciplinari si è concentrato invece sulla volontà di comprendere l'evoluzione di questo ambito, analizzando le modalità attraverso cui l'Unione cerca di espandere la gestione di politiche interne oltre ai suoi confini geografici<sup>57</sup>. L'interazione con i Paesi terzi e la volontà di trasferire politiche e norme avvalendosi non soltanto di strumenti basati sulla condizionalità, ma anche su mezzi non giuridicamente vincolanti, come i dialoghi e i partenariati per la mobilità, rappresentano il fulcro degli approcci che pongono l'accento sulla *governance* esterna<sup>58</sup> o ricorrono al concetto di *europizzazione*<sup>59</sup> in un contesto più ampio. Un sotto-filone specifico, di natura giuridica, fa riferimento al processo di *extra-territorialità*<sup>60</sup>, inteso come una modalità attraverso la quale l'Unione spinge oltre le proprie frontiere esterne nel tentativo di gestire in maniera più efficace i flussi migratori. Altri studiosi ancora si sono concentrati sul concetto di sicurezza, sul nesso tra sicurezza interna ed esterna e sulla

---

<sup>55</sup> CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective?*, EUI Working Paper Law, 24, European University Institute, 2008.

<sup>56</sup> Tra le analisi sulle competenze dell'UE in materia si vedano, *inter alia*, LABAYLE H., *La politique extérieure de l'Union européenne en matière de justice et des affaires intérieures: chimère ou réalité?*, in AA.VV., *Les dynamiques du droit européen en début de siècle: études en l'honneur de Jean Claude Gautron*, A. Pedone, Parigi, 2004, pp. 681-699; CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform*, in DASHWOOD D.A., MARESCAU M., *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, pp. 34-69; PASCOAU Y., *La politique migratoire de l'Union européenne: de Schengen à Lisbonne*, Parigi, 2010, pp. 139-154; CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S. (EDS), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011; LABAYLE H., *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in MAËS M.-E., *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, 2011, pp. 175-201; GARCIA ANDRADE P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria: un problema de reparto de competencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

<sup>57</sup> TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification*, *op.cit.*

<sup>58</sup> Si vedano, *inter alia*, LAVENEX S., *EU external governance in 'wider Europe'*, *op.cit.*; LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, *op.cit.*

<sup>59</sup> Si vedano, *inter alia*, LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization: The case of Immigration Policies*, *op.cit.*; TRAUNER F., *The Europeanisation of the Western Balkans: EU Justice and Home Affairs in Croatia and Macedonia*, Manchester University Press, 2011.

<sup>60</sup> Si vedano, *inter alia*, RIJPMAN J.J., CREMONA M., *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, EUI Working Paper Law 1, European University Institute, 2007; RYAN B., MITSILEGAS V. (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010.

*governance* della sicurezza<sup>61</sup> o più in generale sul ruolo dell'Unione come attore di sicurezza<sup>62</sup>. Tali approcci sono complementari in quanto approfondiscono elementi differenti e pongono l'accento su vari aspetti che confluiscono nella dimensione esterna. Infine, le analisi sulla cooperazione dell'UE con gli Stati terzi in ambito di immigrazione possono essere distinte, come propongono Reslow e Vink<sup>63</sup>, tra quelle focalizzate sulle dinamiche decisionali interne all'UE<sup>64</sup>, e quindi sul ruolo di Stati membri e delle istituzioni europee nello sviluppo della politica esterna di immigrazione; e quelle focalizzate sulla dinamiche esterne, che non dipendono dalle preferenze espresse a livello europeo, ma dal recepimento e dall'impatto di tale politica sugli Stati terzi<sup>65</sup>.

### 1.2.5. Il quadro empirico: l'Approccio globale e la politica di vicinato

Nonostante l'ambito di giustizia e affari interni e quello dell'azione esterna siano separati da un punto di vista analitico, questi risultano essere fortemente interconnessi da un punto di vista empirico nella Politica europea di vicinato (PEV)<sup>66</sup>. La PEV cerca infatti di rispondere alle preoccupazioni legate alla natura trans-territoriale di fenomeni come l'immigrazione irregolare, assumendo la forma di relazione esterne più strette con alcuni Paesi terzi, unendo così aspetti interni ed esterni delle politiche di sicurezza. A questo proposito, si è parlato di “*nesso tra la dimensione interna ed esterna*”<sup>67</sup> o di “*continuum di sicurezza*”<sup>68</sup>,

---

<sup>61</sup> Si vedano, *inter alia*, KIRCHNER E., SPERLING J., *EU Security Governance*, Manchester University, 2007; KAUNERT C., LEONARD S., *Introduction: European Security Governance after the Lisbon Treaty: Neighbours and New Actors in a Changing Security Environment*, in *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.12(4), 2011.

<sup>62</sup> Si vedano, *inter alia*, KAUNERT C., ZWOSLKI K., *The EU as Global Security Actor: a Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013; DRENT M., LANDMAN L., ZANDEE D., *The EU as a Security Provider*, Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations, 2014.

<sup>63</sup> RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015 Volume 53(4), 2015, pp. 857-874.

<sup>64</sup> Si vedano, *inter alia*, GEDDES A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE, London, 2003; LUEDTKE A., *Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes*, in *International Migration* Vol. 49(2), 2011, pp. 1-27; PAPAGIANNI G., *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006; SCHAIN M.A., *The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2009.

<sup>65</sup> Si vedano, *inter alia*, KRUSE I., *EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries-The case of Albania*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 8(2), 2006, pp.115-142; BETTS A., MILNER J., *The externalization of EU Asylum Policy: The Position of African States*, Danish Institute for International Studies, 2007; COLEMAN N., *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009; EISELE K., *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014; KRUSE I., *EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries-The case of Albania*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 8(2), 2006, pp.115-142

<sup>66</sup> BALZACQ T., *The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, *op.cit.*

<sup>67</sup> SMITH K. E., *European Union foreign policy in a changing world*, *op.cit.*

riconoscendo ancora una volta come il confine tra le due dimensioni sia sempre meno netto.

Soprattutto in vista del grande allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale, avvenuto nel 2004 e completato nel 2007, la preoccupazione che dai nuovi vicini instabili potessero provenire minacce di diverso tipo ha spinto l'Unione ad acquisire una maggiore consapevolezza dell'interdipendenza che la lega ai Paesi limitrofi in termini di sicurezza e stabilità e della necessità di ripensare le relazioni con i Paesi confinanti. All'esigenza iniziale di garantire pace e prosperità nelle relazioni tra gli Stati membri, si è aggiunta l'ulteriore sfida per l'Unione di assicurare stabilità e sicurezza oltre i propri confini<sup>69</sup>, senza far percepire l'Unione allargata come una "fortezza"<sup>70</sup>.

Nel 2004 è stata così sviluppata la PEV<sup>71</sup>, che rappresenta il primo chiaro esempio di una politica esterna influenzata da questioni di giustizia e affari interni<sup>72</sup>, in cui la sicurezza riveste un ruolo centrale<sup>73</sup>. La PEV mira a creare una "cerchia di amici" intorno agli Stati membri e a portare i benefici prodotti dall'allargamento anche alle periferie dell'UE. L'aspetto che contraddistingue il nuovo approccio è la volontà di concepire i confini non più come delle barriere, ma piuttosto come delle opportunità di cooperazione, nel tentativo

---

<sup>68</sup> BIGO D., *The European internal security field: Stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention. Policing across national boundaries*, in ANDERSON M., DEN BOER M., *Policing across national boundaries*, Pinter, London, 1994.

<sup>69</sup> BONVICINI G. (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, FrancoAngeli, 2010

<sup>70</sup> WALLACE W., *Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, NotreEurope Policy Papers n.4, July 2003.

<sup>71</sup> La Politica di vicinato europea (PEV) è stata lanciata con la COM(2003) 104 definitivo – Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Europa ampliata-Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Bruxelles, 11.3.2003 e adottata dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. La PEV è stata successivamente varata nel 2004, e a maggio 2004 il documento di strategia sulla politica europea di prossimità ha definito l'impostazione della Commissione per l'attuazione dell'ENP negli anni a venire, definendo obiettivi e principi, portata geografica e metodi da seguire per l'attuazione dell'ENP (COM(2004) 373 final, Comunicazione della Commissione. *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, Bruxelles, 12.5.2004). La politica si rivolge a 10 paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, i "vicini" del sud (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Territori Palestinesi Occupati, Siria e Tunisia), e 6 paesi del vicinato orientale (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina).

La politica di vicinato è stata successivamente rivista nel 2011 (COM(2011) 303 definitivo, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 maggio 2011. *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, Bruxelles, 25.05.2011) e nel 2015 (JOIN(2015) 50 final, Commissione europea e Alto Rappresentante dell'unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Riesame della politica europea di vicinato*, Bruxelles, 18.11.2015).

<sup>72</sup> WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?*, *op.cit.*

<sup>73</sup> ZAIOTTI R., *The ENP and Security: Creating New Dividing Lines in Europe?*, in *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, BALZACQ T. (ed.), *Studies in European Union Politics*, Palgrave, 2009.

di evitare la creazione di nuove linee divisorie all'interno dell'Europa: il concetto di frontiera esterna subisce così una forte trasformazione, non designando più solo una separazione o una demarcazione tra più territori, ma anche un'area di scambio, inclusione, integrazione<sup>74</sup>.

Ogni piano di azione<sup>75</sup> negoziato con i Paesi del vicinato orientale o meridionale include un capitolo dedicato all'ambito GAI e la cooperazione ha investito anche la questione dell'immigrazione e della gestione dei flussi, favorendo lo sviluppo e l'espansione della dimensione esterna di politiche interne.

La Politica di vicinato ha così rappresentato un nuovo importante passo per il consolidamento della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, il cui sviluppo ha vissuto una consacrazione nel 2005, dotandosi di un quadro di riferimento denominato Approccio globale in materia di migrazione, che ne definisce priorità e strumenti. L'approccio, proponendo una visione olistica, *“si basa su un autentico partenariato con i paesi terzi, è pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'UE e affronta in modo esaustivo ed equilibrato tutte le questioni relative alla migrazione e all'asilo”*<sup>76</sup>. Gli strumenti utilizzati a tal fine possono essere di varia natura e vengono suddivisi in giuridici (come la conclusione di accordi di riammissione e facilitazione dei visti); politici (come i piani di azione; i partenariati per la mobilità; i dialoghi bilaterali o regionali); operativi e di sostegno alla capacità dei Paesi partner (come i pattugliamenti congiunti o le missioni di frontiera).

L'Approccio globale è stato rivisto, arricchendosi del termine “mobilità”, nel 2011, alla luce dei disordini verificatisi nel Mediterraneo meridionale, che hanno confermato la necessità che l'Unione europea si doti di una politica di migrazione coerente e globale, basata anche sulla cooperazione con gli stati terzi. Il quadro di riferimento prende in considerazione da una parte le sfide da affrontare in ambito di immigrazione e la necessità di regolare i flussi

---

<sup>74</sup> DELANTY G., PANTEA D., TEPERICIS K., (ed.), *Europe from Exclusive Borders to Inclusive Frontiers*, Eurolimes Vol.4, Oradea University Press, Autumn 2007; HORGÁ I., BRIE M., *The European Union External Borders. An epistemological Approach*, in *Revista Romana de Geografie Politica*, 2009, pp. 15-31.

<sup>75</sup> La PEV ha come elementi centrali i piani d'azione bilaterali stabiliti tra l'UE e 12 paesi partner (Bielorussia, Libia e Siria non hanno concordato piani d'azione, e i negoziati con l'Algeria sono in corso). Tali piani definiscono una serie di agende di riforme politiche ed economiche con priorità a breve e medio termine (da tre a cinque anni). I piani d'azione della PEV rispecchiano le esigenze, gli interessi e le capacità dell'UE e di ciascun partner. La loro finalità è di sviluppare società democratiche, socialmente eque ed inclusive, promuovere l'integrazione economica e migliorare la circolazione delle persone attraverso le frontiere. La PEV si fonda sugli accordi giuridici in vigore tra l'UE e i suoi partner, quali gli accordi di partenariato e cooperazione e, più di recente, gli accordi di associazione. Fonte: REY B., LEGRAND J., *Politica europea di vicinato*, Note sintetiche dell'Unione europea, Parlamento europeo, 2017.

<sup>76</sup> COM(2008) 611 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni. *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie*. Bruxelles, 8.10.2008, pag. 2.

migratori, dall'altra l'opportunità che un'immigrazione ben gestita può rappresentare per lo stesso continente europeo.

Concepito per affrontare tutti gli aspetti della migrazione in modo equilibrato e globale, l'Approccio si basa su quattro pilastri tematici, considerati "di pari importanza"<sup>77</sup>:

- (1) organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità;
- (2) prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani;
- (3) promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo;
- (4) aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

E' in questi ambiti che l'Unione intende incrementare la cooperazione con gli Stati terzi, e tra questi, *"la priorità va ai paesi del vicinato, in particolare quelli del Mediterraneo meridionale e del partenariato orientale, in cui le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate alla cooperazione generale in materia politica, economica, sociale e di sicurezza, e con i quali si tengono dialoghi a livello sia regionale che bilaterale"*<sup>78</sup>.

### **1.3. IL LAVORO DI RICERCA**

#### **1.3.1. Finalità, ambito della ricerca e scelta dei casi**

L'oggetto di indagine del presente lavoro è costituito dall'azione esterna della politica di immigrazione dell'Unione europea. La ricerca intende contribuire all'analisi e al dibattito relativo alla cooperazione dell'UE con gli Stati terzi in materia di immigrazione, approfondendo alcuni aspetti del suo sviluppo e implementazione.

La premessa dal quale prende le mosse la ricerca è rappresentata dal legame tra la dimensione esterna (basata sulla collaborazione dell'UE con gli Stati terzi) e quella interna (sviluppata in ambito europeo) della politica di immigrazione. Tale legame emerge nel corso del lavoro, che opera in un primo momento una ricognizione dello sviluppo, gli strumenti e le modalità di attuazione della dimensione esterna della politica di immigrazione; e analizza successivamente come tre aspetti della dimensione interna (lo sviluppo di una politica e di una normativa comune in materia di immigrazione, l'interazione tra livello europeo e nazionale e il coinvolgimento di vari attori istituzionali)

---

<sup>77</sup> COM(2011) 743 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18.11.2011, pag. 7

<sup>78</sup> *Ivi*, pag. 8



possano incidere sulla sua definizione e attuazione. Muovendo dai risultati di tale verifica, l'indagine mira a analizzare l'impatto di dinamiche interne all'UE sull'azione esterna della politica di immigrazione ed evidenziare limiti e prospettive dello sviluppo e dell'implementazione di quest'ultima.

Il lavoro di ricerca si sofferma sulla cooperazione tra l'Unione europea e Stati terzi per la gestione congiunta dei flussi migratori, definita come “approccio di esternalizzazione” da Boswell. Tale approccio, infatti, è incentrato sulla politica di immigrazione europea, mentre l'approccio ‘preventivo’ si intreccia con una serie di altre politiche dell'UE, includendo aiuti allo sviluppo, strumenti propri della politica estera o della politica economica che non mirano soltanto a mitigare le cause dell'emigrazione, ma più in generale a garantire sviluppo e stabilità al di fuori dei confini europei<sup>79</sup>. Inoltre, gli effetti immediati di tali politiche sull'immigrazione non sono del tutto evidenti, in quanto diversi studi evidenziano il possibile incremento dei flussi migratori a seguito di un maggiore sviluppo di un paese terzo, che decrescerebbe poi gradualmente nel tempo<sup>80</sup>.

Nelle forme di cooperazione analizzate, l'UE partecipa in veste di attore, parte contraente e soggetto firmatario di accordi o dichiarazioni, alla luce della nuova responsabilità che ha assunto nell'ultimo quindicennio e della consapevolezza della necessità di un approccio coordinato a livello europeo che si è affermato a partire dalle più recenti sfide poste ai confini dell'Unione.

La politica di asilo non costituisce oggetto della presente analisi, focalizzata sulla politica di immigrazione. Seppure la politica di immigrazione e la politica di asilo concorrano entrambi alla realizzazione di uno SLSG, e vengano spesso inclusi nel più ampio termine ‘politica migratoria’, costituiscono ambiti giuridici differenti, regolati in maniera specifica da articoli diversi del TFUE (art. 78 e 79<sup>81</sup>), e fanno riferimento a categorie giuridiche distinte<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, op.cit.

<sup>80</sup> Si vedano ad esempio DE HAAS H., *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*, in *Development and Change* 38(5), 2007, pp. 819–841; DE HAAS H., *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, in *International Migration Review*, Vol. 44(1), 2010, pp.227–264. Tale fenomeno viene denominato in dottrina *migration bump*: secondo tale teoria lo sviluppo (nelle sue fasi iniziali) non riduce ma piuttosto favorisce la crescita dei flussi migratori. È solo nel lungo periodo, quando i differenziali di sviluppo si riducono significativamente, che i flussi decrescono (Cfr. CASO R., *Migrazione e sviluppo: la politica europea*, Istituto per gli studi di politica internazionale, Policy Brief n.58, Luglio 2007).

<sup>81</sup> Ai sensi dell'art. 78.1 TFUE “L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti?”. Ai sensi dell'art. 79.1 TFUE “L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani?”. Nel presente lavoro i

Il punto di osservazione sarà costituito dalla politica di immigrazione nelle sue manifestazioni esterne e dall'UE, di cui si analizzeranno dinamiche interne quali sviluppo della politica e della normativa europea in materia di immigrazione, rapporto tra la Commissione europea e gli Stati membri, ruolo delle istituzioni europee per evidenziare come questi elementi possano incidere sullo sviluppo delle relazioni di cooperazione con gli Stati terzi. Le dinamiche relative agli Stati terzi, pur avendo un ruolo significativo nella costruzione dei partenariati, non verranno analizzate e meritano una trattazione approfondita a parte, che tenga conto di una molteplicità di fattori e della diversità dei casi. Gli Stati terzi con cui l'Unione europea collabora sono Stati di origine e transito dei flussi migratori. Lo studio si soffermerà sui paesi del vicinato europeo, che come si è visto rappresentano l'area privilegiata dall'Approccio globale. I paesi del vicinato orientale e meridionale sono infatti strategici per l'Unione in termini di stabilità, sicurezza e gestione dei flussi migratori verso l'Europa; e in questo caso l'Unione può avvalersi già dei rapporti privilegiati consolidati nell'ambito della Politica di vicinato.

Lo studio, pur nella consapevolezza della specificità dei casi, non affronterà fattori interni agli Stati terzi. A tal proposito, ci si limita a sottolineare una differenza importante che riguarda i paesi del vicinato orientale e quelli della sponda meridionale. Mentre i vicini orientali possono nutrire una prospettiva di entrare a far parte dell'Unione nel lungo termine, in quanto paesi 'europei', ciò non sussiste per i partner meridionali<sup>83</sup>. Tale prospettiva incide sulla capacità di leva che l'UE può esercitare nei confronti di questi paesi; e sulla stesso atteggiamento degli Stati membri dell'UE, più inclini in alcuni casi a concedere degli incentivi in termini di mobilità a paesi che un giorno potrebbero diventare membri UE. Inoltre, alcuni paesi membri dell'UE nutrono un legame molto forte con i

---

termini migrazione e immigrazione fanno riferimento entrambi alla politica di immigrazione dell'UE (art. 79.1).

<sup>82</sup> Con il termine "immigrato" si fa riferimento generalmente al migrante economico, vale a dire a colui che lascia il proprio paese d'origine per ragioni puramente economiche, in alcun modo collegate alla definizione di rifugiato, o al fine di cercare di migliorare i propri mezzi di sostentamento; o in alcuni casi per l'istruzione, per ricongiungersi con la propria famiglia o per altri motivi. Con il termine "rifugiato", invece, si fa riferimento ad una categoria definita e protetta dal diritto internazionale. In base alla Convenzione di Ginevra (articolo 1A), si designa chi, a causa di un giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, religione, cittadinanza, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio abituale in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Tale definizione è stata ripresa anche nel contesto dell'UE. Fonte: Rete europea migrazioni-EMN, *Glossario 2.0 sull'asilo e la migrazione*, 2012; CHERUBINI M., FARO S., RINALDI M. (eds.), *Glossario sull'asilo e la migrazione*, Rete europea migrazioni-EMN, edizione italiana, 2016.

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 49 TUE "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione [...]".

vicini orientali. Per rispecchiare tale diversità, laddove lo studio riporta degli esempi concreti, si fa riferimento soprattutto all'esperienza di cooperazione con la Repubblica Moldova e con il Marocco, entrambi inclusi nella PEV, accomunati da relazioni approfondite con l'UE, ma posti sui due diversi versanti delle frontiere europee.

La ricerca intende evidenziare lo sviluppo e le modalità di attuazione della politica esterna di immigrazione dell'UE, analizzando in un primo momento le fasi del suo sviluppo, le competenze dell'UE in materia e gli strumenti utilizzati; e soffermandosi successivamente sullo stretto legame con la dimensione interna della politica, evidenziando come alcuni aspetti relativi a dinamiche interne dell'UE possano incidere sullo sviluppo e implementazione dell'azione esterna in materia di immigrazione.

A tal fine, verranno presi in considerazione due casi di studio: i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione, che si sono affermati come strumenti chiave.

I partenariati per la mobilità rivestono un ruolo fondamentale nel nuovo Approccio globale, identificati dalla Commissione come uno strumento innovativo e sofisticato, che contribuisce in maniera significativa allo sviluppo di un approccio olistico, in quanto prendono in considerazione tutti i pilastri tematici<sup>84</sup>. Si tratta infatti di dichiarazioni congiunte di natura politica che contemplan sia misure volte a facilitare la mobilità dei cittadini di Stati terzi verso l'Europa che misure per contrastare l'immigrazione irregolare.

Gli accordi di riammissione sono invece focalizzati solo su quest'ultimo aspetto, e rappresentano degli strumenti vincolanti di tipo giuridico. Già utilizzati dagli Stati membri nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, gli accordi si sono affermati successivamente anche a livello europeo, e il Consiglio a partire dal 2000 ha ripetuto in più occasioni che la cooperazione con gli Stati terzi nell'ambito del rimpatrio e della riammissione rappresenta una componente vitale e integrale nella lotta contro l'immigrazione clandestina<sup>85</sup>.

Ad oggi, l'Unione ha concluso nove partenariati per la mobilità e diciassette accordi di riammissione<sup>86</sup>. L'analisi di tali strumenti, e di come alcuni elementi della politica interna dell'UE incidano sul loro sviluppo, permette di avere una più ampia prospettiva dell'evoluzione della politica esterna di immigrazione, di cui rappresentano gli strumenti principali.

---

<sup>84</sup> SEC(2009) 1240 final, European Commission, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Commission Staff Working Document, Brussels, 18.9.2009, pag. 4: “[...] *mobility partnerships constitute the most innovative and sophisticated tool to date of the Global Approach to Migration and contribute significantly to its operationalisation*”.

<sup>85</sup> Council of the EU, *Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, Brussels 28 February 2002; Consiglio dell'UE, *Proposta di programma d'azione sul rimpatrio del 28 novembre 2001*, doc. del Consiglio 14673/02, MIGR 125.

<sup>86</sup> Ultimo aggiornamento ad aprile 2017.

D'altra parte, le differenze tra i partenariati mobilità e gli accordi di riammissione, sia per quanto riguarda l'approccio tematico che la forma giuridica, permettono un raffronto anche tra i diversi strumenti utilizzati, evidenziandone le peculiarità.

Per quanto riguarda l'arco temporale, lo studio si concentrerà sullo sviluppo della politica a partire dal Trattato di Amsterdam<sup>87</sup>, ed in particolare a partire dal Programma di Tampere del 1999 che ne sancisce secondo la dottrina la nascita ufficiale, e sulla sua evoluzione in seguito all'adozione dell'Approccio Globale, come quadro di riferimento, nel 2005 (successivamente rivisto nel 2011), fino ad arrivare al 2015. Alcuni importanti sviluppi avvenuti nel 2016 verranno analizzati nel capitolo finale, dedicato alle prospettive, cercando di evidenziare se questi si pongano in soluzione di continuità con l'Approccio globale, rappresentandone un'ulteriore tappa oppure una frattura.

### **1.3.2. Valore aggiunto e metodologia**

Nell'ultimo decennio, sono stati intrapresi diversi studi per analizzare la natura o l'evoluzione della dimensione esterna dello SLSG o dell'ambito GAI. Minori risultano gli studi focalizzati sulla più specifica politica esterna di immigrazione, e scarsi gli studi che si concentrano sulla rilevanza empirica e sull'implementazione di tale politica.

L'incompleta o frammentaria trattazione di un tema che sta acquisendo una sempre maggiore rilevanza a livello europeo conferma l'utilità di una ricerca in tale ambito, favorita anche dall'arco temporale (più di quindici anni dalla sua nascita "ufficiale", più di dieci dal primo Approccio globale in materia di immigrazione) che permette un'analisi dell'implementazione e del livello empirico oltre che dello sviluppo e degli obiettivi dichiarati.

La ricerca si inserisce pertanto nel filone di indagine sviluppato in tale ambito, con l'intento di fornire una trattazione organica e di contribuirvi approfondendo ulteriormente alcuni aspetti.

Il primo di questi aspetti riguarda innanzitutto il nesso tra dimensione interna ed esterna, che rappresenta il filo conduttore. Come si è visto, da un punto di vista teorico, la complessità di questo ambito di ricerca è legata alla sua caratteristica trasversale, che evidenzia la distinzione sempre meno netta tra sicurezza interna ed esterna creando una

---

<sup>87</sup> Tale arco temporale riflette l'analisi della politica di immigrazione dell'UE predominante. Il commentario della politica di immigrazione dell'UE, edito da PEERS ET AL., afferma a tal proposito: "*This book takes as its starting point the entry into force of the Treaty of Amsterdam, on 1 May 1999, because only at that point was it possible for the European Community (EC) to adopt measures dealing with most or all aspects of immigration and asylum law*". PEERS S., GUILD E., ACOSTA ARCARAZO D., GROENENDIJK K., MORENO-LAX V. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Volume 2: EU Immigration Law*, 2nd rev.ed., M.Nijhoff, Leiden, 2015, pag. 1.

forte interconnessione tra l'ambito di giustizia e affari interni e quello della politica esterna, tradizionalmente separati. Gli studi presenti ad oggi, pur evidenziando lo stretto legame tra politica interna ed esterna in ambito di immigrazione, non ne analizzano ulteriormente le connessioni, soffermandosi su uno o l'altro aspetto. Il valore aggiunto del presente lavoro è costituito dall'intenzione di porsi tra i due ambiti: partendo dallo stretto legame tra politica interna ed esterna in ambito di immigrazione, evidenziata da diversi autori e nei vari documenti dell'UE, si intende infatti analizzare lo sviluppo e l'implementazione della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE alla luce di alcune dinamiche interne, precedentemente identificate. Si tratta in particolare dello sviluppo interno della politica e della normativa in ambito di immigrazione, legati al livello di armonizzazione raggiunto in materia e alla ripartizione delle competenze; dell'interazione tra livello europeo e livello nazionale e del ruolo degli Stati membri; e del coordinamento tra le istituzioni europee e all'interno delle istituzioni stesse. Questi aspetti emergono nell'analisi fornita nella prima parte della ricerca, e sono stati individuati in parte da alcuni autori, che hanno evidenziato come alcune asimmetrie o lacune interne all'Unione possano compromettere la sua azione esterna<sup>88</sup>, e dalla stessa Commissione. Il lavoro di ricerca intende pertanto ulteriormente specificare e approfondire questi tre elementi. Il punto di osservazione rimane la politica esterna di immigrazione dell'UE, ma il filo conduttore dello studio è rappresentato dal legame tra dimensione esterna ed interna.

Il secondo aspetto riguarda la complessità della politica esterna di immigrazione, che si compone di diversi elementi. La ricerca si focalizzerà sia sulla politica di immigrazione legale, che comprende le norme di ingresso e soggiorno nell'Unione da parte dei cittadini di paesi terzi, che sulla politica di contrasto all'immigrazione irregolare, che include la politica di rimpatrio. Pur rappresentando componenti distinte, la prima legata alla mobilità, la seconda più incentrata sulla sicurezza, questi due aspetti risultano fortemente interconnessi nella cooperazione dell'UE con gli Stati terzi, come evidenziato dall'Approccio globale basato su pilastri di uguale importanza.

Infine, la ricerca intende approfondire l'implementazione della politica esterna di immigrazione, evidenziando non soltanto l'intento dichiarato nei documenti ufficiali o negli atti legislativi dell'UE, ma anche quanto avviene concretamente nelle varie fasi di elaborazione e attuazione della politica.

---

<sup>88</sup> Cfr. HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, in *Journal of Ethic and Migration Studies*, 42(4), 2016, pp. 571-586; LAVENEX S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU external relations, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011; RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy*, *op.cit.*

Come sottolineato da diversi autori<sup>89</sup>, sono scarsi gli studi ad oggi che prendono in considerazione le dinamiche di implementazione, vale a dire la modalità con cui le politiche elaborate vengono tradotte in azione. Un'analisi che prende in considerazione anche tale aspetto, pertanto, permette di passare dal dato normativo alla prassi applicativa e di andare oltre le intenzioni espresse nei documenti programmatici, evidenziando come diversi elementi possano incidere sull'effettiva realizzazione della politica esterna di immigrazione, e rilevandone complessità, limiti e possibili prospettive al fine di superare tali limiti<sup>90</sup>.

A tal fine, la ricerca si basa sulla letteratura esistente in materia, sui documenti ufficiali dell'UE (normativi e non) e sui dati raccolti realizzando delle interviste semi-strutturate a rappresentanti istituzionali europei o esperti nell'arco del biennio 2015-2016 (codificate e classificate), che riflettono le diverse componenti dell'ambito trattato. L'impostazione della ricerca è giuridica, e trova le sue basi e la sua cornice di riferimento nell'analisi dei documenti ufficiali e della normativa dell'UE, e negli articoli dei Trattati; tuttavia, per riflettere la complessità di una politica che si pone tra l'ambito di giustizia e affari interni e quello delle relazioni esterne, e che si avvale sia di strumenti giuridici che politici, l'indagine è caratterizzata da una prospettiva multidisciplinare.

Inoltre, la ricerca si avvale dell'esperienza sul campo dell'autrice, che ha coordinato per conto dell'Istituto Luigi Sturzo diverse iniziative promosse dal Ministero dell'Interno italiano nell'ambito di programmi europei, incentrate sulla cooperazione con Paesi terzi in ambito di immigrazione; ha collaborato con il Ministero degli Affari esteri in occasione della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE e dei relativi vertici sull'immigrazione (Processo di Rabat e Khartoum); e ha trascorso un periodo di un anno a Bruxelles in qualità di Visiting Research Fellow presso il Wilfried Martens Centre for European Studies,

---

<sup>89</sup> Cfr. TRAUNER F., WOLFF S., *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, in *European Journal of Migration and Law* 16, 2014, pp.1-18; GARCIA ANDRADE P. & MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Study of the European Parliament-Policy Department of Citizens' rights and Constitutional Affairs, 2015/PE 536.469: “*Literature and policy analysis on the implementation of EU external cooperation in the field of migration, both regarding cooperation instruments and funded projects, is extremely scarce*”, pag. 70.

<sup>90</sup> Sull'importanza di esaminare anche l'attuazione della politica esterna di immigrazione si vedano WUNDERLICH D. *Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?*, in *Comparative European Politics*, 11(4), 2013, pp.406-427; WUNDERLICH D., *The limits of external governance: implementing EU external migration policy*, in *Journal of European Public Policy*, 19(9), 2012, pp.1414-1433.

Altri autori hanno confrontato il divario tra gli impegni presi dall'Unione e la realizzazione pratica dei partenariati per la mobilità, in particolare per quanto riguarda le caratteristiche di “partenariati” e “mobilità”. *Inter alia*, CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: “Insecurity Partnerships” for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Routledge, London and New York, 2011; LAVENEX S., STUCKY R., “*Partnering*” for migration in EU External Relations, *op.cit.*; RESLOW N., *EU “Mobility” Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics*, *Politics and Governance*, Vol. 3(2), 2015, pp. 117-128.

fondazione del Parlamento europeo. Questo periodo di studio e ricerca a Bruxelles le ha permesso di avere una preziosa prospettiva interna alle dinamiche delle istituzioni europee, di partecipare a vari gruppi di lavoro e tavole rotonde, e di raccogliere commenti anche in via informale con autorevoli personalità coinvolte in prima persona nello sviluppo della politica esterna di immigrazione.

Alla luce di queste considerazioni, il lavoro di ricerca si pone l'obiettivo di contribuire alle analisi della dottrina e al dibattito in materia, oltre ad essere orientato allo sviluppo di future politiche. L'utilità dell'analisi può infatti trovare un riscontro pratico nell'elaborazione di nuove misure o politiche da parte dell'UE, alla luce dei limiti e delle complessità evidenziate.

### **1.3.3. Articolazione della ricerca**

In linea con le finalità descritte, la ricerca si può suddividere in due parti: la prima parte intende fornire un quadro giuridico di riferimento (capitolo 1, 2, 3); la seconda approfondire alcuni aspetti dello sviluppo dell'azione esterna della politica di immigrazione, alla luce del legame con la sua dimensione interna (capitolo 4, 5, 6, 7).

In particolare, il lavoro intende in un primo momento ripercorrere le varie fasi di sviluppo della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, a partire dal Trattato di Amsterdam e dal Consiglio europeo di Tampere, fino a giungere ai più recenti risvolti introdotti dal Trattato di Lisbona e dal rinnovato Approccio Globale in ambito di migrazione e mobilità (AGMM), evidenziandone lo stretto legame con il parallelo sviluppo di una politica in materia in ambito interno (secondo capitolo). A tal fine, verranno analizzate le novità più significative dei Trattati, le indicazioni contenute nei programmi pluriennali adottati dal Consiglio europeo per realizzare uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e gli atti adottati dall'Unione in materia. Successivamente, nel terzo capitolo, verranno delineate le modalità di attuazione, ed in particolare le competenze dell'UE in materia, di natura implicita ed esplicita, e gli strumenti dell'Approccio globale, evidenziando le diverse caratteristiche degli strumenti di natura giuridica e di natura politica.

Il quarto capitolo si soffermerà sui due strumenti chiave dell'Approccio globale, il partenariato per la mobilità e gli accordi di riammissione, delineandone origine, evoluzione e principali caratteristiche.

Questi due strumenti costituiranno successivamente i casi di studio per esaminare le diverse fasi di definizione e attuazione della politica esterna dell'UE, alla luce dello stretto legame tra dimensione interna ed esterna. In particolare, la ricerca si propone nel quinto e sesto

capitolo di rilevare in che modo tre aspetti della dimensione interna possano incidere sullo sviluppo della politica esterna di immigrazione: lo sviluppo di una politica e di una normativa comune in materia; il ruolo degli Stati membri e l'interazione con le istituzioni europee; e il coordinamento tra e all'interno delle istituzioni stesse.

Sulla base della precedente analisi, delle considerazioni conclusive verranno delineate alla fine di ciascun capitolo. Inoltre, nel settimo e ultimo capitolo, insieme alle considerazioni finali, verranno analizzate le prospettive di evoluzione della politica esterna di immigrazione, prendendo in considerazione anche i risvolti più recenti, ed in particolare l'elaborazione del nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi.



## **CAPITOLO 2. CONTESTUALIZZARE IL TEMA: ORIGINI E SVILUPPI GIURIDICI DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE E DELLA SUA DIMENSIONE ESTERNA**

SOMMARIO: 2.1. Considerazioni introduttive: uno sviluppo parallelo - 2.2. Lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE: 1999-2009 – 2.2.1. Alle origini – prima fase intergovernativa – 2.2.2. La nascita della politica di immigrazione dell'UE: il Trattato di Amsterdam e il Programma di Tampere – 2.2.3. L'attuale base giuridica della politica di immigrazione dell'UE: le innovazioni del Trattato di Lisbona – 2.2.4. Il contenuto. Lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE: il diritto derivato – 2.3. Lo sviluppo della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE – 2.3.1. Alle origini – prima fase intergovernativa – 2.3.2. La prima fase: da Tampere all'Approccio globale (1999-2005) – 2.3.3. Seconda fase: il Programma dell'Aia e l'adozione di un Approccio Globale in materia di migrazione (2005-2009) – 2.3.4. Terza fase: le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dal Programma di Stoccolma, e il rinnovato Approccio Globale (2010-2014) - 2.3.5. Iniziative recenti: lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna (2014-2015) 2.4. Considerazioni conclusive: espansione geografica e tematica della politica esterna di immigrazione e complementarità tra dimensione interna ed esterna

### ***2.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: UNO SVILUPPO PARALLELO***

Nonostante il Trattato che istituiva la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, non attribuisse alle istituzioni europee alcuna competenza in ambito di immigrazione, successivamente sono stati fatti dei passi importanti verso l'elaborazione di una politica comune in materia. Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999<sup>91</sup>, ha rappresentato un primo punto di svolta importante, sancendo la competenza comunitaria in materia di immigrazione e asilo al fine di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Da allora, si sono succeduti quattro programmi d'azione pluriennali<sup>92</sup> fondamentali per lo sviluppo di una politica a livello europeo, e la Comunità europea

---

<sup>91</sup> Il Trattato di Amsterdam venne firmato il 2 ottobre 1997 dai Ministri degli affari esteri dei quindici Stati membri dell'allora Comunità europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>92</sup> La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi di Tampere (1999-2004), dell'Aia (2004-2009); di Stoccolma (2010-2014) e sugli orientamenti adottati a Ypres (2014-2020).

prima, e l'Unione poi, ha gradualmente esteso le sue ambizioni e competenze. Parallelamente allo sviluppo di una politica d'immigrazione dell'UE, è emersa anche l'esigenza di cooperare con gli Stati terzi per gestire i flussi migratori, promuovendo lo sviluppo di una sua dimensione esterna, che si è dotata di un quadro di riferimento con l'adozione di un Approccio globale nel 2005. L'approfondimento interno della politica di immigrazione è andato cioè di pari passo con una sua espansione geografica al di fuori dei confini dell'Unione.

Questo processo è ben sintetizzato nelle parole di Sandra Lavenex: *“Over the last decades, the European Union has gradually expanded its competences and ambitions in asylum and migration matters. Internally, EU institutions have deepened their authority to initiate, legislate and adjudicate common policies, in particular in the fields of border control, visa policy and asylum. This internal deeping has gone hand in hand with a geographical widening of the EU’s evolving migration regime. From their inception, Eu asylum and immigration policies have had an external dimension which consists in the extension of rules, norms and instruments to third countries outside the circle of the member states”*<sup>93</sup>.

Il presente capitolo intende ripercorrere brevemente le tappe dello sviluppo di una politica di immigrazione dell'UE e della sua dimensione esterna, al fine di contestualizzare il tema oggetto della ricerca e inquadrare le dinamiche che la caratterizzano. Una prima parte verrà dedicata alle origini della attribuzione all'allora CE (poi UE) della competenza in materia di immigrazione e dello sviluppo di una politica in tale ambito, ripercorrendo le principali disposizioni dei Trattati, e delineandone i contenuti, in termini di normativa derivata dell'UE adottata ad oggi. Successivamente, verranno analizzate le principali tappe dello sviluppo ed evoluzione di una dimensione esterna di tale politica, evidenziando in particolare gli orientamenti dei programmi pluriennali e le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, e approfondendo i pilastri e le caratteristiche dell'Approccio globale, che ne rappresenta il quadro di riferimento. Le due dimensioni verranno trattate separatamente, evidenziandone tuttavia lo sviluppo parallelo e l'imprescindibile legame, che si è reso ancora più evidente nelle recenti iniziative, adottate a partire dal 2014, in cui la distinzione tra i due aspetti è sempre più evanescente. Il processo di integrazione che ha coinvolto la politica di immigrazione sul versante interno si è accompagnato infatti ad una parallela espansione, in termini tematici e geografici, della sua dimensione esterna, che verrà ripercorsa nelle considerazioni conclusive.

---

<sup>93</sup> LAVENEX S., *Multilevelling EU external governance: the role of international organisations in the diffusion of EU migration policies*, in *Journal of Ethic and Migration Studies*, 42(4), Routledge, 2016, pp. 554-570. Citazione pag. 554.

## **2.2. LO SVILUPPO DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE: 1999-2009**

### **2.2.1. Alle origini – prima fase intergovernativa**

L'immigrazione ha acquisito progressivamente una posizione prioritaria nell'agenda europea, evidenziando in maniera sempre più forte la necessità di una politica coordinata tra tutti gli Stati membri.

Contrariamente a quanto si possa immaginare, il tema è diventato 'europeo' solo in tempi recenti. L'Unione ha acquisito competenze nell'ambito dell'immigrazione gradualmente e l'attuale diritto dell'UE in materia conserva ancora delle tracce di questo sviluppo<sup>94</sup>.

Nel Trattato della Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 14 gennaio 1958, nessuna disposizione attribuiva alle istituzioni europee competenze in ambito di immigrazione. La disciplina della materia veniva pertanto lasciata alla discrezionalità degli Stati membri, senza alcun quadro unitario di riferimento. Gli Stati hanno successivamente cercato di coordinare le proprie politiche attraverso un metodo intergovernativo, riunendosi in gruppi informali per discutere dell'immigrazione sin dagli anni '70<sup>95</sup>.

Nel giugno 1985, cinque stati membri (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania e Francia) firmarono un accordo sulla graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni, con l'obiettivo di creare un'area di libera circolazione resa possibile da alcune misure compensatorie per salvaguardare la sicurezza interna e prevenire l'immigrazione irregolare. Il 19 giugno 1990 venne poi firmata la Convenzione di implementazione di Schengen (la "Convenzione di Schengen") che entrò in vigore il 26 Marzo 1995. Si trattava di un'importante iniziativa promossa al di fuori del quadro comunitario, alla quale però presto altri paesi membri presero parte.

Il tema dell'immigrazione è stato inserito per la prima volta in ambito comunitario con il Trattato di Maastricht<sup>96</sup>, entrato in vigore il 1° novembre 1993. Con questo Trattato, la

---

<sup>94</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione storica dell'integrazione a livello europeo della politica di immigrazione, e delle materia GAI più in generale, e sul suo contenuto, si vedano, *inter alia*, PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law (non-civil)*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011; PEERS S. ET AL. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Volume 2: *EU Immigration Law*, *op.cit.*; PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law: EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 1, Oxford University Press, Oxford, 2016.

<sup>95</sup> Tra questi, si ricorda il cosiddetto *Gruppo di Trevi*, costituito su proposta britannica dal Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975, che riuniva i Ministri degli Affari Interni dei singoli Stati membri, a cui furono successivamente associati i Ministri della Giustizia.

<sup>96</sup> Il Trattato di Maastricht (noto anche come Trattato sull'Unione europea o TUE) venne firmato il 7 febbraio 1992 dai Ministri degli affari esteri dei 12 Stati membri dell'allora Comunità europea ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

politica di immigrazione entrava a far parte del cosiddetto terzo pilastro<sup>97</sup>, relativo alla “Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale” (o di Giustizia e Affari Interni, GAI) che prevedeva la cooperazione intergovernativa nei settori considerati “questioni di interesse comune”<sup>98</sup>. Gli unici aspetti correlati che rientravano nel primo pilastro comunitario erano legati alla politica dei visti. L’Art. 100 (c) del Trattato sulla Comunità Europea (TCE) comprendeva in particolare la lista di paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto; e un formato uniforme per i visti.

Come la Politica estera e di sicurezza comune, il pilastro GAI è stato inizialmente caratterizzato da un metodo decisionale intergovernativo che riflette la delicatezza della materia per gli Stati membri, considerata fulcro della sovranità nazionale<sup>99</sup>, dando vita ad una struttura complessa. Le materie del terzo pilastro erano infatti caratterizzate da competenze limitate in capo alle istituzioni, procedure decisionali all’unanimità in seno al Consiglio e dal ruolo meramente consultivo del Parlamento europeo, elementi che hanno costituito una sorta di primo compromesso per poter inserire l’immigrazione nei Trattati.

### **2.2.2. La nascita della politica di immigrazione dell’UE: il Trattato di Amsterdam e il Programma di Tampere**

La politica di immigrazione europea è stata formalmente lanciata dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, che rappresenta un punto di svolta importante: con l’introduzione nel primo pilastro del titolo IV TCE<sup>100</sup>, denominato “*visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la circolazione delle persone*”, esso sanciva la competenza comunitaria in materia di immigrazione e asilo al fine di istituire uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Il TUE ha aggiunto al sistema già esistente della “Comunità” due nuove forme di cooperazione tra i governi degli Stati membri, dando così vita alla c.d. struttura a tre “pilastri”: pilastro comunitario (o primo pilastro), pilastro PESC (o secondo pilastro) e pilastro GAI (o terzo pilastro).

<sup>98</sup> Titolo VI

<sup>99</sup> Cfr. CARDWELL P.J., *EU external relations and systems of governance: the CFSP, Euro-Mediterranean partnership and migration*, Routledge, 2009, pag. 141: “[...] Like the CFSP, the JHA pillar was initially characterised by intergovernmentalism, reflecting the sensitivity of many Members States governments over such ‘core’ issues of national sovereignty and resulting, according to the Barca, in a complex and awkward constitutional structure”.

<sup>100</sup> Parte III, titolo IV - Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, artt. 61-69 TCE.

<sup>101</sup> Si noti a tal proposito che lo SLISG è stato inserito tra gli obiettivi dell’UE dal Trattato di Amsterdam (art. 2, 4° trattino, TUE), sostituendo quello consistente nello “*sviluppo di una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni*”, precedentemente indicato nel Trattato di Maastricht (art. B, 4° trattino, TUE).

Sulla creazione di uno SLISG, si vedano, inter alia, DRAETTA P., PARISI N., RINOLDI D.G. (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007; CAGGIANO G., *L’evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell’Unione basata sul diritto*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2007, pp. 335-374.; GAJA G., *Caratteri del diritto dell’Unione europea concernenti il secondo e terzo pilastro*, in FOIS P., CLERICI R., (a cura di), *I caratteri del*

Il Titolo IV TCE prevedeva all'art. 63 (punto 3 e punto 4) l'adozione di alcune misure in materia di politica dell'immigrazione relative a:

- condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
- immigrazione e soggiorno irregolari, compresi il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

Tale norma rappresentava la base giuridica necessaria per l'adozione delle misure vincolanti in materia e precisava, nel penultimo comma, che *“le misure adottate dal Consiglio a norma dei punti 3 e 4 non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali, compatibili con il presente trattato e gli accordi internazionali”*. La competenza comunitaria nell'ambito del Titolo IV TCE non era quindi esclusiva e parte della materia rimaneva disciplinata anche dalla normativa nazionale. L'articolo 64 aggiungeva a tal proposito una cosiddetta clausola di salvaguardia affermando: *“il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna”*. Inoltre, non tutti gli Stati partecipavano al Titolo IV del TCE: l'art. 69 TCE faceva salvo il trattamento differenziato in materia previsto per Regno Unito, Irlanda e Danimarca e sancito da specifici protocolli<sup>102</sup>.

La comunitarizzazione prevista dal Trattato è stata graduale (art. 67 TCE), includendo un periodo transitorio di cinque anni (fino al 1 maggio 2004). Al termine dei cinque anni, era prevista una clausola passerella (art. 67.4 TCE) che permetteva al Consiglio di decidere all'unanimità, dopo aver consultato il Parlamento, di rendere applicabile la procedura di co-decisione in tutti gli ambiti compresi nel titolo IV o alcuni di essi<sup>103</sup>. Il Consiglio si è avvalso

---

*diritto dell'Unione europea*, Padova, 2007; SALAZAR L., *Presente e futuro nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: dal Piano d'azione dell'ALA alla 'visione' della Commissione europea*, in GRASSO G., SICURELLA R. (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo*, Milano, 2009; MOCCIA L., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Cittadinanza Europea*, 2010, pp. 115-134; WOLFF S., GOUDAPPEL F., DE ZWAAN J. (eds), *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, T.M.C.Asser Press, The Hague, 2011; RINOLDI D.G., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. Principi generali e aspetti penalistici*, Editoriale scientifica Napoli, 2012.

<sup>102</sup> L'art. 69 fa salvi il Protocollo n. 4 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, il Protocollo n. 5 sulla posizione della Danimarca e il Protocollo n. 3 relativo all'applicazione dell'art. 14 al Regno Unito e all'Irlanda, garantendo un trattamento differenziato per i tre stati.

<sup>103</sup> In tali settori, ad esclusione della politica dei visti, il Consiglio doveva continuare a deliberare all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo per

di questa possibilità il 22 dicembre 2004<sup>104</sup>, introducendo tale procedura a partire dal 1 gennaio 2005 per l'adozione di misure relative alle frontiere e alla lotta all'immigrazione irregolare; continuando invece a decidere all'unanimità, dopo aver consultato il Parlamento, per le misure relative all'immigrazione legale, in attesa dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale (che non avvenne a causa della mancata ratifica da parte di tutti gli Stati membri). Tale divergenza si riflette anche nel successivo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE, focalizzato in un primo momento maggiormente su misure per combattere la lotta all'immigrazione illegale, anche alla luce della maggiore difficoltà di raggiungere un consenso unanime per adottare atti normativi vincolanti relativi all'ambito della migrazione legale.

Il Trattato di Amsterdam ha inoltre introdotto nel quadro giuridico e istituzionale della Comunità europea (CE) le norme Schengen<sup>105</sup>, che esulavano fino ad allora dalla cornice istituzionale, e per la prima volta ha conferito la competenza legale alla Comunità di

---

un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, decorso il quale, salvo l'eccezione prevista dall'art. 67, par. 4, TCE, poteva decidere all'unanimità se assoggettare tutti o parte dei detti settori alla procedura di co-decisione con voto a maggioranza qualificata (art. 67, par. 2, TCE).

<sup>104</sup> Decisione 2004/927/CE del Consiglio del 22 dicembre 2004 *che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del Trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto Trattato*, GU L 396, del 31.12.2004, pp. 45-46. Per un approfondimento, PEERS S., *Transforming decision-making on EC immigration and asylum law*, in *European law review*, 2, pp. 285-296, 2005.

<sup>105</sup> Con il termine *acquis* di Schengen si fa riferimento all'insieme di disposizioni che regolano i rapporti tra gli Stati che hanno siglato la Convenzione di Schengen. In occasione della firma del Trattato di Amsterdam, con un apposito protocollo, è stato deciso di incorporare gli accordi di Schengen nel quadro giuridico e istituzionale comunitario. Gli Stati che in futuro decideranno di aderire all'Unione dovranno pertanto accettare integralmente anche l'*acquis* di Schengen. Cfr. Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (sezione B "Protocolli allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea"). L'introduzione dell'*acquis* di Schengen nel quadro della CE è stato completato con l'adozione da parte del Consiglio della Decisione n. 1999/435/CE che definisce l'*acquis* di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* e della Decisione n.1999/436/CE del Consiglio che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, entrambi del 20 maggio 1999 (G.U.C.E. L 176 del 10.7.1999, pp. 1-30). Nonostante sia già firmataria della convenzione di Schengen, la Danimarca può scegliere nell'ambito dell'UE se applicare o meno ogni nuova misura basata sul titolo IV del trattato CE, sebbene tale misura costituisca uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Conformemente al protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, l'Irlanda ed il Regno Unito possono avvalersi, in tutto o in parte, delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen dopo una decisione del Consiglio votata all'unanimità dagli Stati firmatari e dal rappresentante del governo dello Stato interessato. Fonte: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), ultimo accesso 30.03.2017.

Per una descrizione dell'evoluzione dello spazio Schengen si veda, *inter alia*, PEERS S., *Caveat Emptor: Integrating the Schengen Acquis*, in *Cambridge yearbook of European legal studies*, 1999, p. 87.

cooperare con gli Stati terzi in materia di giustizia e affari interni, dando la possibilità di integrare tali questioni sistematicamente nelle sue relazioni esterne<sup>106</sup>.

Le innovazioni introdotte dal Trattato, e il piano d'azione ad esso relativo<sup>107</sup>, hanno quindi dotato l'Unione del quadro necessario per realizzare uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Poco dopo, nell'ottobre 1999, si riuniva per la prima volta a Tampere un Consiglio europeo straordinario dedicato alla creazione di tale spazio, in cui ne veniva lanciata ufficialmente anche la dimensione esterna. Nel documento finale del Consiglio di Tampere venivano presentati i quattro capisaldi che dovrebbero essere alla base dello sviluppo di una politica di immigrazione europea: partnership con i paesi di origine dei flussi migratori, un sistema comune di asilo, l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi e la gestione efficiente e coordinata dei flussi migratori.

In generale, in questa prima fase, caratterizzata da una maggiore attenzione alla gestione del fenomeno dell'immigrazione irregolare, sono stati compiuti dei passi significativi a livello europeo, nonostante le difficoltà connesse alle procedure di voto all'unanimità. Tuttavia, lo sviluppo di una compiuta ed efficiente disciplina comune in materia di immigrazione è stato ostacolato da una parte dalla reticenza degli Stati membri a cedere terreno al legislatore comunitario nell'ambito del controllo dei flussi migratori considerato ancora afferente al tradizionale principio di sovranità statale, e dall'altra dallo scarso livello di fiducia degli Stati membri, ciascuno portatore di interessi diversi<sup>108</sup>. Inoltre, gli attentati dell'undici settembre 2001 hanno riportato il tema della sicurezza al centro delle priorità dell'agenda in ambito GAI.

Nel corso del Vertice tenutosi a Bruxelles il 4 e 5 novembre 2004 il Consiglio ha adottato un nuovo programma quinquennale per lo sviluppo delle politiche nell'ambito dello SLSG,

---

<sup>106</sup> MONAR J., *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs*, in *European Foreign Affairs Review*, 9(3), 2004, pp. 395-415.

<sup>107</sup> *Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, G.U.C.E. C 19 del 23.6.1999, approvato dal Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998.

<sup>108</sup> La Commissione ha sottolineato la preponderanza degli interessi nazionali che talvolta sussiste, ad esempio, nella COM (2004) 401 definitivo, affermando che “*gli Stati membri si impegnano talvolta con reticenza a cooperare all'interno di questo nuovo ambito europeo e solo quando sono in gioco i loro interessi*” (COM(2004) 401 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti*, Bruxelles, 2.6.2004, pag. 5). D'altra parte, l'Unione europea ha tentato di far fronte al problema della scarsa fiducia tra gli Stati membri attraverso una serie di misure legislative, che mirano ad esempio ad intensificare lo scambio di informazioni tra gli Stati.

il Programma de L'Aia<sup>109</sup>. Il Programma ribadisce la necessità di un Approccio globale al fenomeno migratorio e di un'ulteriore armonizzazione della legislazione in materia. Le linee guida del Programma sono state specificate nel successivo Piano di Azione presentato dalla Commissione nel maggio 2005, che individua tra le priorità la gestione del fenomeno migratorio.

In generale, a partire dal programma di Tampere, i programmi quinquennali adottati dal Consiglio per la realizzazione dello SLSG hanno dato impulso allo sviluppo della politica di immigrazione.

### **2.2.3. L'attuale base giuridica della politica di immigrazione dell'UE: le innovazioni del Trattato di Lisbona**

Il più recente Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>110</sup>, ha introdotto importanti modifiche anche nell'ambito dell'immigrazione, rafforzando il ruolo dell'Unione nell'elaborazione di una politica di immigrazione europea e evidenziando in maniera più forte il legame tra dimensione interna ed esterna delle politiche dell'Unione<sup>111</sup>.

Frutto dei negoziati condotti dagli Stati membri nel corso di una conferenza intergovernativa, ai cui lavori hanno partecipato anche la Commissione e il Parlamento

---

<sup>109</sup> COM (2005) 184 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10 maggio 2005.

<sup>110</sup> Il Trattato di Lisbona modifica i due documenti fondamentali dell'UE: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Quest'ultimo viene ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE), alla luce del significativo cambiamento costituito dalla scomparsa della Comunità europea come soggetto giuridico e della sua sostituzione da parte dell'Unione europea (art. 1, par. 3 TUE). Il Trattato sull'Unione europea è costituito da 55 articoli contenenti le disposizioni comuni, i principi democratici, regole relative alle istituzioni (poi articolate dettagliatamente nel TFUE), disposizioni sulle cooperazioni rafforzate, sulla politica estera e di sicurezza e difesa comuni e disposizioni finali. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consta di 358 articoli, in gran parte costituiti dagli articoli del Trattato sulla Comunità europea modificati, ricollocati o ampliati. Non esiste alcun rapporto gerarchico tra i due Trattati, essendo espressamente previsto che "i due trattati hanno lo stesso valore giuridico" (art. 1, par. 3, TUE).

<sup>111</sup> Per un approfondimento sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito GAI, ed in particolare nell'ambito dell'immigrazione, e sui più recenti sviluppi in materia, si vedano, *inter alia*, FAVILLI C., *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, scheda pratica aggiornata al 10.12.2009; PEERS S., *Mission Accomplished-EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 48, p.661-693, 2011; URBANO DE SOUSA C., *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*, EDIUAL, 2014.



europeo, il Trattato è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009 a seguito della ratifica da parte di ciascuno degli allora 27 Paesi dell'UE.

La realizzazione dello SLSG diventa innanzitutto un obiettivo specifico dell'Unione. Secondo l'art. 3, par. 2, del TUE: *“L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”*<sup>112</sup>.

Il nuovo titolo V del TFUE è dedicato allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. Secondo l'art. 67.1:

*“L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.”*<sup>113</sup>.

L'articolo prosegue poi, al secondo comma, specificando che *“Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi”*<sup>114</sup>.

In base all'art. 67, par. 2, TFUE l'Unione sviluppa una *politica comune* in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo<sup>115</sup>. L'articolo rappresenta un importante cambiamento rispetto a quanto disposto dall'art. 62 TCE laddove si attribuiva all'Unione la competenza ad adottare norme minime.

Il successivo articolo 79 TFUE si occupa in maniera specifica di immigrazione, stabilendo al primo comma che: *“L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”*<sup>116</sup>. Rispetto all' articolo 63, parr. 3 e 4, del TCE, la politica in materia viene espressamente qualificata come “comune”. L'articolo prosegue determinando i settori nei quali il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare delle misure, vale a dire:

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;

---

<sup>112</sup> Art. 3.2. TUE.

<sup>113</sup> Art. 67.1 TFUE.

<sup>114</sup> Art. 67.2 TFUE.

<sup>115</sup> Art. 67.2 TFUE.

<sup>116</sup> Art. 79 TFUE.

- b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
- c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori<sup>117</sup>.

In questi ambiti, l'Unione può adottare atti normativi vincolanti per gli Stati membri, ad eccezione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca che beneficiano di un trattamento differenziato, regolato da specifici Protocolli, e non partecipano a tutte le misure decise in materia<sup>118</sup>.

Spetta al Consiglio europeo, espressione dei governi nazionali, definire gli orientamenti strategici generali in materia, sulla base di una pianificazione quinquennale, che rappresenta l'agenda legislativa dell'UE in materia di giustizia, immigrazione e sicurezza. Il potere di iniziativa legislativa è di esclusiva competenza della Commissione europea, mentre gli atti vengono adottati secondo una procedura legislativa ordinaria, caratterizzata dall'intervento del Parlamento europeo in qualità di co-decisore e dall'adozione delle delibere da parte del Consiglio a maggioranza qualificata.

Lo sviluppo di una politica comune di immigrazione rappresenta un obiettivo dell'Unione, ma non porta alla privazione delle competenze nazionali: le istituzioni comunitarie dispongono di una competenza concorrente<sup>119</sup>, con un ruolo rafforzato dell'Unione, e gli Stati membri mantengono importanti prerogative, come il diritto di determinare il numero e il tipo di lavoratori immigrati richiesti e di rilasciare permessi di soggiorno e di lavoro. L'art. 79.5 TFUE sottolinea *‘Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo’*<sup>120</sup>. Gli Stati restano responsabili anche delle politiche di integrazione degli immigrati (art. 79.4 TFUE), mentre all'Unione spetta in questo caso soltanto il compito di ‘incentivare e sostenere’ la loro azione.

---

<sup>117</sup> Art. 79.2 TFUE

<sup>118</sup> Il nuovo Trattato conferma l'applicazione differenziata di queste politiche a Regno Unito, Irlanda e Danimarca le cui posizioni sono regolate da appositi Protocolli allegati al Trattato (Protocollo n. 21 e Protocollo n. 22). Per un approfondimento, si veda PEERS S., *In a world of their own? Justice and Home Affairs opt-out and the Treaty of Lisbon*, in *Cambridge yearbook of European legal studies* 10, 2008-2009, pp. 383-412.

<sup>119</sup> Come in tutte le competenze di natura concorrente (art. 4, punto 2, lett. j, TFUE), l'Unione può adottare atti in base ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE), mentre gli Stati possono intervenire soltanto nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza o qualora l'Unione abbia deciso di cessare una competenza già avviata (art. 2, par. 2, TFUE).

<sup>120</sup> Art. 79.5 TFUE.

Tuttavia, il Trattato di Lisbona non riprende la riserva generale di competenza a favore degli Stati membri nell'ambito dell'immigrazione che era presente nel TCE, in particolare all'art. 63.4, nel quale si precisava che le misure adottate dal Consiglio in ambito di immigrazione e rimpatrio di cittadini di stati terzi in situazione irregolare non avrebbero impedito agli Stati membri di mantenere o introdurre, in questi ambiti, le proprie disposizioni nazionali compatibili con il trattato e con gli accordi internazionali.

#### **2.2.4. Il contenuto. Lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE: il diritto derivato**

La “*comunitarizzazione*” del primo pilastro nell'ambito del titolo IV introdotta dal Trattato di Amsterdam e l'agenda politica stabilita successivamente a Tampere hanno avviato una prima fase di sviluppo della politica di immigrazione, caratterizzata dall'adozione di atti legislativi (norme di diritto derivato<sup>121</sup>) volte a specificare ed integrare le disposizioni in materia di immigrazione.

Tale sviluppo si è basato su agende quinquennali approvate nel corso di Consigli specifici dedicati alla realizzazione di uno SLSG, contribuendo a delineare una politica di immigrazione dell'UE. Secondo l'attuale quadro giuridico introdotto dal Trattato di Lisbona, l'intento è la realizzazione di una politica comune, nel rispetto del riparto delle competenze tra UE e Stati membri.

Di seguito verranno menzionate alcune delle principali misure legislative adottate dall'Unione in materia di immigrazione, suddividendole tra misure in ambito di immigrazione legale (condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di stati terzi nel territorio dell'UE e definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro) e misure in materia di immigrazione irregolare (lotta all'immigrazione e al soggiorno irregolari, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone che entrano o soggiornano irregolarmente nell'UE; lotta contro la tratta degli esseri umani). Le iniziative più recenti, adottate dall'Unione a partire dal 2014,

---

<sup>121</sup> Il diritto derivato è composto dagli atti unilaterali e dagli atti convenzionali. Gli atti unilaterali possono essere classificati in due categorie: gli atti menzionati all'articolo 288 del TFUE, ossia il regolamento, la direttiva, la decisione, i pareri e le raccomandazioni; gli atti non menzionati in suddetto articolo, ossia i cosiddetti atti atipici, come le comunicazioni, le raccomandazioni, i libri bianchi e i libri verdi. Gli atti convenzionali comprendono: gli accordi internazionali tra l'Unione europea, da una parte, e un paese terzo o un'organizzazione terza, dall'altra; gli accordi tra Stati membri; gli accordi interistituzionali, ossia tra le istituzioni dell'UE. Fonte: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), ultimo accesso 30.03.2017. In questa sede ci si soffermerà brevemente sugli atti unilaterali adottati in ambito di immigrazione.

nell'ambito del nuovo quadro istituzionale<sup>122</sup> e in risposta alle più recenti sfide poste alle frontiere dell'UE, verranno riportate successivamente, insieme agli aspetti relativi alla loro dimensione esterna.

Come evidenziato dal Prof. Caggiano, “*sui temi politicamente più rilevanti, la legislazione comunitaria in vigore si caratterizza per la flessibilità della tecnica legislativa utilizzata e per il riconoscimento di deroghe a favore degli Stati membri*”<sup>123</sup>. In particolare, tra gli atti di diritto derivato, l'Unione ha privilegiato l'utilizzo di direttive, che consentono una maggiore discrezionalità agli Stati membri<sup>124</sup>. La procedura di adozione degli atti legislativi è quella ordinaria per tutti gli ambiti della politica di immigrazione a partire dall'entrata in vigore delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

Oltre alle misure in materia di migrazione legale e irregolare, occorre menzionare i passi compiuti per facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, di fondamentale importanza per coordinare le politiche in materia di immigrazione nazionali ed europee. A tal fine, con la *Decisione 2008/381*<sup>125</sup>, è stata creata una *Rete Europea delle Migrazioni*, il cui obiettivo è fornire informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili sulla migrazione alle istituzioni comunitarie e alle autorità e istituzioni della rete degli Stati membri nell'intento di sostenere l'iter decisionale dell'Unione europea.

### *Immigrazione legale*

Pur avendo ottenuto la competenza nell'ambito dell'immigrazione legale con il Trattato di Amsterdam, l'UE ha compiuto i primi passi in materia soltanto a partire dal 2003, adottando tuttavia alcuni provvedimenti di notevole importanza. Si tratta ad esempio della *Direttiva del Consiglio 2003/86*<sup>126</sup> *sul diritto di ricongiungimento familiare per i cittadini di stati terzi*, la *Direttiva sulla concessione dello status di soggiornante di lungo periodo* e la *Direttiva 2004/114*

---

<sup>122</sup> A maggio del 2014 si sono tenute le elezioni per il Parlamento europeo. Nella seconda metà dell'anno è avvenuta la designazione del nuovo Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, e l'insediamento della nuova Commissione, e sono stati nominati il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante.

<sup>123</sup> CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Seconda edizione con appendice di aggiornamento, 2016, pp. 5-50.

<sup>124</sup> Ai sensi dell'art. 288 TFUE “*La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*”.

<sup>125</sup> Decisione del Consiglio 2008/381/CE, del 14 maggio 2008, *che istituisce una rete europea sulle migrazioni*, GU L 131, 21.5.2008, pp. 7-12.

<sup>126</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2002 *relativa al ricongiungimento familiare*, GU L 251 del 3.10.2003, pp. 12-18.

*relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di stati terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*<sup>127</sup>.

Più tardi, in seguito all'adozione del Programma dell'Aia, sono stati intrapresi altri passi, come l'adozione della *Direttiva del 12 ottobre 2005 relativa ad una procedura specificatamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*<sup>128</sup>, che mira a favorire la mobilità di ricercatori di paesi terzi che vogliono soggiornare in un paese dell'UE per oltre tre mesi.

Ciononostante, come sottolineato precedentemente, lo sviluppo di una compiuta ed efficiente disciplina comune in materia di immigrazione è stato ostacolato, soprattutto in una fase iniziale, dalla reticenza degli Stati membri e dalla divergenza dei loro interessi. Nell'ambito della gestione della migrazione legale, non è stato possibile stabilire a livello europeo dei criteri comuni per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione da parte di cittadini di Paesi terzi, che restano disciplinati da norme di diritto interno ai singoli Stati membri. Il primo tentativo in tal senso, avanzato con la direttiva proposta nel 2001<sup>129</sup>, non ha trovato il consenso necessario al tavolo del Consiglio per la sua approvazione. Lo scopo della proposta era quello di introdurre procedure comuni riguardanti l'ingresso dei lavoratori provenienti da Stati terzi, garantendo loro una serie di diritti e prevedendo la creazione di un permesso unico di residenza e lavoro. Da allora, il dibattito in materia è stato rilanciato nel 2005 con la presentazione da parte della Commissione di un Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica. E l'ipotesi di un unico strumento legislativo è stata sostituita dalla proposta di una serie di direttive settoriali in cui sono contenute disposizioni applicabili

---

<sup>127</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*. Tale direttiva è stata modificata nel 2011 per estendere l'ambito di applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionale.; Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 *relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, GU L 375 del 23.12.2004, pp. 12–18.

<sup>128</sup> Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 *relativa a una procedura specificatamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, GU L 289 del 3.11.2005, pp. 15–22. Tale direttiva, insieme alla Direttiva 2004/114/CE, sono state successivamente modificate, procedendo alla loro rifusione, nella Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione)*, GU L 132 del 21.5.2016, pp. 21–57.

<sup>129</sup> COM(2001) 386 definitivo, Proposta di Direttiva del Consiglio *relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo* (presentata dalla Commissione), Bruxelles, 11.7.2001.

solo a singole categorie di lavoratori, come preannunciato dal Piano di Azione sull'immigrazione legale<sup>130</sup> presentato dalla Commissione nel 2005.

La prima di queste, relativa ai lavoratori altamente qualificati provenienti da Stati terzi (cosiddetta Carta Blu UE)<sup>131</sup>, è stata adottata dal Consiglio nel 2009, ed è in corso di revisione<sup>132</sup>, con l'intento di aumentare la capacità dell'Unione di attrarre questa particolare categoria di immigrati. Altre due direttive specifiche, relative ai lavoratori stagionali e ai trasferimenti intra-societari, proposte nel 2011, sono state adottate nel 2014<sup>133</sup>, istituendo una procedura comune per l'ingresso e il soggiorno nell'Unione di queste categorie di immigrati, definendone i diritti e prevedendo nel contempo incentivi alla migrazione circolare per impedire che il soggiorno temporaneo diventi permanente.

Le direttive adottate in ambito europeo in materia di migrazione legale pertanto non fanno riferimento alla categoria più generale di immigrati per motivi di lavoro o migranti economici, il cui status è disciplinato dalle norme di diritto interno, ma solo ad alcune categorie specifiche o sotto-categorie.

Accanto agli strumenti settoriali, il 13 dicembre 2011 l'Unione ha adottato l'unico quadro normativo orizzontale comune a tutti i lavoratori legalmente ammessi nel mercato del lavoro: si tratta della direttiva relativa ad una procedura per il rilascio di un permesso unico di soggiorno e lavoro nell'UE e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro. *“In mancanza di una normativa orizzontale a livello di Unione”*, vi si afferma, *“i cittadini dei paesi terzi hanno diritti diversi a seconda dello Stato membro in cui lavorano e della loro cittadinanza. Al fine di sviluppare ulteriormente una politica di immigrazione coerente, di ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro e di integrare l'acquis esistente in materia di immigrazione, è opportuno definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi che non beneficiano*

---

<sup>130</sup> COM(2005) 669 definitivo, Comunicazione della Commissione. *Piano d'azione sull'immigrazione legale*, Bruxelles, 21.12.2005.

<sup>131</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, GU L 155 del 18.6.2009, pagg. 17–29.

<sup>132</sup> COM(2016) 378 final, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati*, Strasburgo, 7.6.2016.

<sup>133</sup> Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, GU L 94 del 28.3.2014, pp. 375–390; Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari*, GU L 157 del 27.5.2014, pp. 1–22.

*ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo*”<sup>134</sup>. La direttiva garantisce un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi analoghi a quelli dei cittadini dell’UE, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di retribuzione, istruzione, benefici fiscali, diritti sindacali e sicurezza sociale. Inoltre, mira a snellire le procedure burocratiche per tutti i potenziali immigrati che chiedono di vivere e lavorare in uno Stato membro dell’UE, consentendo loro di procurarsi un documento di lavoro ed il permesso di soggiorno attraverso una procedura unica, facilitando così i flussi d’immigrazione legale quando questi rispecchiano le necessità del mercato del lavoro comunitario. La direttiva non si applica a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda e ad alcune specifiche categorie, ossia residenti di lungo periodo, rifugiati, lavoratori distaccati, lavoratori stagionali o trasferiti all’interno della società.

In definitiva, il corpus legislativo in ambito di migrazione legale si compone di tre direttive di carattere più generale (ricongiungimento familiare, status dei migranti lungo-soggiornanti e direttiva sul permesso unico), affiancate da una serie di direttive settoriali. Va rilevato come in materia lo strumento della direttiva sia stato privilegiato in quanto consente una maggiore flessibilità; d’altra parte, esso accresce il rischio di trasposizione incompleta e incorretta, soprattutto laddove si tratti di direttive di armonizzazione minima o che fanno largo uso di clausole derogatorie per gli Stati membri<sup>135</sup>.

### *Immigrazione irregolare*

L’Unione europea ha dedicato una particolare attenzione sin dall’inizio alla necessità di gestire il fenomeno dell’immigrazione irregolare<sup>136</sup>, tanto da aver sollevato critiche per il suo approccio incentrato sulla sicurezza<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup>Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 *relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro*, GU L 16 del 23.1.2004, pp. 44–53, punto 19 dei considerando.

<sup>135</sup> CAGGIANO G., *Il completamento della disciplina dell’immigrazione legale nel diritto dell’unione: verso la rifusione in un codice europeo dell’immigrazione?*, in CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell’immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Seconda edizione con appendice di aggiornamento, 2016, pp.107-124.

<sup>136</sup> A differenza dei primi atti in materia prodotti dalla Commissione europea, il termine “migrazione irregolare” (in inglese “irregular” oppure “undocumented”) viene ora generalmente preferito al termine “migrazione illegale” in quanto non implica un legame con un’attività criminale, o un’azione illegale, ma connota un ingresso in modalità irregolare. Nel commentario edito da PEERS ET AL., si rileva a tal riguardo: *“From the inception of this competence [on irregular migration], the Council and the Commission adopted the language “illegal” immigration notwithstanding criticism from the European Parliament, the Council of the Europe’s Parliamentary Assembly and other international bodies and institutions. Terms such as “undocumented” or “irregular” migrants or migration, which are used in most international law, eschew the link with criminal law and criminal activity which the term “illegal” connotes in*

Tra le misure prese in questo ambito, alcune intendono in particolare a reprimere il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, come la Direttiva del 2002 che definisce il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali<sup>138</sup>; e la correlata Decisione quadro relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali<sup>139</sup>. Altre mirano a contrastare l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, in particolare la Direttiva del 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>140</sup>.

Sin dalla prima fase dello sviluppo della politica dell'UE in ambito di immigrazione, le istituzioni europee hanno focalizzato parte della loro attenzione sulle politiche di rimpatrio: nel 2002, per dar vita ad un'ampia consultazione pubblica sul tema, è stato pubblicato il *Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*<sup>141</sup>, i cui contributi sono stati rielaborati nella Comunicazione adottata il 14 ottobre

---

*English*», S. PEERS ET AL. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Vol.2, Eu Immigration Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, p. 484.

Con tale termine si connota un ingresso in modalità irregolare, che può essere utilizzato pertanto anche per coloro i quali successivamente presentano legittimamente domanda di asilo. La situazione di irregolarità si verifica sia a seguito dell'ingresso di cittadini di Paesi terzi nel territorio di uno stato membro in assenza di documenti regolari, sia a causa della trasformazione di un titolo di ingresso regolare in un soggiorno irregolare per via della decadenza di un titolo di ingresso (visto, regime di esenzione dal visto o richiesta di asilo). La qualificazione di irregolarità viene fatta alla luce degli orientamenti degli Stati membri, così come modificati e parzialmente armonizzati da norme comunitarie. Cfr. CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, op.cit., pag. 36.

<sup>137</sup> Diverse analisi evidenziano l'approccio "securitario" dell'Unione in materia di immigrazione. Il Prof. Caggiano rileva in proposito: "In generale, l'intera disciplina comunitaria su controlli delle frontiere, asilo e immigrazione si è sviluppata sulla base di un approccio pragmatico di adattamento alle esigenze di sicurezza. E' evidente, però, che l'accrescimento generalizzato dei controlli produce rischi per la tutela dei diritti fondamentali e per l'effettività dei rimedi giurisdizionali, vale a dire, per le componenti dello SLSG (libertà e giustizia), determinanti per lo sviluppo di una "comunità di diritto". Inoltre, si può anche revocare in dubbio che l'azione comunitaria sia sempre improntata correttamente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si pensi, ad esempio, da un lato, al "vuoto legislativo" sull'ammissione per motivi di lavoro, che rappresenta la vera e unica motivazione di qualsiasi movimento migratorio; dall'altro, alla panoplia di misure per contrastare l'ingresso o "sanzionare" la permanenza dei cittadini degli Stati terzi, quando il soggiorno non sia (o non sia più) autorizzato". CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, op.cit., pag. 8.

<sup>138</sup> Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5.12.2002, pp. 17-18.

<sup>139</sup> Decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

<sup>140</sup> Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30.6.2009, pp. 24-32.

<sup>141</sup> COM(2002) 175 definitivo, *Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, Bruxelles, 10 aprile 2002.



2002<sup>142</sup>. Al tema dei rimpatri è stato dedicato poi uno specifico programma adottato il 28 novembre 2002. Con il *Programma di Azione Rimpatri*, il Consiglio sollecitava lo sviluppo della cooperazione nell'ambito delle politiche comuni di rimpatrio, affrontando in particolare quattro temi: il rafforzamento immediato della cooperazione pratica fra gli Stati membri, gli standard minimi comuni per i rimpatri, i programmi di rimpatrio specifici per paese, e l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi, tra cui l'idea delle operazioni congiunte.

A partire dalla seconda fase caratterizzata dall'adozione del Programma dell'Aia, la cooperazione con i paesi di origine o di transito dei flussi migratori ha acquisito un'importanza sempre maggiore, soprattutto in relazione alla lotta all'immigrazione irregolare. Oltre ad avviare i negoziati tra Commissione e paesi terzi per concludere accordi di riammissione, la Commissione ha presentato nel 2005 la Proposta di *Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente*, adottata il 16 dicembre 2008<sup>143</sup>. La Direttiva si occupa in maniera specifica dei rimpatri, assicurando il rispetto del principio del rimpatrio volontario, che prevede un periodo di quattro settimane in cui il cittadino di un paese terzo nei cui confronti è stata emessa una decisione di rimpatrio o un provvedimento di allontanamento può organizzare in maniera autonoma il suo viaggio per lasciare il territorio dell'UE. Qualora ci siano invece elementi oggettivi per ritenere che l'interessato possa tentare la fuga in quel periodo, e quando non sia sufficiente l'applicazione di altre misure dirette ad evitare quel rischio, oppure nel caso in cui il cittadino del paese terzo eviti o ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento, gli Stati membri possono tenere il cittadino sotto custodia temporanea, per un periodo massimo di sei mesi. Specifiche disposizioni della direttiva mirano a proteggere, inoltre, i cittadini in questione, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali, il diritto di ricorso, il diritto ad avere la traduzione scritta o orale dei principali elementi della decisione o del provvedimento. Sulla direttiva rimpatri si tornerà più avanti (capitolo 6).

---

<sup>142</sup> COM(2002) 564 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 14.10.2002.

<sup>143</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, GU L 348 del 24.12.2008, pp. 98–107.

## **2.3. LO SVILUPPO DELLA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE**

### **2.3.1. Alle origini – prima fase intergovernativa**

Come evidenziato, prima in ambito informale o intergovernativo, e successivamente nell'ambito delle competenze attribuite alla Comunità e all'Unione, è emersa gradualmente la necessità di coordinare le politiche di immigrazione a livello europeo. Sin dall'inizio, si è affermata anche l'esigenza di coinvolgere gli Stati terzi nella gestione dei flussi migratori, pertanto l'elaborazione di una politica di immigrazione europea è stata accompagnata dallo sviluppo della sua dimensione esterna.

L'importanza di cooperare con gli Stati terzi in ambito di immigrazione era emersa in ambito europeo ben prima della formale attribuzione alla CE delle relative competenze, e le origini della dimensione esterna possono essere rinvenute già nell'integrazione di disposizioni sull'immigrazione all'interno di accordi di associazione e cooperazione<sup>144</sup>.

Più in generale, come per lo sviluppo sul fronte interno, alcuni precedenti possono essere fatti risalire alla fase intergovernativa, caratterizzata da un'idea di cooperazione improntata al tema della sicurezza<sup>145</sup>.

Nel 1991 la Comunicazione della Commissione sull'immigrazione<sup>146</sup> manifestava l'ambizione della CE di approfondire la collaborazione con gli Stati terzi in ambito di immigrazione. Impegno ribadito formalmente dal Consiglio europeo di Edimburgo, che adottando una Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione<sup>147</sup>, identificava una strategia in materia di immigrazione in grado di conciliare l'approccio focalizzato sulla lotta contro l'immigrazione irregolare, basato sulla conclusione di accordi di riammissione, con un approccio incentrato sulla lotta alle cause più profonde dei flussi migratori, attraverso strumenti di cooperazione economica o di aiuti allo sviluppo e un coordinamento delle politiche esterne. I due approcci delineati,

---

<sup>144</sup> EISELE K., *The external dimension of the EU's migration policy: different legal positions of third-country nationals in the EU: a comparative perspective*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2013.

<sup>145</sup> Si vedano ad esempio GEDDES A., *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester, 2007; LAVENEZ S., *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Ashgate, Aldershot, 2001.

<sup>146</sup> SEC(1991) 1855 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'immigrazione*, Bruxelles, 23 ottobre 1991.

<sup>147</sup> Consiglio europeo di Edimburgo, *Conclusioni della Presidenza*, 11-12 dicembre 1992, Allegato n. 5 della parte A, *Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione*.

quello cosiddetto di controllo e quello di prevenzione, rappresentano ancora oggi il fulcro della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE<sup>148</sup>.

Il Consiglio europeo di Edimburgo evidenziava a tal proposito: *“vari e diversi fattori sono importanti per la riduzione dei flussi migratori verso gli Stati membri: il mantenimento della pace e la fine dei conflitti armati; il pieno rispetto dei diritti umani; l'instaurazione di società democratiche e di adeguate condizioni sociali; una politica commerciale liberale, atta a migliorare le condizioni economiche dei paesi di emigrazione. Il coordinamento delle azioni nei settori della politica estera, della cooperazione economica e della politica in materia di immigrazione e di asilo a livello di Comunità e di Stati membri potrebbe altresì apportare un contributo sostanziale alla soluzione del problema dei flussi migratori”*<sup>149</sup>. D'altra parte, veniva incoraggiata anche la conclusione di *“accordi bilaterali o multilaterali con i paesi di origine o di transito, al fine di garantire che gli immigranti clandestini possano essere rinviiati nei loro rispettivi paesi d'origine, estendendo così la cooperazione in questo settore ad altri Stati, sulla base di relazioni di buon vicinato”*<sup>150</sup>, sottolineando che nelle relazioni con i paesi terzi, gli stati membri avrebbero tenuto conto *“delle prassi seguite da questi paesi nel riammettere i propri cittadini espulsi dal territorio degli Stati membri”*<sup>151</sup>.

Nel delineare i principi ai quali l'azione della Comunità e degli Stati membri avrebbe dovuto ispirarsi, il Consiglio ha pertanto anticipato i temi che hanno poi dominato l'azione dell'UE negli anni successivi.

Nel 1994 la Commissione arrivò a proporre anche un cosiddetto “approccio globale”<sup>152</sup>, basato su tre elementi: controllare l'immigrazione, rafforzare le politiche di integrazione, e agire per rispondere alla pressione migratoria, in particolare attraverso la cooperazione con i potenziali paesi di origine dei flussi. Contrariamente all'Approccio globale approvato nel 2005 (che verrà discusso più avanti), in questa proposta embrionale non venivano incluse iniziative miranti a creare opportunità di migrazione legale, e la cooperazione con gli Stati terzi non era legata a misure quali controlli di frontiera o riammissione<sup>153</sup>.

Il contenuto ambizioso della dichiarazione dei capi di stato e di governo europei riuniti a Edimburgo, o di altre proposte in materia, si scontrava però con l'assenza di una esplicita attribuzione di competenze all'allora Comunità europea in ambito di immigrazione, materia

---

<sup>148</sup> Per una definizione dei due approcci, in inglese “control approach” e “root causes approach”, si veda BOSWELL C., *The External Dimension*, op.cit., pp. 619-620.

<sup>149</sup> Consiglio europeo di Edimburgo, *Conclusioni della Presidenza*, op.cit., Allegato n. 5 della parte A, *Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione*, punto X.

<sup>150</sup> *Ivi*, punto 6.

<sup>151</sup> *Ivi*, punto 7.

<sup>152</sup> COM (1994) 23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *Immigration and Asylum Policies*, 23 February 1994.

<sup>153</sup> LAVENEX S., STUCKY R., “Partnering” for migration in EU external relations, op.cit.

inserita dal Trattato di Maastricht all'interno del terzo pilastro di cooperazione intergovernativa.

Nella consapevolezza della necessità di sviluppare parallelamente dimensione interna ed esterna dell'immigrazione, e alla luce delle modifiche predisposte con il Trattato di Amsterdam, alla fine del 1998 venne creato il Gruppo di Alto Livello Asilo e Migrazione (GALAM, più noto con l'acronimo in inglese HLWG)<sup>154</sup>. Secondo il mandato del Consiglio, il compito del Gruppo era quello di proporre un elenco di paesi di origine e di transito dei flussi migratori per cui disporre dei piani d'azione<sup>155</sup> al fine di fronteggiare la questione dell'immigrazione sulla base di *“un'impostazione comune, integrata e che abbracci più pilastri imperniata sulla situazione nei principali paesi d'origine dei richiedenti asilo e dei migranti”*<sup>156</sup>.

Queste prime iniziative hanno preparato il terreno per lo sviluppo della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, di cui si discuterà nel paragrafo successivo.

### **2.3.2. La prima fase: da Tampere all'Approccio globale (1999-2005)**

L'avvio di una politica esterna in ambito di immigrazione viene fatto generalmente risalire al 1999, anno di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ed in particolare al primo Consiglio europeo dedicato alla realizzazione di uno SLSG, tenutosi nella città finlandese di Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, che ne ha consacrato l'emergere di una dimensione esterna.

Le importanti innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam hanno inciso profondamente anche sull'azione esterna dell'Unione in materia di immigrazione.

Con il menzionato Trattato, le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione sono state trasferite nel primo pilastro comunitario, dotando allo stesso tempo la Comunità della competenza ad agire sulla scena internazionale in dette materie,

---

<sup>154</sup> Il Gruppo ad Alto Livello "Asilo e Migrazione" (GALAM, in inglese *High Level Working Group on Asylum and Migration*) è stato istituito dal Consiglio affari generali del 6/7 dicembre 1998 (comunicato stampa, doc. 13677/98, Presse 431), facendo seguito alla proposta avanzata nel medesimo anno dal governo olandese (13344/98 JAI 37 AG 15). Si tratta di un gruppo di lavoro del Consiglio, di matrice interdisciplinare, che si compone di funzionari ad alto livello dei singoli Stati membri e della Commissione. Per un approfondimento si veda *infra* paragrafo capitolo 5.4.5.

<sup>155</sup> Nei primi anni di attività il Gruppo ad Alto Livello ha dato vita a piani d'azione con l'Afghanistan, l'Iraq, la Somalia, lo Sri Lanka e il Marocco (adottati dal Consiglio europeo di Tampere) e al piano per l'Albania e le aree circostanti. Detti piani, pur non essendo vincolanti, sono stati sottoposti a dure critiche iniziali, in quanto redatti esclusivamente da funzionari UE addetti agli affari interni, senza la consultazione dei governi dei Paesi terzi interessati e in assenza di una adeguata copertura finanziaria. Fonte: Intervista 32.

<sup>156</sup> Consiglio affari generali, 2148a sessione, Bruxelles, 6/7 dicembre 1998.

alle condizioni fissate dall'art. 300 TCE<sup>157</sup> e entro i limiti del principio giurisprudenziale delle competenze esterne implicite<sup>158</sup>. Inoltre, l'integrazione nel Trattato dell'*acquis* di Schengen ha fornito alla Comunità una base giuridica solida su cui incentrare ulteriori sviluppi.

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, lo sviluppo della dimensione esterna della politica migratoria dell'UE è stato rapido e si è basato su programmi quinquennali dedicati alla realizzazione di uno SLSG, contenenti anche azioni strategiche da condurre in collaborazione con i Paesi terzi di origine o di transito.

Il primo di questi, il cosiddetto Programma di Tampere<sup>159</sup>, rappresenta una tappa fondamentale, in quanto ha evidenziato come la dimensione interna e quella esterna rappresentino due aspetti della stessa politica, complementari, affinché questa sia efficace. Il Programma fa seguito all'ambizione dell'UE espressa ancor prima che il Trattato entrasse in vigore e fa proprie le nuove possibilità offerte dal Trattato. Inoltre, la prospettiva di accesso di dieci paesi dell'Europa centro-orientale e la crisi dei rifugiati nei Balcani occidentali hanno favorito l'adozione di una più ampia agenda politica in materia di azione esterna, fatta propria dallo stesso Consiglio di Tampere<sup>160</sup>.

In tale occasione l'importanza della cooperazione con gli Stati terzi veniva infatti individuata come uno dei principi su cui fondare lo sviluppo dello SLSG. Nel capitolo dedicato ad una "Azione esterna di maggiore incisività"<sup>161</sup> vi si afferma: "[i]l Consiglio europeo ritiene essenziale che in questi settori l'Unione sviluppi anche una capacità di agire e di essere riconosciuta come partner di rilievo sulla scena internazionale. Ciò richiede una stretta cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali (...)"<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> Conformemente alla procedura di cui all'art. 300 TCE, ogni decisione adottata dal Consiglio nei settori contemplati dal titolo IV TCE deve essere approvata all'unanimità (art. 300, par. 2, TCE), previa consultazione del Parlamento europeo (art. 300, par. 3, TCE).

<sup>158</sup> Cfr. sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, in Racc. p. 263 e 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, *Kramer e a.*, in Racc. p. 1279; e i pareri 1/76 del 26 aprile 1977, *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, in Racc. p. 741 e 1/03 del 7 febbraio 2006, *Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, in Racc. p. I-1145. Il Trattato di Lisbona ha consacrato il principio di origine giurisprudenziale dall'art. 216 TFUE. A questo proposito, si rimanda al paragrafo 3.2.

<sup>159</sup> Consiglio europeo di Tampere, *Conclusioni della Presidenza*, 15-16 ottobre 1999.

<sup>160</sup> LAVENEX S., *Multilevelling EU external governance*, *op.cit.*

<sup>161</sup> Si noti come, a differenza dei programmi che seguiranno, nel Programma di Tampere non viene utilizzata l'espressione "dimensione esterna", ma tra i capisaldi della sua azione vi è un paragrafo dedicato a una "azione esterna di maggiore incisività". Il Programma si distingue anche per una la sinteticità dei suoi contenuti, in quanto le varie componenti dello SLSG vengono trattate in otto pagine.

<sup>162</sup> Consiglio europeo di Tampere, *Conclusioni della Presidenza*, *op.cit.*, punto 8.

Il Programma attribuisce un ruolo privilegiato al partenariato con gli Stati terzi di origine, invocato in più occasioni, e primo elemento del caposaldo “*politica comune dell’UE in materia di asilo e migrazione*”, considerato uno strumento essenziale per la promozione dello sviluppo comune<sup>163</sup>.

In questa prima fase, il richiamo è soprattutto all’approccio preventivo, che intende utilizzare tutti gli strumenti di cui dispone l’Unione in ambito esterno per eliminare le cause più profonde dell’emigrazione. Tale approccio mira così a diminuire la pressione migratoria verso l’Unione, tenendo in considerazione allo stesso tempo le esigenze di tutti gli Stati interessati.

E’ quanto ribadito dal richiamo all’approccio generale (denominato in altre sedi approccio globale) a cui deve conformarsi anche l’azione esterna dell’UE:

*“[L]’Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l’Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell’Unione stessa”<sup>164</sup>.*

Il Programma pone inoltre l’accento sulla coerenza, altro principio fondamentale al quale la politica esterna di immigrazione dell’UE deve conformarsi, affermando: “*Il Consiglio europeo sottolinea che tutte le competenze e gli strumenti di cui l’Unione dispone, in particolare nel campo delle relazioni esterne, devono essere sfruttati in maniera integrata e coerente per istituire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le tematiche della giustizia e degli affari interni devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione di altre politiche e attività dell’Unione*”<sup>165</sup>.

Oltre a principi più generali, a Tampere sono state stabilite una serie di azioni da adottare in via prioritaria per una migliore gestione dei flussi migratori, rinviando al Consiglio e alla Commissione la formulazione di dettaglio. Tali azioni, in contraddizione con l’approccio preventivo che sembra emergere nei primi punti, si focalizzano sull’adozione di misure volte a combattere l’immigrazione irregolare. Il Consiglio chiede, ad esempio, che vengano sviluppate, in stretta cooperazione con i paesi di origine e transito, campagne di informazione sulle effettive possibilità di migrazione legale; e incoraggia la conclusione di

---

<sup>163</sup> *Ivi*, par. I., punto 11. Gli altri elementi sono, nell’ordine: “*Regime europeo comune in materia di asilo*” (par. II.); “*Eguo trattamento dei cittadini dei paesi terzi*” (par. III.); “*Gestione dei flussi migratori*” (par. IV).

<sup>164</sup> *Ivi*, punto 11.

<sup>165</sup> *Ivi*, punto 59.

accordi di riammissione o l'assistenza ai paesi di origine e transito, al fine di promuovere il rientro volontario e aiutare le autorità di tali paesi a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta degli esseri umani e di adempiere i loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri<sup>166</sup>.

La mancata convergenza tra il sotteso approccio preventivo, e azioni proposte può essere fatto risalire, secondo alcuni autori, all'assenza di copertura finanziaria per incidere sulle cause più profonde dell'emigrazione e soprattutto alla difficile collaborazione tra funzionari preposti alle direzioni generali della Commissione europea interessate, in particolare la DG giustizia e affari interni (GAI), relazioni esterne (RELEX) e cooperazione allo sviluppo (DEVCO), reticenti a coordinare le proprie attività. Da un lato infatti i funzionari della DG GAI, allora recentemente inaugurata, erano poco propensi ad affidare la gestione del fenomeno migratorio ad altre direzioni, mentre i funzionari delle DG RELEX e DEVCO temevano che il perseguimento di finalità proprie della politica migratoria li avrebbe obbligati a rivedere le proprie priorità e risorse<sup>167</sup>. Nonostante le premesse, quindi, in questa prima fase l'azione esterna viene considerata funzionale soprattutto all'immigrazione irregolare.

A partire dal Programma di Tampere, l'esigenza di cooperare con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori è stata richiamata in una serie di conclusioni del Consiglio europeo, che hanno richiesto l'integrazione delle politiche migratorie nelle politiche esterne dell'Unione<sup>168</sup>. Inoltre, il Gruppo di lavoro di alto livello sull'immigrazione e l'asilo ha acquisito un ruolo più generale di coordinamento delle politiche interne ed esterne in ambito di immigrazione<sup>169</sup>.

Nel 2000 la Commissione ha presentato la prima comunicazione *'Su una politica comune di immigrazione'*, in cui vengono riportati alcuni elementi che ancora oggi dominano il dibattito sulla cooperazione con gli Stati terzi nell'ambito della migrazione legale<sup>170</sup>. La comunicazione presenta infatti una serie di motivazioni a favore della creazione di opportunità di immigrazione legale, dall'aumento dei flussi irregolari ai cambiamenti

---

<sup>166</sup> *Ivi*, punto 61.

<sup>167</sup> Si veda, *inter alia*, BOSWELL C., *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, *op.cit.*, pp. 632-635. Boswell ripercorre le diverse fasi di sviluppo della politica esterna di immigrazione, evidenziando la tensione tra l'approccio della prevenzione e quello dell'esternalizzazione, maggiormente focalizzato sulla sicurezza.

<sup>168</sup> Cfr. Consiglio europeo di Feira nel 2000, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2000; Consiglio europeo di Laeken, *Conclusioni della Presidenza*, 14 e 15 dicembre 2001; Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza*, 21-22 giugno 2002.

<sup>169</sup> Il Consiglio europeo di Tampere ha approvato i piani d'azione già conclusi dal Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" e ne ha prolungato il mandato (punto 12).

<sup>170</sup> LAVENEX S., STUCKY, R., *'Partnering' for migration in EU external relations*, *op.cit.*

demografici all'interno dell'Europa e alla possibilità per i migranti di agire come attori di sviluppo nell'ambito di un circuito di migrazione circolare.

D'altra parte, nell'intento di garantire la cooperazione degli Stati terzi nel rimpatrio di cittadini irregolari e nella lotta all'immigrazione irregolare, l'Unione ha sviluppato un approccio basato sull'uso della condizionalità, sull'idea cioè di fornire degli incentivi in cambio di tale cooperazione e sulla possibilità di impedire relazioni più strette in caso contrario, richiamata nel Consiglio europeo di Siviglia e Laeken.

Sottolineando la necessità di collegare in maniera più stretta politica di immigrazione e azione esterna dell'Unione, in particolare il Consiglio europeo di Siviglia, tenutosi nel giugno 2002, ha introdotto la cosiddetta "clausola sulla migrazione", insistendo affinché *"in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina"*<sup>171</sup>.

Inoltre, il Consiglio ha richiesto alla Commissione di procedere ad una valutazione sistematica delle relazioni con i paesi terzi che non cooperano in materia di immigrazione, da prendere in considerazione in tutti gli ambiti pertinenti di cooperazione tra l'Unione e i suoi paesi membri da una parte e lo Stato terzo in questione dall'altra. Con l'introduzione di tale meccanismo di valutazione<sup>172</sup>, il Consiglio fa presagire la possibilità di attuare delle contro-misure nei confronti dei paesi reticenti: nel caso di una violazione accertata degli obblighi di collaborazione sanciti in accordi conclusi con l'UE sulla gestione comune dei flussi migratori, viene stabilito che il Consiglio all'unanimità possa adottare nei confronti del Paese terzo interessato ogni misura necessaria rientrando nel quadro delle politiche dell'Unione, inclusa la PESC, rispettando tuttavia gli impegni assunti dall'UE in sede di pianificazione delle operazioni di cooperazione allo sviluppo, in conformità al principio di coerenza<sup>173</sup>.

In questo modo veniva abbandonata la proposta più rigorosa avanzata dalla Spagna e del Regno Unito, i quali proponevano di applicare delle sanzioni revocando gli aiuti allo

---

<sup>171</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza, op.cit.*

<sup>172</sup> Il sistema prefigurato a Siviglia verrà meglio precisato nell'ambito del Consiglio europeo di Salonicco. La sua prima applicazione è avvenuta nell'ambito di un progetto pilota; a tal proposito si veda la COM (2005) 352 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, *relativa al meccanismo di monitoraggio e di valutazione dei paesi terzi nel settore della lotta all'immigrazione clandestina*, Bruxelles, 28 luglio 2005.

<sup>173</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza, op.cit.*, punto 36: *"Se non si sarà ottenuto alcun risultato ricorrendo ai meccanismi comunitari esistenti, il Consiglio potrà prendere atto, all'unanimità, della mancanza ingiustificata di cooperazione da parte di un paese terzo nella gestione comune dei flussi migratori. In tal caso il Consiglio, conformemente alle norme dei trattati, potrà adottare misure o assumere posizioni nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e delle altre politiche dell'Unione europea, nel rispetto degli impegni assunti dall'Unione e senza mettere in discussione gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo"*.



sviluppo per l'ingiustificata mancanza di collaborazione da parte di uno Stato terzo nella lotta contro l'immigrazione irregolare. L'idea di introdurre per la prima volta una "condizionalità negativa" era stata anticipata ed ampiamente accettata al Consiglio dei ministri degli affari esteri in Lussemburgo. Nell'ambito del Consiglio di Siviglia, però, alcuni stati considerarono contro-produttiva la proposta, rifiutando di condizionare l'aiuto allo sviluppo alla cooperazione in ambito di immigrazione, e interpretandolo al contrario come una modalità per persuadere potenziali migranti a rimanere nel proprio paese e a non emigrare<sup>174</sup>.

Ciononostante, il Consiglio di Siviglia ha riportato al cuore della cooperazione con gli Stati terzi aspetti legati alla sicurezza, ponendo l'accento sulla necessità di intensificarli soprattutto in ambito di riammissione e controlli alle frontiere, e introducendo un sistema di controllo e sanzioni.

D'altra parte, il Consiglio ha posto un forte accento sulla necessità di un approccio equilibrato, sottolineando l'importanza che l'azione dell'UE in materia migratoria si svolga nel rispetto del giusto equilibrio tra una politica di integrazione degli immigrati che soggiornano legalmente sul territorio dell'UE e una politica di asilo che garantisca la protezione internazionale in linea con gli obblighi internazionali, da un lato, e una lotta più efficace contro l'immigrazione irregolare, dall'altro<sup>175</sup>. Tale principio trova applicazione anche in ambito esterno, nella ricerca di una soluzione di equilibrio tra le azioni improntate alla logica di controllo e quelle improntate alla logica di prevenzione. Accanto al nuovo sistema di controllo e sanzioni, nelle Conclusioni della Presidenza viene ribadito a tal proposito: *"un approccio integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina [deve] restare l'obiettivo costante dell'Unione europea a lungo termine"*<sup>176</sup>.

Nello stesso anno, la Commissione adottava la *Comunicazione della Commissione sull'integrazione delle questioni legate all'immigrazione nelle relazioni con gli Stati terzi*<sup>177</sup>, per rispondere alla richiesta

---

<sup>174</sup> PINYOL-JIMENEZ G., *The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union*, Amsterdam Law Forum, VOL 4(1), VU University of Amsterdam, 2012.

<sup>175</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza*, op.cit., punto 28.

<sup>176</sup> *Ivi*, punto 33: *"Il Consiglio europeo ritiene che la lotta contro l'immigrazione illegale richieda uno sforzo maggiore da parte dell'Unione europea e un approccio mirato al fenomeno, con la messa in campo di tutti gli strumenti adeguati nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea. A tale scopo, in ottemperanza alle conclusioni del Consiglio di Tampere, un approccio integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina deve restare l'obiettivo costante dell'Unione europea a lungo termine. [...] Il Consiglio europeo insiste affinché in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina"*.

<sup>177</sup> COM(2002) 703 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi*, Bruxelles, 3.12.2002.

dei capi di Stato e di governo di integrare la politica di immigrazione nelle relazioni dell'Unione con i paesi terzi e di affrontare la questione migratoria attraverso un'impostazione mirata, avvalendosi di tutti gli strumenti di cui l'UE dispone in materia di relazioni esterne. A tal fine, la comunicazione delineava quattro elementi chiave dello sviluppo della dimensione esterna dell'immigrazione: mantenere la coerenza tra le politiche e le azioni esterne attraverso un approccio onnicomprensivo; agire sulle radici del fenomeno; includere l'immigrazione nell'ambito delle strategie nazionali e regionali; mettere a disposizione dei fondi integrativi.

L'anno successivo, nel Consiglio di Salonicco, cominciava a prospettarsi la possibilità di una collaborazione destinata non solo a limitare i flussi migratori, ma a sfruttarne le potenzialità, introducendo una cooperazione volta a combattere l'immigrazione illegale e allo stesso tempo a "sondare canali di migrazione legale"<sup>178</sup>. A tal fine, come ribadito a Siviglia, il Consiglio dichiarava di voler iscrivere dialogo e azioni nei confronti dei paesi terzi nel settore della migrazione in un approccio generale e globale, integrato ed equilibrato<sup>179</sup>. Inoltre, il Consiglio introduceva il principio di differenziazione, in virtù del quale l'UE conclude accordi o piani di azione con Stati terzi tenendo conto delle specifiche caratteristiche del Paese interessato<sup>180</sup>.

#### *Progressi della prima fase: iniziative di azione esterna della politica di immigrazione dell'UE*

In questo primo quinquennio sono stati realizzati importanti passi nella maggior parte dei settori che riguardano la giustizia e gli affari interni, facendo uso degli strumenti predisposti dal Trattato di Amsterdam, con ripercussioni sulla dimensione esterna.

Per quanto riguarda la gestione e il controllo delle frontiere, ad esempio, è stato presentato un piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere esterne<sup>181</sup> ed è stata creata un'agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (Frontex)<sup>182</sup>. Sul fronte più stretto della cooperazione con gli Stati terzi, in questo periodo l'UE ha concluso accordi di riammissione<sup>183</sup> con Hong Kong e Macao e ha

---

<sup>178</sup> Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2003.

<sup>179</sup> *Ivi* punto 19.

<sup>180</sup> Al consiglio di Salonicco viene attribuito il risultato di avere fatto riferimento anche alla dimensione esterna della politica di asilo, che non costituisce oggetto del presente lavoro di ricerca, e di aver lanciato il nuovo programma di protezione regionale, sebbene ancora in fase progettuale.

<sup>181</sup> COM (2002) 233 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, 7 maggio 2002.

<sup>182</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, *che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, in GU L 349 del 25 novembre 2004, pp. 1-11.

<sup>183</sup> Gli accordi di riammissione saranno oggetto di ulteriore approfondimento nei capitoli 4 e 6.

dato avvio alle negoziazioni per la conclusione di accordi simili con Russia, Pakistan, Sri Lanka, Marocco, Ucraina, Algeria, Albania, Cina e Turchia, collegandoli in alcuni casi al rilascio facilitato dei visti. Infine, si è dotata di una misura intersettoriale di finanziamento, adottando il programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo AENEAS<sup>184</sup>.

Nonostante i successi registrati, come rilevato dalla stessa Commissione, *“il livello di ambizione iniziale è stato limitato da costrizioni di tipo istituzionale, ma talvolta anche da un consenso politico insufficiente”*<sup>185</sup>.

Tali difficoltà vengono fatte risalire innanzitutto alle costrizioni giuridiche ed istituzionali dei trattati, laddove l'unanimità in seno al Consiglio ha ostacolato il raggiungimento dell'accordo politico necessario tra gli Stati membri per adottare misure in ambito di immigrazione<sup>186</sup>, sia interne che esterne. La Commissione rilevava a tal proposito che *“Gli Stati membri si impegnano talvolta con reticenza a cooperare all'interno di questo nuovo ambito europeo e solo quando sono in gioco i loro interessi. Inoltre, il potere d'iniziativa condiviso con gli Stati membri ha talvolta condotto a privilegiare gli interessi nazionali rispetto alle priorità di Tampere. Peraltro, le attuali restrizioni del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo sono state oggetto di critiche quanto al grado di trasparenza del sistema decisionale”*<sup>187</sup>.

Inoltre, alcuni condizionamenti esterni, ed in particolare i gravi attentati terroristici di New York (2001) e di Madrid (2004), hanno riportato l'attenzione sul tema della sicurezza.

Nonostante tali ostacoli, l'Unione, attraverso “la politica dei piccoli passi”, ha posto le basi per l'azione esterna in materia di immigrazione, ulteriormente sviluppata negli anni a venire,

---

<sup>184</sup> Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, *che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo*, in GU L 80 del 18 marzo 2004, pp. 1-5.

<sup>185</sup> COM(2004) 401 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti*, 2 giugno 2004, pag. 5.

A tal proposito, va ricordato che la Commissione, su richiesta del Consiglio europeo, ha elaborato un quadro di controllo per esaminare ogni semestre i progressi compiuti. Cfr. COM(2000) 167 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea*, Bruxelles, 24 marzo 2000. Alla scadenza del periodo quinquennale, è stato presentato un bilancio globale e sono state tratteggiate priorità future.

<sup>186</sup> La regola del voto all'unanimità in seno al Consiglio era prevista per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ed è rimasta in vigore anche oltre tale termine in conseguenza del tardivo esercizio da parte dell'Unione delle possibilità offerte dall'art. 67, par. 2, TCE e dal par. 5 del medesimo articolo, introdotto dal Trattato di Nizza.

<sup>187</sup> COM(2004) 401 def., *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti, op.cit.*, pag. 5.

in particolare sotto l'impulso di alcuni Stati membri che avevano già stipulato accordi bilaterali con paesi terzi, come l'Italia, la Spagna o la Francia<sup>188</sup>.

Infine, il lancio della Politica di vicinato nel 2004<sup>189</sup> ha rappresentato un nuovo importante passo per il consolidamento della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE. Dato che i paesi del vicinato orientale e meridionale sono anche paesi di origine e transito di flussi migratori verso l'Europa, infatti, la cooperazione in questo ambito figura tra le aree prioritarie della PEV<sup>190</sup>.

### **2.3.3. Seconda fase: il Programma dell'Aia e l'adozione di un Approccio globale in materia di migrazione (2005-2009)**

La cooperazione con gli Stati terzi è stata riaffermata come una priorità in tutti i programmi quinquennali successivi a Tampere, che delineano le misure da adottare nell'ambito dello SLSG.

Il Programma dell'Aia del 2004<sup>191</sup>, e il suo Piano di azione del 2005<sup>192</sup>, hanno dato un nuovo impulso all'evoluzione della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, che viene considerata una "crescente priorità". Vi si afferma a tal proposito: *"L'asilo e la migrazione sono per loro stessa natura questioni internazionali. La politica dell'UE dovrebbe mirare ad assistere, nel contesto di un pieno partenariato, i paesi terzi, utilizzando ove opportuno risorse*

---

<sup>188</sup> BERRAMDANE A., *L'émergence d'une politique européenne commune d'immigration et son externalisation progressive*, in BERRAMDANE A., ROSSETTO J., *La politique européenne commune d'immigration*, Karthala, 2009.

<sup>189</sup> Il progetto per la messa in atto della PEV viene lanciato nel marzo del 2003 con la Comunicazione COM(2003) 104 definitivo, *Europa ampliata-Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, op.cit. Si vedano, inoltre, le comunicazioni COM(2003) 393 definitivo, Comunicazione della Commissione. *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*, Bruxelles, 1.07.2003; e COM(2004) 373 definitivo, *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, op.cit.

<sup>190</sup> Si veda a tal proposito la Comunicazione COM(2011) 303 definitivo, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, op.cit. La comunicazione, con cui la PEV è stata rivista, dedica un paragrafo al tema "Migrazione e mobilità", pag. 12 e 13, sottolineando l'importanza di collaborare con gli Stati del vicinato. Vi viene evidenziato che "La mobilità dei lavoratori è uno dei settori che possono trarre vantaggio dalla complementarità tra l'UE e i suoi vicini" e che "I paesi partner sono inoltre importanti paesi di origine e di transito per i migranti irregolari. Collaborare per combattere la migrazione irregolare è fondamentale per attenuare le sofferenze umane e la diminuzione della sicurezza associate a tale fenomeno". Tale priorità è stata confermata dalla revisione effettuata nel 2015, nella quale si afferma "La mobilità sicura e legale e la lotta contro la migrazione irregolare e la tratta e il traffico di esseri umani costituiscono anch'esse delle priorità" (pag. 3) e ancora "La PEV rispecchierà un'intensificata cooperazione in materia di migrazione sia regolare che irregolare", dettagliando successivamente le specifiche misure in materia". JOIN(2015) 50 final, *Riesame della politica europea di vicinato*, op.cit., pp.16 e ss.

<sup>191</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 4-5 novembre 2004, allegato I, doc. n. 14292/1/04 REV 1 – *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea*, GU C 53, del 3.3.2005, pp. 1-14.

<sup>192</sup> COM(2005) 184 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10 maggio 2005.

*comunitarie esistenti, negli sforzi che compiono per migliorare la loro capacità di gestione della migrazione e di protezione dei rifugiati, prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina, informare circa canali legali di migrazione, risolvere le situazioni dei rifugiati offrendo un migliore accesso a soluzioni durature, creare una capacità di controllo delle frontiere, aumentare la sicurezza dei documenti e affrontare il problema del rimpatrio*<sup>193</sup>.

Nel programma dell'Aia, a differenza di Tampere, la dimensione esterna viene disciplinata in un paragrafo a sé, denominato “*Dimensione esterna dell'asilo e della migrazione*”, che viene tuttavia inserito insieme a questioni relativi alla dimensione interna nell'ambito della stessa rubrica, “*Rafforzamento della libertà*”<sup>194</sup>. Il programma sottolinea infatti il legame tra le due dimensioni, ribadendo che l'azione esterna è giustificata alla luce dell'esistenza delle politiche interne<sup>195</sup>.

L'azione esterna viene focalizzata su due temi principali: il partenariato con i Paesi terzi, di origine o di transito, volto a ridurre le cause all'origine dei flussi migratori; e la politica in materia di rimpatrio e riammissione, basata su una logica repressiva e di controllo. In questo modo, il programma sembra far propria la volontà di trovare un equilibrio tra le due logiche, ribadendo la necessità di un approccio globale, che abbracci tutte le fasi della migrazione.

Quanto alle priorità di azione, il Programma dell'Aia incoraggia l'assistenza tecnica e finanziaria ai Paesi terzi negli sforzi che questi compiono in materia di politica migratoria, la piena integrazione della questione migratoria nelle relazioni con i Paesi terzi e, in linea con il principio della differenziazione, la negoziazione di piani di azione con i Paesi del vicinato, anche al fine di collaborare con Paesi di transito dei flussi migratori. Inoltre, ribadisce l'importanza della tempestiva conclusione di nuovi accordi di riammissione, sollecitando a tal fine la nomina di un rappresentante speciale e l'istituzione di un apposito fondo (il fondo europeo per i rimpatri)<sup>196</sup>. A tal proposito, viene rivolto un appello al Consiglio e alla Commissione affinché valutino l'opportunità di utilizzare la conclusione di accordi per il rilascio facilitato del visto di breve durata al fine di incentivare la collaborazione degli Stati terzi in materia di rimpatri.

---

<sup>193</sup> Consiglio Europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 4 e 5 Novembre 2004.

<sup>194</sup> Nella rubrica “*Rafforzamento della libertà*” vengono inclusi i paragrafi dedicati ai seguenti temi: cittadinanza dell'Unione; politica in materia di asilo, migrazione e frontiere; regime europeo comune in materia di asilo; migrazione legale e lotta al lavoro illegale; integrazione dei cittadini di paesi terzi; dimensione esterna dell'asilo e della migrazione; gestione dei flussi migratori.

<sup>195</sup> Programma dell'Aia, *op. cit.*, pag. 14.

<sup>196</sup> *Ivi*, pag. 6.

Questi orientamenti sono stati dettagliati nella *Strategia per la Dimensione esterna dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*<sup>197</sup>, adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2005, al fine di individuarne obiettivi, priorità e strumenti disponibili. La strategia mira a migliorare la coerenza in materia garantendo una continuità e un collegamento costante tra azione esterna e politica di immigrazione dell'UE, sottolineando “*come la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell'UE*”<sup>198</sup>, quali la condivisione e la promozione dei valori di libertà, sicurezza e giustizia nei Paesi terzi. La comunicazione identifica l'immigrazione irregolare come una delle principali sfide esterne che devono essere affrontate attraverso la dimensione esterna dello SLSG: “*L'immigrazione illegale continua a svilupparsi, ponendo l'UE nella necessità di elaborare un approccio globale che non affronti soltanto gli aspetti dell'ammissione e dell'integrazione, ma anche le cause profonde del fenomeno e il suo impatto sui paesi di origine e transito*”<sup>199</sup>.

La questione della coerenza viene ribadita in questo e in altri documenti e rappresenta una importante sfida: si tratta di garantire la coerenza tra la dimensione interna e la dimensione esterna della politica di immigrazione, ma anche tra gli aspetti esterni dell'immigrazione e gli altri obiettivi perseguiti dall'azione esterna dell'UE, come la stabilità o lo sviluppo.

Alla fine del 2005, sulla scia della tragedia di Ceuta e Melilla, le enclavi spagnole presenti nel territorio marocchino, l'UE si è dotata per la prima volta di un *Approccio globale in ambito di immigrazione*<sup>200</sup>, focalizzato dapprima sulla regione africana, e basato su tre pilastri tematici: migrazione legale, migrazione irregolare, legame tra migrazione e sviluppo. L'Approccio “*manifesta l'ambizione dell'Unione europea di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i paesi terzi*”<sup>201</sup>. In questa ottica, sono state organizzate negli anni successivi importanti conferenze e incontri internazionali per rafforzare il dialogo tra l'Unione e i Paesi africani: nel 2006 a Rabat è

---

<sup>197</sup> COM(2005) 491 definitivo, Comunicazione della Commissione *Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Bruxelles, 12.10.2005. La strategia è stata adottata dal Consiglio il 30 novembre 2005 (doc. n. 4366/3/05). Si veda, inoltre, Council of the EU, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 6 dicembre 2005, doc. n. 15446/05.

<sup>198</sup> COM(2005) 491 definitivo, *Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>199</sup> *Ibidem*

<sup>200</sup> COM (2005) 621 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court*, Bruxelles, 30.11.2005.

<sup>201</sup> COM(2008) 611 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni. *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie*. Bruxelles, 8.10.2008.

stato avviato un partenariato euro-africano sulla migrazione e lo sviluppo tra UE e Paesi dell'Africa nord-occidentale, e a Tripoli nel novembre 2006 si sono riuniti tutti gli Stati dell'intero continente africano segnando l'inizio di una strategia comune con l'UE; nel novembre 2007 si è tenuto l'incontro ministeriale euro-mediterraneo ad Albufeira, coinvolgendo dieci Paesi terzi dell'area mediterranea, per stabilire priorità nella forma di concrete iniziative di cooperazione. Tali incontri sono stati replicati negli anni a venire.

L'Approccio globale è stato oggetto poi di diverse comunicazioni specifiche della Commissione<sup>202</sup>, che hanno stabilito misure a breve termine per alcuni Paesi e zone geografiche e hanno proposto azioni mirate per aumentarne il coordinamento, la coerenza e le sinergie, riaffermando il principio secondo il quale per gestire efficacemente i flussi migratori siano necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi e le questioni migratorie vadano pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione, inglobando al tempo stesso le questioni che ne discendono<sup>203</sup>. Nel 2007 l'Approccio è stato esteso alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea e, in misura minore, al Medio Oriente e all'Asia<sup>204</sup>, in linea con le priorità precedentemente stabilite con la politica europea di vicinato, la strategia di preadesione e il processo di allargamento, contesti in cui il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione erano già avviati. Più in generale, altre comunicazioni adottate in ambito di immigrazione hanno contribuito ai tre pilastri tematici citati.

Come rilevato dalla stessa Commissione, *“L'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori, a trasformare*

---

<sup>202</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 15 e 16 dicembre 2005. Allegato 1. *Approccio Globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo*; COM (2006) 735 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo *L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*, Bruxelles, 30.11.2006; COM (2007) 247 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato Delle Regioni. *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, Bruxelles, 16.5.2007; COM (2008) 611 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni. *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie*, Bruxelles, 8.10.2008.

<sup>203</sup> COM (2008) 611 definitivo, *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione*, *op.cit.*

<sup>204</sup> COM (2007) 247 definitivo, *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, *op.cit.*

*migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo, ad attribuire maggiore attenzione nelle politiche alla questione del lavoro dignitoso per gestire meglio la migrazione economica*<sup>205</sup>.

In questo senso, l'Approccio manifesta l'ambizione dell'Unione di istituire “*un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente*”<sup>206</sup>, rappresentando un tentativo di introdurre anche l'elemento della migrazione legale nelle relazioni con gli Stati terzi, per affrontare tutti gli aspetti rilevanti della migrazione in modo equilibrato ed esaustivo, in partenariato con i paesi terzi. Pertanto per la prima volta all'interno di una stessa politica vengono inserite, accanto ad iniziative di lotta contro l'immigrazione irregolare, misure per incentivare la migrazione circolare, pacchetti per la mobilità e una maggiore attenzione all'impatto della migrazione sullo sviluppo.

Alcuni elementi del nuovo approccio sono stati successivamente ripresi nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (patto europeo) del 2008, accordo inter-governamentale non vincolante, proposto dal governo francese durante la sua Presidenza del Consiglio dell'UE. Il patto ha ribadito la considerazione delle questioni migratorie come parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione, identificando tra gli obiettivi quello di sviluppare una politica comune sull'immigrazione e sull'asilo che tenga conto degli interessi di tutti i soggetti coinvolti dal fenomeno migratorio e creare un partenariato globale con i Paesi terzi per favorire le sinergie tra migrazione e sviluppo<sup>207</sup>. Il legame tra migrazione e sviluppo è bidirezionale: la politica di sviluppo può da una parte alleviare la pressione migratoria verso l'UE, in linea con l'approccio di prevenzione; e d'altro canto canali di immigrazione legale possono favorire lo sviluppo economico di Paesi terzi e attenuare la carenza di manodopera o il declino demografico degli Stati dell'Unione, secondo una logica di co-sviluppo<sup>208</sup>. Il fenomeno dell'immigrazione, così, non viene più percepito soltanto come una sfida, o un problema da risolvere, ma anche come un'opportunità che può portare dei vantaggi a tutte le parti coinvolte, Stati di origine, di arrivo e migranti stessi<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> COM(2008) 611 definitivo, *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione*, op.cit., pag. 3.

<sup>206</sup> *Ivi*, pag. 11.

<sup>207</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24 settembre 2008, doc. n. 13440/08, ASIM 72. Il testo del patto è stato presentato durante il Consiglio GAI di Canne del 7-8 luglio 2008, ed è stato adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre del medesimo anno. Cfr. Consiglio europeo di Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 15 e 16 ottobre 2008, doc. n. 14368/08, CONCL 4.

<sup>208</sup> Sul concetto di co-sviluppo, o sulla logica del “*triple wins*”, si veda ad esempio LAVENEX S., KUNZ R., *The Migration-Development Nexus in EU External Relations*, in *Journals of European Integration*, 2008, pp. 439-457.

<sup>209</sup> Anche sul fronte della politica dell'asilo, che non costituisce oggetto della presente analisi, il patto europeo fa dei passi avanti, proponendo l'istituzione di una nuova agenzia in materia, e riconoscendo che la protezione internazionale al richiedente asilo può essere riconosciuta in Stati terzi, attraverso i programmi di protezioni regionali, o all'occorrenza sul territorio dell'Unione attraverso il programma di reinsediamento.



In definitiva il patto, riprendendo e ribadendo alcuni concetti precedentemente espressi, ha segnato un nuovo impulso politico alla strategia esterna in materia di immigrazione, rappresentando un'ulteriore tappa della sua evoluzione.

*Progressi della seconda fase: iniziative di azione esterna della politica di immigrazione dell'UE*

Il Programma dell'Aia ha segnato un'altra tappa importante, nella quale l'Unione ha compiuto notevoli passi per la realizzazione degli obiettivi della sua politica di immigrazione<sup>210</sup>, rivolgendo una particolare attenzione alla dimensione esterna. In questa fase, l'Unione ha rafforzato la sua cooperazione con gli Stati terzi, concludendo accordi di riammissione con Sri Lanka, Albania, Russia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Moldova e Ucraina<sup>211</sup>, e accordi per la facilitazione del visto di breve durata con Russia, Albania, Ucraina, Moldova, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro<sup>212</sup>. Inoltre l'UE ha lanciato il nuovo strumento denominato partenariato per la mobilità, che riflette lo spirito onnicomprensivo dell'Approccio globale, con i primi progetti pilota con Capo Verde, Moldova e Georgia<sup>213</sup>, e intrapreso una serie di misure nell'ambito della politica di asilo<sup>214</sup>. In

---

<sup>210</sup> COM(2009) 263 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia*, 10 giugno 2009. Sul tema si vedano, *inter alia*, DE ZWAAN J.W., GOUDAPPEL F.A.N.J., *Freedom, security and justice in the European Union: implementation of the Hague programme*, L'Aia, 2006; FAVILLI C., *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica d'immigrazione e di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, p. 13-35; KADDOUS C., DONY M., *D'Amsterdam à Lisbonne: dix ans d'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 2010, in particolare pp. 61-79.

<sup>211</sup> Per gli accordi di riammissione si rimanda ai capitoli 4 e 6.

<sup>212</sup> Decisione del Consiglio 2007/340/CE, del 19 aprile 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata tra la Comunità europea e la Federazione russa*, GU L 129 del 17.5.2007, pag. 25; decisione del Consiglio 2007/821/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 84; decisione del Consiglio 2007/840/CE, del 29 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e l'Ucraina*, in GU L 332 del 18.12.2007, p. 66; decisione del Consiglio 2007/822/CE, dell' 8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 96; Decisione 2007/824/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 120; Decisione 2007/825/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 136; Decisione 2007/823/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 108; Decisione del Consiglio 2007/827/CE, del 22 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica Moldova*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 168.

<sup>213</sup> Per i partenariati per la mobilità si rimanda ai capitoli 4 e 5.

<sup>214</sup> In particolare, durante questa fase, l'UE ha presentato alcuni programmi pilota di protezione regionale, ha proposto l'istituzione di un ufficio europeo di sostegno per l'asilo e ha proposto l'avvio di un programma comune di reinsediamento. Le misure in materia di asilo non costituiscono oggetto del presente lavoro di ricerca, e non verranno pertanto ulteriormente approfondite.

ambito finanziario, ha lanciato un programma tematico per il finanziamento delle azioni adottate in materia di immigrazione e asilo, denominato programma “Solidarietà e gestione dei flussi migratori” per il periodo 2007-2013<sup>215</sup>. In questa fase, come si è visto, l’UE si è dotata di un primo quadro intersettoriale di riferimento per la sua azione esterna in materia di immigrazione, l’Approccio globale, basato su un partenariato autentico con i paesi terzi, che riflette la volontà di adottare una prospettiva più ampia, attraverso un approccio più equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno migratorio.

Come rilevato dal rapporto di valutazione della stessa Commissione, in questa fase sono stati compiuti importanti passi per la realizzazione di molti ambiziosi obiettivi previsti nel programma dell’Aia, ma i progressi in taluni settori, come quello dell’immigrazione legale, hanno registrato risultati alterni<sup>216</sup>.

A tal proposito, va rilevato che, a partire dal 2005, è venuto meno un importante ostacolo istituzionale, in quanto il metodo della co-decisione e del voto di maggioranza qualificata sono stati applicati a tutti i settori rientranti nel titolo IV TCE, escluso quello dell’immigrazione legale<sup>217</sup>.

Ciononostante, anche in questa fase l’Unione ha dovuto fare i conti con limiti interni e condizionamenti esterni, dovendo ridimensionare le proprie ambizioni iniziali. La mancata ratifica del Trattato costituzionale ha in parte condizionato la realizzazione del programma<sup>218</sup>. Inoltre, la disparità di progressi viene fatta risalire dalla stessa Commissione alle sfide uniche poste all’UE nel settore GAI, come un *acquis* relativamente recente e il ruolo insufficiente del Parlamento europeo in alcuni ambiti. Vanno rilevate infine le difficoltà organizzative e finanziarie incontrate dalla Commissione, con l’aumento progressivo del carico di lavoro, e la necessità di coordinamento tra la DG GAI e altre direzioni vista la natura “inter-pilastro”

---

<sup>215</sup> Decisione del Consiglio 2007/435/CE, del 25 giugno 2007, *che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"*.

<sup>216</sup> COM(2009) 263 def., *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia*, *op.cit.*, pag. 14.

<sup>217</sup> Come già evidenziato, su impulso del Consiglio europeo del 22 dicembre 2004, è stata adottata la decisione attua ad applicare la co-decisione e il metodo di voto della maggioranza qualificata a tutti i settori rientranti nel titolo IV TCE a partire dal 1° gennaio 2005, esclusi gli ambiti relativi all’immigrazione legale e al diritto di famiglia. Si veda Decisione 2004/927/CE del Consiglio, del 22 dicembre 2004, *op.cit.*

<sup>218</sup> Il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa è stato firmato il 29 ottobre 2004 dai capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e degli allora 3 paesi candidati, e quindi approvato all’unanimità il 18 giugno 2004. Per entrare in vigore, il Trattato doveva essere ratificato da ciascuno dei paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali. L’esito negativo dei referendum svoltisi a tal fine in Francia e nei Paesi Bassi, rispettivamente il 29 maggio e il 1 giugno 2005, ha impedito pertanto la sua entrata in vigore. Il percorso di riforma è stato successivamente ripreso con il Trattato di Lisbona che si ispira al trattato costituzionale e riprende la maggior parte delle riforme istituzionali e politiche ivi previste, pur presentandole in forma diversa.

della politica di immigrazione<sup>219</sup>. Sul fronte esterno, oltre alla minaccia terroristica, l'UE si è trovata a fronteggiare nuove sfide, come il grande allargamento ad est del 2004 e la crisi finanziaria esplosa nel 2008, che ha avviato una fase di incertezza economica e disoccupazione che ha spinto gli Stati membri ad assumere un atteggiamento più restrittivo. Nonostante questi limiti, la fase avviata con il Programma dell'Aia ha rappresentato un importante passo in avanti nell'evoluzione della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, in cui l'Unione si è dotata di diversi strumenti per rispondere alle complessità del fenomeno migratorio, ambendo a stabilire un approccio equilibrato e un partenariato rafforzato con gli Stati terzi.

#### **2.3.4. Terza fase: le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dal Programma di Stoccolma, e il rinnovato Approccio globale (2010-2014)**

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona al quadro giuridico dell'Unione hanno avviato una nuova fase, caratterizzata dalla volontà di creare una politica 'comune' di immigrazione. Il Trattato introduce degli elementi importanti anche per la dimensione esterna della politica di immigrazione, dando la possibilità all'Unione di creare un legame maggiore tra esigenze di tipo domestico e azione esterna<sup>220</sup>.

Innanzitutto, viene eliminata la struttura a pilastri, pur mantenendo alcune procedure distinte a seconda delle diverse materie, e viene conferita all'Unione personalità giuridica unica. In questo modo, ne viene rafforzato il potere negoziale e viene ulteriormente potenziata la sua credibilità quale attore internazionale, dato che l'Unione acquisisce la capacità di stipulare a suo nome accordi internazionali con uno o più Paesi terzi o organizzazioni, vincolanti sia per le sue istituzioni che per gli Stati membri<sup>221</sup>. Tra questi, l'art. 79.3 TFUE attribuisce espressamente all'Unione la competenza a concludere accordi con i Paesi terzi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, di cittadini di Paesi terzi che non soddisfino le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri<sup>222</sup>. In mancanza di un riferimento specifico, la

---

<sup>219</sup> COLLETT E., *Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy*, EPC Working Paper n. 32, December 2009.

<sup>220</sup> FREYBURG T., *The Janus Face of EU Migration Governance: Impairing Democratic Governance at Home-Improving It Abroad?*, *op.cit.*

<sup>221</sup> Il Trattato sancisce la scomparsa della Comunità europea come soggetto giuridico e la sua sostituzione da parte dell'Unione europea (art. 1, par. 3 TUE) che acquisisce piena personalità giuridica anche nei settori della PESDC (politica estera e di sicurezza comune) e della GAI (Giustizia e affari interni).

<sup>222</sup> Tali accordi (non solo di riammissione, ma anche di facilitazione del visto) erano in realtà già stati conclusi dall'Unione in alcune circostanze, applicando il principio di parallelismo di competenza, mentre con il

competenza dell'Unione viene considerata concorrente con quella degli Stati membri, che preservano la possibilità di concludere propri accordi bilaterali di riammissione, o più in generale, accordi internazionali<sup>223</sup>. L'Unione, d'altra parte, può concludere accordi internazionali non solo quando è previsto dai trattati in specifiche materie, ma anche qualora la conclusione dell'accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comunitarie o alterarne la portata<sup>224</sup>.

Più in generale, le competenze dell'Unione nell'ambito della politica estera vengono rafforzate<sup>225</sup>, anche attraverso la creazione del Servizio europeo di azione esterna<sup>226</sup> (SEAE), presieduto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>227</sup>. La figura dell'Alto Rappresentante (AR), a cui il Trattato attribuisce anche la vicepresidenza della Commissione, mira a conferire maggiore impatto, coerenza e visibilità all'azione esterna dell'UE, garantendo una migliore sinergia tra Consiglio e Commissione, e di fatto anche una maggiore coerenza tra gli strumenti di politica estera e interna. L'AR ha il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione e di contribuire ad attuarla, con le sue proposte, in qualità di mandatario del Consiglio. Inoltre presiede il Consiglio "Relazioni Esterne", composto dai Ministri degli esteri degli Stati membri, ha il ruolo di supervisione e di coordinamento nella gestione della PESC e può svolgere un ruolo rilevante nel favorire la convergenza di posizioni tra gli Stati membri.

Un altro sviluppo nel settore è rappresentato dalla creazione di un nuovo gruppo di lavoro all'interno del Consiglio, il gruppo GAI-RELEX (JAIEX), con l'intento di coordinare le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni, diventando un luogo di incontro, scambio di vedute e opinioni e coordinamento tra attori che operano nei due ambiti. Il gruppo è altresì incaricato delle preparazione dei dialoghi strutturali dell'UE con paesi partner in materia GAI. Questi sviluppi sono stati identificati come un tentativo di "istituzionalizzare" la dimensione esterna dell'ambito GAI<sup>228</sup>, e hanno evidenziato la complessità di questo nuovo settore che difficilmente può essere inquadrato nell'ambito

---

Trattato di Lisbona tale competenza viene formalmente attribuita all'Unione. Per un approfondimento sulla ripartizione delle competenze, si rimanda al paragrafo 3.2.

<sup>223</sup> Si veda *infra*, capitolo 6.3.1.

<sup>224</sup> Art. 216 TFUE

<sup>225</sup> MISSIROLI A., *The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon: A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review* 15, No.4, 2010.

<sup>226</sup> Art. 27.3, TUE.

<sup>227</sup> Art. 18 TUE.

<sup>228</sup> WOLFF S., MOUNIER G., *The external dimension of JHA: a new dimension of Eu diplomacy*, *op.cit.*

della politica estera o della sicurezza interna, ma si pone tra i due riflettendone il forte legame.

Nel dicembre 2009, allo scadere del quinquennio del Programma dell'Aia, il Consiglio europeo ha adottato un nuovo programma pluriennale per lo SLSG per il periodo 2010-2014, secondo una prassi fatta propria dal Trattato di Lisbona<sup>229</sup>.

Il Programma di Stoccolma<sup>230</sup> prende atto dei risultati ottenuti nell'ultimo decennio e dedica un'ampia sezione alla dimensione esterna dello SLSG, considerata una priorità politica<sup>231</sup>, la cui importanza viene ribadita a più riprese. Vi si afferma a tal proposito: *“Dall'importanza della dimensione esterna della politica dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si evince che è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione. Tale dimensione esterna è essenziale per poter affrontare le sfide chiave con cui ci confrontiamo e offrire ai cittadini dell'Unione maggiori possibilità di lavoro e di relazioni d'affari con il resto del mondo. Tale dimensione esterna è essenziale per la realizzazione efficace degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere oggetto di particolare considerazione in tutti gli altri aspetti della politica estera dell'Unione ed essere pienamente coerente con questi”*<sup>232</sup>.

Pur riconoscendo gli importanti risultati conseguiti in questo ambito, vengono evidenziate le continue sfide che l'Europa deve affrontare e la necessità di farlo in modo globale, intensificando gli sforzi per migliorare la coerenza tra i settori d'intervento e la cooperazione con i Paesi partner.

Il principio dell'equilibrio è il cuore del Programma, che si riflette nel titolo attribuitogli: *“Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”*. L'Unione cioè viene chiamata al difficile compito di trovare un equilibrio tra l'esigenza di tutelare i diritti e le libertà fondamentali e garantire la sicurezza a beneficio dei cittadini, collaborando a tal fine anche con gli Stati terzi.

Il Programma elenca i principi che devono sottendere la dimensione esterna dello SLSG, quali il partenariato, la solidarietà, la coerenza e l'uso di tutti gli strumenti disponibili<sup>233</sup> e ,

---

<sup>229</sup> Ai sensi dell'art. 68 TUE, *“Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia”*.

<sup>230</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 10-11 dicembre 2009, doc. n. EUCO 6/09 – *Il Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, GU C 115, del 4.5.2010, pp. 1-38.

<sup>231</sup> A differenza dei programmi precedenti, il programma di Stoccolma è suddiviso in paragrafi che enunciano priorità politiche: 1. La tutela della cittadinanza e dei diritti fondamentali, 2. Un'Europa di diritto e di giustizia, 3. Un'Europa che protegge, 4. Accesso alla giustizia in un mondo globalizzato, 5. Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e asilo, 6. Il ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato – la dimensione esterna.

<sup>232</sup> *Il Programma di Stoccolma, op.cit.*, pag. 5

<sup>233</sup> *Ivi*, par.7.1., pp. 33-34: *“unicità dell'azione esterna dell'Unione, partenariato, sviluppo dell'acquis dell'Unione e internazionale, collaborazione con i Paesi vicini, scambio di informazioni, solidarietà, coerenza e complementarità nell'azione, uso*

sul piano dell'azione, si limita a ribadire l'esigenza di rafforzare e portare avanti alcune iniziative, come il partenariato per la mobilità e la conclusione di accordi di facilitazione del visto e di riammissione.

Per perseguire gli obiettivi del Programma, la Commissione ha adottato l'anno successivo un dettagliato Piano di azione per la sua attuazione<sup>234</sup>, confermando l'importanza di una dimensione esterna forte. Inoltre, conformandosi all'invito formulato dal Consiglio europeo nel Programma di Stoccolma, il Consiglio ha adottato nel febbraio del 2010 una *Strategia sulla sicurezza interna*, al fine di sviluppare un modello comune di sicurezza, basato sui principi e i valori dell'Unione<sup>235</sup>, e completare la strategia europea di sicurezza del 2003 riferita alla dimensione esterna<sup>236</sup>. Vi si afferma a tal proposito: “*non può esistere un concetto di sicurezza interna senza una dimensione esterna, poiché sempre più la sicurezza interna dipende in ampia misura dalla sicurezza esterna. La cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale, da parte dell'UE e degli Stati membri è essenziale al fine di garantire la sicurezza, proteggere i diritti dei nostri cittadini e promuovere la sicurezza e il rispetto dei diritti all'estero*”<sup>237</sup>. La Strategia suggerisce pertanto di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione per garantire la sicurezza dei cittadini, mettendo in atto anche un'azione oltre le frontiere dell'UE; in questo senso, il dialogo e la cooperazione con i Paesi di origine e transito vengono considerati indispensabili.

Nel 2011, in concomitanza con i nuovi disordini nel Mediterraneo e le possibili conseguenze in ambito di flussi migratori irregolari, l'UE ha rivisto il suo Approccio globale, denominato ora Approccio Globale in materia di migrazione e mobilità. Il rinnovato approccio intende “*sfruttare i vantaggi di una migrazione ben gestita e [...] rispondere alle sfide delle nuove tendenze migratorie*”<sup>238</sup> attraverso un dialogo rafforzato ed una maggiore cooperazione operativa con i Paesi terzi partner, incentrati su quattro pilastri: migrazione legale e mobilità, lotta all'immigrazione irregolare e alla tratta degli esseri umani, protezione internazionale e dimensione esterna della politica di asilo, e accresciuto legame tra

---

*di tutti gli strumenti disponibili, impiego efficace delle risorse, azioni d'informazione, controllo e valutazione e, infine, approccio intraprendente nelle relazioni esterne”.*

<sup>234</sup> COM(2010) 171 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, Bruxelles, 20 aprile 2010.

<sup>235</sup> Consiglio UE, *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europea"*, 8 marzo 2010, doc. n. 7120/10. La strategia è stata poi ulteriormente definita nella Comunicazione COM(2010) 673 def. della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*, 22 novembre 2010.

<sup>236</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Strategia europea in materia di sicurezza. Un'Europa sicura in un mondo migliore*, op.cit.

<sup>237</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna*, op.cit., p. 16.

<sup>238</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 3.

migrazione e sviluppo. L'obiettivo principale del rinnovato quadro è quello di “*diventare più strategico e più efficiente, rafforzando i collegamenti e la coerenza con i pertinenti settori politici dell'UE e tra le dimensioni esterna e interna di tali politiche*”<sup>239</sup>. Tale approccio si propone come quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE, e verrà pertanto approfondito più avanti<sup>240</sup>.

#### *Progressi della terza fase: iniziative di azione esterna della politica di immigrazione dell'UE*

Il Programma di Stoccolma non presenta particolari novità in termini di azione, limitandosi a ribadire le priorità dei precedenti programmi. Ciononostante, ha il merito di aver enfatizzato la ricerca di un equilibrio tra le diverse componenti di libertà, diritti fondamentali, apertura dell'Unione e sicurezza, e ha dato l'impulso ad una nuova fase, caratterizzata dalle importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

In questo arco temporale, l'Unione ha portato avanti la sua proiezione verso l'esterno, concludendo un accordo di facilitazione dei visti con la Georgia<sup>241</sup>; accordi di riammissione con Pakistan, Georgia e Turchia; e avviando i negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con Marocco, Algeria, Cina e Capo Verde<sup>242</sup>. Inoltre, ha concluso diversi partenariati per la mobilità (Marocco, Tunisia, Armenia e Azerbaijan)<sup>243</sup>, che sembrano gli accordi più adatti a riflettere l'equilibrio delle varie componenti della politica di immigrazione.

A partire dal 2011 tale fase è stata fortemente condizionata dagli sconvolgimenti sociali e le rivolte che hanno interessato il Nord Africa, prima, e il Medio Oriente poi, portando con sé numerose incognite, tra cui ancora una volta la questione migratoria. Questi eventi rappresentano una grande sfida per l'UE, mettendo a dura prova le sue capacità di risposta ed intervento, e hanno provocato un'accelerazione nell'adozione di diverse misure in ambito di immigrazione, sia urgenti per rispondere alle sfide più immediate, sia di carattere strutturale, per avviare una collaborazione proficua con gli Stati terzi interessati dai disordini. Come affermato dalla Commissione: “*Questi recenti avvenimenti di proporzioni storiche nel Mediterraneo meridionale hanno confermato la necessità di una politica forte e comune dell'UE nel*

---

<sup>239</sup> *Ibidem*

<sup>240</sup> Si veda *infra* paragrafo 3.3.

<sup>241</sup> Decisione 2010/706/UE del Consiglio, del 3 giugno 2010, *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti*, GU L 308 del 24.11.2010, pp. 1-2.

<sup>242</sup> Per gli accordi di riammissione si rimanda ai capitoli 4 e 6.

<sup>243</sup> Per i partenariati per la mobilità si rimanda ai capitoli 4 e 5.

*campo della migrazione e dell'asilo. Oggi più che mai è necessario realizzare progressi sostanziali per quanto riguarda la legislazione, la cooperazione operativa e le nostre relazioni coi paesi terzi*<sup>244</sup>.

Per formulare una prima risposta, la Commissione ha delineato un pacchetto di misure per una gestione migliore dei flussi migratori dal Sud del Mediterraneo<sup>245</sup>, proponendo di avviare dialoghi sulla migrazione, sulla mobilità e sulla sicurezza con i Paesi dell'Africa settentrionale, che ricomprendano tutti gli aspetti connessi al fenomeno migratorio nelle relazioni future dell'UE con la regione. E ha rinnovato il suo Approccio globale, sottolineando ancora una volta l'esigenza di cooperare con gli Stati del vicinato per rispondere alle nuove emergenze in ambito migratorio.

### **2.3.5. Iniziative recenti: lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna (2014-2015)**

Diverse iniziative si sono successivamente susseguite nel biennio 2014-2015 e le discussioni tra i capi di Stato e di governo dell'UE nell'ambito del Consiglio europeo si sono focalizzate con sempre maggiore attenzione alle questioni di asilo, migrazione, libera circolazione delle persone e gestione delle frontiere, e al legame tra queste questioni e l'azione esterna. A partire dal 2015, l'UE ha focalizzato maggiormente la sua attenzione sul tema dell'immigrazione, nell'intento di elaborare una risposta per fronteggiare quella che è stata definita come una crisi migratoria, o dei rifugiati<sup>246</sup>. Il fine è quello di affrontare le attuali emergenze, legate all'incremento dei flussi migratori irregolari ed del numero di persone costrette a lasciare la loro terra di origine per forti instabilità e guerre, alla presenza di flussi "misti"<sup>247</sup> e alla perdita di vite umane lungo le rotte migratorie; e di adottare allo stesso tempo anche una linea di azione di più lungo periodo.

Nell'intento di fronteggiare le più recenti sfide poste alle frontiere dell'Unione, l'UE ha focalizzato sempre di più l'attenzione sulla collaborazione con gli Stati terzi, al fine di coinvolgerli nella gestione del complesso fenomeno dei flussi migratori. Sono così state

---

<sup>244</sup> COM (2011) 248 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Comunicazione sulla migrazione*, Bruxelles, 4.5.2011.

<sup>245</sup> COM (2011) 292 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza*, Bruxelles, 24.5.2011.

<sup>246</sup> A partire soprattutto dal 2015, l'UE si è trovata a fronteggiare una nuova sfida in termini di pressione migratoria, definita in numerosi documenti "crisi migratoria" o "crisi dei rifugiati", caratterizzata dall'aumento del numero delle persone che tentano di raggiungere l'Europa in maniera irregolare. Molte di queste persone sono in cerca di protezione internazionale, e un numero crescente di queste perde la vita tentando di raggiungere il continente europeo.

<sup>247</sup> Per flussi "misti" si intendono flussi costituiti sia da migranti economici che richiedenti asilo e rifugiati.



promosse numerose iniziative portate avanti dall'Unione nel suo complesso, dalla negoziazione e firma di nuovi partenariati per la mobilità e di accordi di riammissione, al lancio di nuovi dialoghi e proposte per specifiche regioni. Tali iniziative mirano non soltanto a ridurre le cause che spingono tante persone ad emigrare (le cosiddette *root causes*), ma anche e soprattutto ad avere risultati più immediati, coinvolgendo gli Stati terzi nella lotta all'immigrazione irregolare e al traffico di migranti e nel controllo più efficace delle frontiere, e richiedendo una maggiore cooperazione sul fronte delle riammissioni.

A seguito delle ripetute tragedie nel Mediterraneo, caratterizzate da un alto numero di perdite di vite umane, è stata istituita una *Task force*<sup>248</sup>, che identifica nella cooperazione con i Paesi di origine e transito dei migranti uno dei punti cardine della risposta da elaborare.

Nell'intento di individuare una linea di azione di più lungo periodo, l'Unione ha adottato nel 2014, durante la Presidenza greca, i nuovi orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2014-2020. Non si tratta più di un vero e proprio programma, ma di orientamenti incentrati sul recepimento, l'attuazione e il consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure esistenti. Il documento adottato dal Consiglio europeo di Ypres<sup>249</sup> si pone in linea di continuità con i precedenti passi compiuti dall'Unione; vi si legge: *“Prendendo le mosse dai programmi passati, la priorità generale è ora quella del recepimento coerente, dell'attuazione efficace e del consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure politiche in vigore”*. Il testo pone un particolare accento sulla politica comune per la gestione delle migrazioni e sul controllo delle frontiere europee, attribuendo un ruolo chiave alla collaborazione con Paesi terzi. A tal riguardo, viene ribadito che: *“È possibile trovare una soluzione sostenibile solo intensificando la cooperazione con i paesi di origine e di transito, anche attraverso l'assistenza volta a rafforzare le loro capacità di gestione della migrazione e delle frontiere. Le politiche migratorie devono diventare una parte integrante molto più importante all'interno delle politiche esterne e di sviluppo dell'Unione, applicando il principio "di più a chi fa di più" e basandosi sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità”*<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> La *Task force* è stata istituita ad ottobre 2013. Presieduta dalla Commissione (Direzione Generale Affari interni), alle sue riunioni partecipano tutti gli Stati membri insieme a Frontex e altre agenzie dell'Ue il SEAE.

<sup>249</sup> Consiglio europeo di Ypres, *Conclusioni della Presidenza*, 26 e 27 giugno 2014; Consiglio europeo di Ypres - *Estratto delle conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e ad alcune questioni orizzontali connesse*, GU C 24024.7.2014, pag. 13-15. Gli orientamenti sono stati preceduti a marzo 2014 da una nuova Comunicazione della Commissione in materia: COM(2014) 154 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla*, Strasburgo, 11.3.2014.

<sup>250</sup> Consiglio europeo di Ypres, *Conclusioni della Presidenza*, *op.cit.* pag. 14.

L'immigrazione è stata riconosciuta come una delle dieci priorità della nuova Commissione guidata da Jean-Claude Juncker<sup>251</sup>, insediatasi il 1 novembre 2014, e nel nuovo assetto istituzionale è emersa in maniera sempre più forte l'interconnessione tra misure di politica interna ed esterna in ambito di immigrazione, complementari per poter gestire il fenomeno. In questo senso, ad aprile 2015, per la prima volta nell'ambito del Consiglio Affari esteri dell'Unione europea, presieduto dall'AR, si è tenuta una sessione congiunta dei Ministri degli esteri e dell'interno che si sono riuniti per discutere di questioni migratorie, dando un forte segnale di riconoscimento di come le due questioni non possano più essere trattate in maniera separata e vadano affrontate insieme per elaborare una strategia europea efficace. Infine, nell'intento di elaborare una risposta alle più recenti sfide poste in materia migratoria, la Commissione ha approvato a maggio 2015 un'Agenda europea sulla Migrazione<sup>252</sup>, identificando alcune azioni prioritarie, sia di breve che di lungo periodo. Le misure vengono presentate all'interno di un unico quadro di riferimento, senza distinguere tra misure di politica interna ed esterna, e la cooperazione con gli Stati terzi rappresenta ancora una volta un punto cardine.

Ciò che contraddistingue il biennio 2014-2015 e le iniziative intraprese nell'ambito del nuovo assetto istituzionale è il venir meno di una distinzione marcata tra dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione, nella più ampia consapevolezza che entrambe siano necessarie per una efficace gestione del fenomeno; ed un maggiore dinamismo di tutte le istituzioni nel settore, spinto dall'emergenza migratoria riconosciuta a livello europeo nel 2015 e dalla necessità di elaborare una risposta per fronteggiarla. Tale consapevolezza ha permesso di accelerare l'adozione di una serie di misure nell'ambito di immigrazione, che si sono succedute nel biennio<sup>253</sup>, e di rivolgere un'attenzione crescente alla cooperazione con i paesi di origine e flussi migratori.

---

<sup>251</sup> JUNKER J.C., *Un nuovo inizio per l'Europa*, op.cit.

<sup>252</sup> COM (2015) 240 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13.05.2015. La mancata distinzione tra misure di politica interna ed esterna si rinviene anche in atti successivi, cfr. JOIN(2017) 4 final, Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio. *La Migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*. Bruxelles, 25.1.2017.

<sup>253</sup> Tra le misure proposte nell'agenda per la migrazione e adottate si ricordano: un meccanismo di ricollocazione dei rifugiati da Stati membri che si trovano ad affrontare una situazione di crisi e il cui regime di asilo è sotto estrema pressione a causa di un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi ad altri Paesi membri dell'Ue, secondo una chiave di distribuzione fondata su criteri obiettivi e quantificabili, attivando una clausola di solidarietà temporanea; un meccanismo di reinsediamento per persone in necessità

#### **2.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: ESPANSIONE GEOGRAFICA E TEMATICA DELLA POLITICA ESTERNA DI IMMIGRAZIONE E COMPLEMENTARIETÀ TRA DIMENSIONE INTERNA ED ESTERNA**

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ed in particolare dal Programma di Tampere, che ha tradotto gli obiettivi in materia di immigrazione in misure e azione concrete da attuare, la politica di immigrazione è passata dall'ambito di sovranità nazionale, alla cooperazione intergovernativa, fino ad arrivare ad una *governance* sovranazionale, che coinvolge anche la politica estera. Tale processo è stato sintetizzato da Sandra Lavenex con l'espressione '*shifting up and out of the migration policy*'<sup>254</sup>.

Tale processo di graduale esternalizzazione, secondo la studiosa, può essere spiegato principalmente da due fattori. Si tratta innanzitutto della conseguenza diretta di un maggiore integrazione a livello europeo della politica di immigrazione e dell'accresciuta percezione della migrazione come una minaccia per la sicurezza interna. La politica si sposta pertanto all'esterno, cercando di coinvolgere gli stati terzi, dato che le minacce vengono associate principalmente con il vicinato europeo. Inoltre, secondo Lavenex, il processo può essere collegato a dinamiche interne agli Stati membri, ed in particolare alla preferenza di rappresentanti governativi nazionali ad esercitare le proprie funzioni in un formato istituzionale, come quello del Consiglio GAI, che permette loro una maggiore autonomia rispetto ad altri attori in ambito domestico o altre arene europee. I rappresentanti GAI possono cioè in questo modo evitare limiti domestici e promuovere più facilmente misure repressive a livello europeo.

Parallelamente ad una progressiva maggiore competenza dell'Unione europea in materia, lo sviluppo della dimensione esterna è stato caratterizzato da un processo di espansione, che ha riguardato diversi aspetti: l'ampliamento tematico e delle politiche settoriali coinvolte; il relativo incremento degli attori istituzionali implicati; e l'estensione geografica<sup>255</sup>.

---

di protezione da paesi terzi a paesi dell'Ue; un elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri; una migliore efficacia della politica di rimpatrio; maggiore cooperazione con i paesi terzi e approfondimento del dialogo ad alto livello con i partner fondamentali sul tema della migrazione; applicazione del metodo basato sui "punti di crisi" (*hotspots*) negli Stati membri in prima linea, onde assisterli nell'applicazione delle norme comuni dell'UE sull'asilo. In tale sede verranno approfondite solo le misure relative al rafforzamento della cooperazione con gli Stati terzi, che costituisce l'oggetto del presente studio.

<sup>254</sup> LAVENEX S., *Shifting Up and Out: The Foreign policy of European Immigration Control*, in *West European Politics*, 29(2), 2006, pp. 329-351.

<sup>255</sup> Su tale espansione si vedano, per tutti, TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification*, *op.cit.*

Emersa come una cooperazione finalizzata al controllo dei flussi migratori, caratterizzata da una agenda restrittiva e incentrata sulla questione della sicurezza<sup>256</sup>, la politica esterna di immigrazione ha incluso successivamente nuovi elementi, come l'attenzione alle cause dell'emigrazione e il nesso tra migrazione e sviluppo.

I primi passi per stabilire un approccio comune e onnicomprensivo di immigrazione sono stati compiuti già con il Programma di Tampere, in cui venne riconosciuta l'importanza di stabilire un dialogo e una cooperazione con i paesi terzi a tal fine. Tuttavia, si trattava di una cooperazione ritenuta essenziale soprattutto in relazione al tema della sicurezza, limitata nel contenuto e senza chiari obiettivi prioritari<sup>257</sup>. Le relazioni con gli Stati terzi in ambito di immigrazione sono state tradizionalmente incentrate sulla conclusione di accordi di riammissione o sulla cooperazione tecnico-operativa per fornire un sostegno nel controllo delle frontiere. I primi anni sono stati caratterizzati cioè dal dominio di un approccio 'repressivo'<sup>258</sup>. Nell'intento soprattutto di garantire la cooperazione degli Stati terzi nella gestione dei flussi migratori, ed in particolare nel rimpatrio di cittadini terzi irregolari e nella lotta all'immigrazione illegale, l'Unione ha posto l'accento sull'utilizzo della condizionalità, basata sull'idea di fornire degli incentivi in cambio di tale cooperazione e sulla possibilità di impedire relazioni più strette in caso contrario. Questo concetto è stato ribadito in occasione di vari consigli, come quello di Laeken e Siviglia. D'altra parte, l'idea dei possibili benefici della migrazione per lo sviluppo attraverso la migrazione economica legale è cominciata ad emergere gradualmente ed ad essere integrata nelle relazioni con gli Stati terzi<sup>259</sup>. Inoltre, dato che la gestione congiunta dei flussi migratori è nell'interesse principalmente dell'UE, si è affermata l'esigenza per l'UE di incentivare gli Stati terzi affinché privilegino uno spirito collaborativo in questo particolare ambito.

In tale contesto ha cominciato a prendere forma l'idea di offrire dei canali di migrazione legale o altri tipi di incentivi in cambio di un impegno congiunto nella lotta contro l'immigrazione irregolare. Tale concetto è diventato poi centrale nei partenariati per la mobilità.

In definitiva, le difficoltà incontrate nel coinvolgere alcuni Stati terzi nella cooperazione in ambito di immigrazione, ed in particolare il rifiuto di alcuni paesi della sponda meridionale

---

<sup>256</sup> Cfr. LAVENEX S., *Shifting up and out*, op.cit. ; BOSWELL C., *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, op.cit.

<sup>257</sup> NIESSEN, J., *International Migration on the EU Foreign Policy Agenda*, in *European Journal of Migration and Law*, Issue 4, 1999.

<sup>258</sup> BOSWELL C., *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, op.cit.

<sup>259</sup> DEVISSCHER P., *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, pp.53-94.

del Mediterraneo di firmare accordi formali di riammissione, e allo stesso tempo l'accresciuta consapevolezza delle violazioni dei diritti umani che potevano risultare da alcune delle pratiche repressive messe in atto, hanno spinto verso una prima espansione tematica dell'agenda della dimensione esterna con l'adozione dell'Approccio globale<sup>260</sup>.

L'Approccio, introdotto nel 2005, riflette infatti la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento alla gestione dei flussi migratori, a trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo o a gestire meglio la migrazione economica<sup>261</sup>.

E' quindi soprattutto a partire da questo momento che viene promossa una visione onnicomprensiva del fenomeno migratorio. Il nesso migrazione-sviluppo e l'impatto delle politiche volte a ridurre le cause più profonde dell'immigrazione sono state prese gradualmente in considerazione dall'UE, promuovendo un approccio complementare a quello più restrittivo<sup>262</sup>.

L'Approccio globale costituisce dal 2005 il quadro generale della politica esterna dell'UE nel settore della migrazione, definendo le modalità del dialogo politico e della cooperazione operativa dell'UE con i paesi terzi in materia di migrazione e mobilità. Alla fine del 2011, l'approccio è stato rinnovato, introducendo nuovi elementi, e sottolineando l'importanza di favorire una mobilità adeguatamente gestita dei cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne dell'UE. Il nuovo approccio ha ripreso nell'ambito di un quadro unico sia iniziative pre-esistenti, come gli accordi di riammissione, che nuovi strumenti di politica di immigrazione, come la promozione di dialoghi e lo scambio di informazioni.

La migrazione legale viene generalmente collegata attraverso il principio di condizionalità alla cooperazione in materia di riammissione e di lotta all'immigrazione irregolare. L'espansione tematica del tema riflette infatti innanzitutto la necessità di offrire una cooperazione più bilanciata agli Stati terzi in cambio di una politica di controllo che è nell'interesse soprattutto della Comunità, come ribadito nei diversi documenti della stessa Commissione europea. D'altra parte, alla base del nuovo approccio vi è l'idea non soltanto di combattere l'immigrazione irregolare, ma di trarre anche i vantaggi di una migrazione

---

<sup>260</sup> LAVENEX S., KUNZ R., *The Migration-Development Nexus in EU External Relations*, *op.cit.*

<sup>261</sup> COM (2008) 611 definitivo, *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione*, *op.cit.*

<sup>262</sup> PINYOL-JIMENEZ G., *The migration-security nexus in short*, *op.cit.*

ben gestita, alla luce del declino demografico e delle possibili esigenze del mercato del lavoro europeo.

L'ampliamento dell'agenda pone l'Unione europea di fronte ad una serie di sfide.

Innanzitutto, come evidenziato da Lavenex, un divario tra capacità e aspettative. Tale divario può essere riferito alla capacità amministrativa dell'Unione di portare avanti gli impegni presi con alcuni stati terzi nell'ambito di un'agenda ambiziosa, e monitorarne successivamente i progressi. O alla necessità di garantire la cooperazione degli stati terzi, legittimando queste politiche oltre che offrendo vantaggi materiali, dato che lo sforzo richiesto è imponente, soprattutto se si tratta di paesi che si trovano ad affrontare problemi socio-economici interni o di instabilità politica<sup>263</sup>.

L'introduzione di nuovi elementi, come l'utilizzo di canali di migrazione legale in cambio di una maggiore cooperazione nell'ambito della lotta all'immigrazione irregolare, il nesso tra migrazione e sviluppo, e più in generale lo stretto legame tra sicurezza interna e relazioni esterne hanno inoltre richiesto un sempre maggiore coordinamento tra politiche trasversali e un incremento degli attori e delle istituzioni coinvolte, portando alla nascita anche di gruppi di lavoro, come il Gruppo di Lavoro di Alto Livello su Immigrazione e Asilo. Inoltre, con il Trattato di Lisbona, come evidenziato, viene meno la struttura a pilastri, vengono rafforzate le competenze in materia di GAI e introdotte importanti novità anche in ambito di azione esterna dell'Unione. La nascita del Servizio europeo di azione esterna, con le delegazioni dell'UE nei paesi terzi, che coadiuvano l'Alto Rappresentante, e l'accresciuto ruolo del Parlamento europeo, diventato co-legislatore nella procedura ordinaria di adozione della normativa europea, contribuiscono a rendere più complesso il processo decisionale e di implementazione della politica esterna di immigrazione. A tal proposito, l'Approccio globale afferma che questo *“dev'essere attuato congiuntamente dalla Commissione europea, dal servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in particolare dalle delegazioni dell'UE, e dagli Stati membri dell'UE, secondo le rispettive competenze”*<sup>264</sup>.

Infine, anche la stessa dimensione geografica ha subito un'espansione: inizialmente rivolta agli Stati candidati all'allargamento, con l'intento di esportare norme e politiche e favorire un allineamento in vista dell'ingresso nell'Unione, l'azione esterna nell'ambito dell'immigrazione si è poi focalizzata sui Paesi del vicinato<sup>265</sup>, che rappresentano l'ambito privilegiato dall'Approccio globale, e in tempi più recenti (2016) su Paesi del continente

---

<sup>263</sup> LAVENEX S., *Multileveling EU external governance*, op.cit.

<sup>264</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 5.

<sup>265</sup> TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty*, op.cit.

africano non direttamente confinanti con il continente europeo, ma considerati strategici per la gestione dei flussi<sup>266</sup>.

Come emerge nella ricostruzione fornita nel presente capitolo, in poco più di quindici anni la dimensione esterna della politica di immigrazione europea ha effettivamente vissuto un'importante sviluppo, affermandosi come un elemento fondamentale della politica europea in questo ambito. A questo proposito, è stato evidenziato come l'ambito di giustizia e affari interni, nato con l'intento di stabilire una cooperazione tra gli Stati nell'ambito della politica di sicurezza domestica, si sia poi in realtà sviluppato come una delle aree più attive dell'azione esterna dell'Unione<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> Il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi adottato a giugno 2016 identifica cinque paesi del continente africano come prioritari in termini di cooperazione: Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia. Per un approfondimento sul nuovo quadro di cooperazione si rimanda al capitolo 7.

<sup>267</sup> Cfr. TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty*, *op.cit.*

## CAPITOLO 3. CONDIZIONI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ESTERNA DI IMMIGRAZIONE: COMPETENZE E STRUMENTI

SOMMARIO: 3.1. Considerazioni introduttive – 3.2. Condizioni di attuazione della politica esterna di immigrazione: competenze e ripartizione – 3.2.1. Esistenza di una competenza esterna in materia di immigrazione: le basi giuridiche – 3.2.2. Natura delle competenze - 3.3. Modalità di attuazione della politica esterna di immigrazione: Approccio globale e strumenti di attuazione - 3.3.1. L'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità - 3.3.2. Gli strumenti della dimensione esterna in relazione ai pilastri dell'Approccio globale - 3.3.3. Caratteristiche degli strumenti vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici - 3.3.4. Esempi di strumenti giuridici/vincolanti - 3.3.5. Caratteristiche degli strumenti non vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici - 3.3.6. Esempi di strumenti politici/non vincolanti - 3.4. Considerazioni conclusive

### ***3.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE***

Gli Stati membri dell'Unione hanno gradualmente deciso di cooperare in materia di immigrazione, dapprima a livello intergovernamentale e successivamente a livello sovranazionale, cedendo con il tempo parte della propria sovranità all'Unione europea. Tale livello sembra infatti il più idoneo per gestire i flussi migratori, anche alla luce della creazione di uno spazio interno all'Unione privo di frontiere interne e dell'obiettivo di creare un'area in cui vengano garantiti libertà di circolazione, sicurezza e accesso alla giustizia<sup>268</sup>.

Come evidenziato, parallelamente allo sviluppo di una politica comune di immigrazione, l'Unione ha sviluppato una sua dimensione esterna, avviando una collaborazione con gli Stati terzi.

A tal fine, l'Unione ha bisogno di esercitare una competenza esterna. Prima di procedere ad esaminare le modalità di attuazione della politica esterna e gli strumenti che vengono

---

<sup>268</sup> Ai sensi dell'Art. 3.2 TUE (ex art. 2 TUE): “L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”.



impiegati, è necessario quindi interrogarsi innanzitutto sull'esistenza di tali competenze e sulla loro natura<sup>269</sup>.

Come è noto, l'azione dell'UE è delimitata dal principio di attribuzione delle competenze: in virtù di tale principio, l'Unione europea “*agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*”<sup>270</sup>. Questa competenza può essere esplicita, vale a dire espressamente prevista dai trattati, o implicita, in una serie di casi che verranno approfonditi nei paragrafi successivi.

Accertata la competenza dell'Unione ad agire in un determinato ambito, risulta necessario inoltre verificarne la natura. La competenza dell'Unione può infatti essere esclusiva, concorrente o di sostegno, coordinamento e completamento<sup>271</sup>, con un diverso grado e livello di intervento conservato dagli Stati membri<sup>272</sup>. La portata e le modalità di

---

<sup>269</sup> Sulla ripartizione delle competenze e la competenza esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione si vedano, in particolare, CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform*, *op.cit.*; CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011; PASCOAU Y., *La politique migratoire de l'Union européenne: de Schengen à Lisbonne*, Parigi, 2010, pp. 139-154; LABAYLE H., *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in MAES M.-E. ET AL. (eds.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, 2011, pp. 175-201; LABAYLE H., *La politique extérieure de l'Union européenne en matière de justice et des affaires intérieures: chimère ou réalité?*, in *Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Parigi, 2004, pp. 681-699; DEBAERE G., *The basics of EU external relations law: an overview of the post-Lisbon constitutional framework for developing the external dimensions of EU asylum and migration policy*, in MAES M.-E. ET AL. (eds.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, 2011, pp. 121-174; NEFRAMI E., *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione*, Studio richiesto dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, PE 453.178, 2011; NEFRAMI E., *La repartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration irrégulière*, in DUBLIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, pp. 34-63; GARCIA ANDRADE P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria: un problema de reparto de competencias*, 2015, *op.cit.*

<sup>270</sup> Art. 5, comma 2, TUE e dichiarazione n. 18, par. 1, allegata ai trattati. Si ricorda a tal proposito che l'attribuzione di una competenza all'UE può essere sempre modificata conformemente alla procedura di revisione ordinaria contemplata dall'art. 48, comma 2-5 TUE.

<sup>271</sup> Artt. 2-6 TFUE

<sup>272</sup> Nello specifico: “*Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione*”, art. 2, comma 1, TFUE; “*Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria*”, art. 2, comma 2, TFUE; “*In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*”, art. 2, comma 5, TFUE.

esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore.

Il tema della ripartizione delle competenze è pertanto contrassegnato dalla necessità dapprima di verificare i criteri di esistenza di una competenza esterna in materia di immigrazione, esplicita e/o implicita, o della sua base giuridica, e successivamente di analizzarne la natura, esclusiva o concorrente. Nella prima parte del presente capitolo verranno approfonditi tali aspetti, al fine di analizzare le condizioni di esercizio della competenza esterna dell'UE.

Successivamente, nella seconda parte, si procederà all'individuazione degli strumenti di cui l'UE si avvale per attuare la politica esterna di immigrazione, partendo da quanto previsto dall'Approccio globale, che rappresenta il quadro di riferimento della politica.

Il sistema giuridico dell'Unione contempla sia strumenti vincolanti che strumenti non vincolanti. Come previsto dal TFUE, per esercitare le proprie competenze le istituzioni possono adottare sia regolamenti, direttive, decisioni (atti giuridicamente vincolanti) che raccomandazioni e pareri (privi di forza vincolante)<sup>273</sup>.

La convivenza tra le differenti tipologie di atti è confermata nell'azione esterna dell'UE in materia di immigrazione, laddove le istituzioni decidono di adottare diverse misure per perseguire i propri obiettivi sulla base di valutazioni di opportunità, legate alla procedura di adozione e agli effetti che questa comporta, oppure prendendo in considerazione le esigenze derivanti dalla volontà o necessità di cooperare con gli Stati terzi.

Il paragrafo dedicato agli strumenti individuerà dapprima il loro legame con i pilastri e gli obiettivi dell'Approccio globale, per poi evidenziare le caratteristiche che contraddistinguono gli strumenti vincolanti e quelli privi di carattere vincolante, prendendo in particolare considerazione le diverse procedure di adozione e gli effetti giuridici che ne derivano, e riportare infine alcuni esempi concreti di strumenti utilizzati dall'Unione.

Sulla base di questa ricostruzione e analisi, nell'ultimo paragrafo verranno delineate alcune considerazioni conclusive.

---

<sup>273</sup> Ai sensi dell'Art. 288.1 TFUE: *“per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri?”*.

## **3.2. CONDIZIONI DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ESTERNA DI IMMIGRAZIONE: COMPETENZE E RIPARTIZIONE**

### **3.2.1. Esistenza di una competenza esterna in materia di immigrazione: le basi giuridiche**

L'Unione agisce nei limiti delle competenze che le vengono conferite dagli Stati membri<sup>274</sup>. Tali competenze non si evincono necessariamente da una attribuzione esplicita, ma possono anche essere desunte in via implicita<sup>275</sup>. La coesistenza di due forme di competenza esterna, e la distinzione tra competenze esplicite ed implicite, è confermata dall'art. 216 del TFUE<sup>276</sup>, che fa riferimento alla possibilità da parte dell'Unione di concludere accordi con uno o più paesi terzi qualora i trattati lo prevedano (competenza esplicita) o in altri casi, desunti in maniera implicita dalle disposizioni dei trattati che contemplano la disciplina di una determinata politica e sulla base della natura degli obiettivi ivi fissati.

#### *Competenze esterne esplicite*

Se il Programma di Tampere ha sancito l'avvio della politica esterna in materia di immigrazione, sottolineando l'importanza di cooperare con i paesi di origine e transito dei flussi migratori, il Trattato di Amsterdam non ha d'altra parte previsto alcuna competenza esplicita in materia. In una prima fase di sviluppo della politica esterna di immigrazione, questa si è fondata pertanto esclusivamente su una competenza esterna implicita.

E' soltanto con il Trattato di Lisbona che viene inserito nei trattati un articolo che contempla una base giuridica per la conclusione di accordi internazionali volti alla riammissione di cittadini di paesi terzi che si trovano irregolarmente sul territorio di uno degli Stati membri (articolo 79.3 TFUE)<sup>277</sup>. Tale norma fornisce la base giuridica esplicita

---

<sup>274</sup> Principio di attribuzione delle competenze, art. 5.2 TUE, si veda *supra*.

<sup>275</sup> "L'Unione europea deve ritenersi provvista non solo di poteri ad essa conferita espressamente dai Trattati istitutivi (poteri espliciti), ma anche dei poteri (impliciti), pur non menzionati dai Trattati, che siano funzionali ai poteri espliciti; che siano, cioè, necessari per garantire che i poteri suddetti siano esercitati nella maniera più efficace. In questa versione i c.d. poteri impliciti vengono ricavati da quelli espliciti, risultanti dai Trattati. Ma esiste anche una versione più avanzata (o ...audace) della teoria dei poteri impliciti, secondo la quale tali poteri possono essere ricavati direttamente dagli scopi dei Trattati [...]"; TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012, pag. 75.

<sup>276</sup> L'Art. 216. 1 TFUE stabilisce quanto segue: "[L]'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata".

<sup>277</sup> Ai sensi dell'Art. 79.3 TFUE "L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri".

ad accordi che erano già stati conclusi in precedenza secondo una prassi basata sul legame di complementarità tra rimpatrio e riammissione<sup>278</sup>.

L'unica competenza esterna esplicita che il Trattato di Lisbona conferisce all'UE nell'ambito del Titolo V del TFUE<sup>279</sup> è pertanto legata agli accordi di riammissione. Tale novità riflette probabilmente la priorità politica di tale obiettivo, mentre i Trattati non precisano nulla in relazione alla dimensione esterna dei vari elementi dell'immigrazione che sono invece inclusi nell'Art. 79 TFUE<sup>280</sup>.

A questa unica competenza esplicita fa riferimento anche il primo caso previsto dall'art. 216 TFUE, che stabilisce: *‘L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano [...]’*<sup>281</sup>.

### *Competenze esterne implicite*

Dato che l'unica competenza esplicita prevista riguarda l'ambito della riammissione, l'azione esterna della politica di immigrazione dell'UE continua a dipendere dalla dottrina delle competenze esterne implicite formulata dalla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE)<sup>282</sup>. Secondo tale teoria, l'attribuzione all'Unione europea di una competenza in ambito interno in un settore specifico implica anche l'esistenza di una competenza esterna a concludere accordi con stati terzi laddove questi siano necessari a raggiungere l'obiettivo di tale competenza interna<sup>283</sup>.

---

<sup>278</sup> Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la competenza esterna implicita dell'Unione in materia di riammissione era fondata sul combinato disposto degli artt. 63.1, punto 3, lett. b e 300.2, TCE.

<sup>279</sup> La disciplina della politica migratoria dell'Unione è contemplata dal titolo V del TFUE, ed in particolare dal Capo II, Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, artt. 77-80 TFUE.

<sup>280</sup> L'art. 79 TFUE fa riferimento a diversi ambiti della politica di immigrazione. A tal proposito, il comma 1 stabilisce: *“L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”*. A tal fine, il comma 2 prosegue elencando i settori nei quali il Parlamento e Consiglio possono adottare delle misure secondo la procedura ordinaria: *“a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori”*.

<sup>281</sup> Art. 216.1 TFUE.

<sup>282</sup> Cfr. Corte di Giustizia, Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c. Consiglio, 263 (c.d. sentenza AETS, perché avente ad oggetto un Accordo europeo relativo al trasporto su strada); Corte di Giustizia, parere 1/76 del 26 aprile 1976, 741 (sull'Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna).

<sup>283</sup> Sulla dottrina delle competenze esterne implicite si vedano, *inter alia*, CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform*, op.cit.; NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne*, LGDJ, 2010, pp. 58-78; LOUIS J.-V., *Parallélisme des compétences et compétences explicites*, in FRANCK C.,

La condizione preliminare per l'applicazione della teoria delle competenze esplicite è quindi legata innanzitutto all'esistenza di una competenza interna (criterio di esistenza). In un primo momento, la Corte di Giustizia ha ritenuto che l'esistenza di una competenza esterna in capo all'Unione fosse inestricabilmente collegata all'esercizio di quella interna, stabilendo il cosiddetto principio AETS con l'omonima sentenza<sup>284</sup>. Secondo tale principio, la CE (a cui poi è subentrata l'UE) ha competenza "esterna", cioè a stipulare accordi, laddove ha competenza "interna" ad emanare atti di legislazione comunitaria; ovvero dalla competenza interna esplicita si ricava la competenza esterna implicita (parallelismo tra competenze interne e competenze esterne)<sup>285</sup>.

In un secondo momento, la Corte ha ritenuto che l'esistenza di una competenza esterna in capo all'Unione fosse desumibile dalla natura degli obiettivi perseguiti sul piano interno, e che fosse pertanto svincolata dal previo esercizio della competenza interna. Tale principio, definito della necessità, è collegato al parere 1/76 del 26 aprile 1977<sup>286</sup>. Definiti i criteri di

---

DUCHENNE G., *L'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2008, pp. 255-281; CREMONA M., *External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy*, in DE BÚRCA G., CRAIG P., *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, pp. 217-268; ECKOUT P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2011. Più in generale, sul tema della c.d. competenza a stipulare dell'Unione, si veda ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, Terza edizione, 2014, pp. 472 e ss.

<sup>284</sup> La sentenza AETS afferma "In particolare, tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme" (punto 17). "Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere – con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario – degli impegni nei confronti degli Stati terzi" (punto 18). Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, (AETS).

Nel Parere 1/03 del 7 febbraio 2006 viene ulteriormente precisato in merito alla competenza della Comunità a concludere accordi internazionali, al punto 114, "La competenza della Comunità a concludere accordi internazionali può non soltanto essere attribuita espressamente dal Trattato, ma altresì derivare implicitamente da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, nell'ambito di tali disposizioni, dalle istituzioni comunitarie (v. sentenza AETS, cit., punto 16). La Corte ha inoltre concluso che, ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito a tali istituzioni determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo (citati pareri 1/76, punto 3, e 2/91, punto 7)". Parere 1/03 del 7 febbraio 2006. Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in Racc. p. I-1145.

<sup>285</sup> FOCARELLI C., *Schemi delle lezioni di diritto internazionale*, Morlacchi Editore, 2003.

<sup>286</sup> Nel parere 1/76 del 26 aprile 1977 la Corte afferma: "ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo. questa conclusione s'impone fra l'altro in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni, ma non si limita, tuttavia, a tale ipotesi. anche qualora i provvedimenti comunitari di carattere interno vengano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale, la competenza ad impegnare la comunità nei confronti degli stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della comunità all'accordo internazionale sia necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della comunità" (CGCE,

esistenza, occorre quindi verificare la possibile applicazione del criterio della necessità, vale a dire identificare l'obiettivo posto da tale competenza interna e chiarire se la conclusione di un accordo è necessario, o può facilitarne, il raggiungimento.

Tale dottrina è stata in qualche modo codificata dall'art. 216 TFUE, che ha consacrato la teoria di matrice giurisprudenziale delle competenze esterne implicite (o parallele). Ai sensi del comma 1 di tale articolo, infatti, *“l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata”*<sup>287</sup>. L'articolo contempla pertanto sia l'esistenza di competenze esplicite che implicite, e nel caso di queste ultime è alla Corte di giustizia che occorre rinviare per delimitarne il campo di applicazione.

Per quanto riguarda l'esistenza di una competenza interna in materia di immigrazione, il TFUE conferisce all'Unione europea una competenza concorrente. Una volta definiti i criteri di esistenza, è in applicazione di quello di necessità che l'UE può considerarsi dotata di una competenza esterna implicita in materia di immigrazione. Tale applicazione può essere facilitata dall'attribuzione all'Unione di una competenza a definire non più soltanto delle norme minime, ma una *“politica comune dell'immigrazione”*<sup>288</sup> o più in generale alla luce dell'obiettivo di realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>289</sup>.

Inoltre, le istituzioni dell'UE hanno sottolineato in molteplici occasioni che la realizzazione di tale spazio e degli obiettivi della politica di immigrazione necessitano di un'azione esterna rafforzata dell'UE che si basa su un partenariato con i paesi terzi, legata quindi alla possibilità di assumere degli impegni anche sul piano esterno<sup>290</sup>.

---

parere 1/76 del 26-4-1977, Progetto di accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo di immobilizzazione della navigazione interna. Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato CEE, in Racc., 1977, p. 741, punto 1). In altri termini, questo criterio trova fondamento nel cosiddetto principio dell'effetto utile, in base al quale una determinata norma deve essere interpretata, di preferenza, in modo da favorire il raggiungimento dell'obiettivo in essa prefissata. In forza di tale principio, l'esistenza di una competenza esterna dell'UE è da ritenersi pertanto comprovata allorché il suo esercizio sia complementare a quello interno nel perseguimento dell'obiettivo comune (CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, op. cit., p. 84).

<sup>287</sup> Art. 216.1 TFUE..

<sup>288</sup> Ai sensi dell'Art. 79.1 TFUE.

<sup>289</sup> Ai sensi dell'Art. 3.2 TUE *“L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”*.

<sup>290</sup> A tal proposito, si rimanda al cap. 2 sulle tappe dello sviluppo della politica di immigrazione esterna dell'Ue.

Resta tuttora discussa invece la competenza esterna implicita in materia di immigrazione legale. Se la dottrina della competenze esterne implicite può essere applicata facilmente alla politica di immigrazione, questo contrasta in realtà con il rifiuto degli Stati membri di trasferire all'UE poteri espliciti di azione esterna nell'ambito dell'immigrazione legale. Oltre alla sensibilità del tema per la sovranità nazionale, questa contraddizione può essere parzialmente compresa alla luce della percezione che l'Unione e i suoi Stati membri hanno della dimensione esterna della politica di immigrazione. Tale dimensione non viene infatti considerata un oggetto in sé, ma un mezzo per raggiungere obiettivi interni della politica di immigrazione, contribuendo così alla realizzazione di uno SLSG<sup>291</sup>.

Lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna incide fortemente sul margine di azione che l'UE ha in ambito esterno. In questo senso, va rilevato che gli Stati membri godono in tale settore ancora di importanti prerogative, in particolare quella di definire i volumi di ingresso dei migranti economici<sup>292</sup>. Tale restrizione esplicita all'azione dell'UE prevista dal TFUE inevitabilmente ne limita anche l'azione sul piano esterno. Tale aspetto verrà approfondito più avanti<sup>293</sup>.

### 3.2.2. Natura delle competenze

Accertata l'esistenza di una competenza dell'Unione a concludere accordi in materia di immigrazione, esplicita o implicita, è possibile ora analizzarne la natura.

La politica di immigrazione sul piano interno è compresa nell'ambito della competenza concorrente, in quanto settore rientrante nel Titolo V<sup>294</sup> dedicato alla realizzazione di uno SLSG<sup>295</sup>. Sia l'Unione che gli Stati membri possono pertanto assumere impegni internazionali per perseguire obiettivi fissati dai Trattati<sup>296</sup>. Oltre alla citata restrizione relativa alla facoltà degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro

---

<sup>291</sup> GARCIA ANDRADE P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law* Vol.15(3), Martinus Mijhoff Publishers, 2013, pp 263-281, citazione pag. 267. Nella sua analisi, Garcia Andrade rileva come, alla luce del legame tra dimensione interna ed esterna, la politica di immigrazione si presti particolarmente bene all'applicazione della dottrina delle competenze esterne implicite, e spiega l'impatto significativo che la base giuridica della politica di immigrazione interna ha sul margine di azione dell'UE in ambito esterno.

<sup>292</sup> Art. 79.5 TFUE.

<sup>293</sup> Per un approfondimento sulle possibili conseguenze che la ripartizione delle competenze e le prerogative riservate agli Stati membri nel Trattato hanno sull'azione esterna dell'UE in materia di immigrazione si rimanda ai capitoli 5 e 6.

<sup>294</sup> Artt. 67-89 TFUE.

<sup>295</sup> Articolo 4.2, lettera j, TFUE: "L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: [...] spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

<sup>296</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs 10 novembre 1993, causa C-316/91, Parlamento europeo c. Consiglio, Racc. p. I-625, punto 40.

territorio dei cittadini di paesi terzi allo scopo di cercarvi un lavoro<sup>297</sup>, esiste un'altra eccezione prevista dall'art.79.4 che esclude la possibilità per l'Unione di procedere all'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari in materia di integrazione dei migranti, prevedendo in questo ambito una competenza di solo supporto<sup>298</sup>.

La competenza concorrente dell'UE in materia di immigrazione esclude una corrispondente competenza esterna a priori esclusiva. Ciononostante, la dottrina sull'esclusività AETS della Corte di Giustizia può essere applicata in alcuni casi, allorché norme comuni interne all'Unione potrebbero essere alterate dalla conclusione di accordi internazionali da parte dei singoli Stati membri. Tale dottrina è stata codificata dall'articolo 3.2 del TFUE, ai sensi del quale l'Unione ha competenza esclusiva, oltre che nelle materie tassativamente individuate dai trattati<sup>299</sup>, anche per la conclusione di accordi internazionali in settori che rilevano delle altre categorie di competenza, *“allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata”*<sup>300</sup>.

I tre criteri forniti dall'articolo 3.2 TFUE coincidono parzialmente con quelli relativi all'esistenza di una competenza esterna implicita.

Secondo il primo criterio, l'Unione europea ha una competenza esterna esclusiva e può pertanto concludere accordi internazionali *“allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione”*. L'esclusività della competenza esterna dell'Unione può derivare quindi in primo luogo da una attribuzione espressa da parte di un regolamento, direttiva o decisione. Va notato, tuttavia, che ad oggi nessun atto legislativo in materia di politica di immigrazione ha attribuito all'Unione una competenza esterna esclusiva; mentre la direttiva sull'ammissione di lavoratori altamente qualificati<sup>301</sup> rappresenta l'unico atto che attribuisce espressamente una competenza esterna all'Unione di natura concorrente.

---

<sup>297</sup> Art. 79.5 TFUE.

<sup>298</sup> Art 79.4 TFUE: *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”*

<sup>299</sup> Ai sensi dell'Art.3, comma 1, TFUE *“L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune.*

<sup>300</sup> Articolo 3.2 TFUE.

<sup>301</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, op.cit.*



Il secondo criterio fa riferimento al criterio di necessità: l'esclusività della competenza esterna dell'Unione si ha allorché la conclusione di un accordo è “*necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno*”. Tale criterio sottolinea il legame imprescindibile tra competenza interna ed esterna, pertanto la seconda non può essere esercitata in assenza di un previo o contestuale esercizio della prima. Nel caso della politica di immigrazione, tale necessità non può dirsi assoluta e non è idonea pertanto a garantire una competenza esterna esclusiva generalizzata.

Il terzo criterio, infine, fa discendere l'esclusività della competenza esterna dell'Unione dal criterio di incidenza: essa si verifica quando la conclusione di accordi internazionali “*può incidere su norme comuni o modificarne la portata*”. Nell'ambito dell'immigrazione va notato innanzitutto che le riserve di competenza concesse agli Stati membri dal TFUE, e l'utilizzo in molti casi delle tecnica di armonizzazione minima, che non comporta norme comuni, impediscono il riconoscimento di una competenza esclusiva in capo all'Unione. Questo è particolarmente evidente nell'ambito della migrazione legale, laddove l'armonizzazione interna è debole e le norme adottate dal legislatore europeo sulla base dell'art. 79 TFUE non sembrano poter essere qualificate ad oggi come “norme comuni”<sup>302</sup>. In merito, la stessa Corte di giustizia ha affermato che la natura di prescrizioni minime delle disposizioni interne non possono essere considerate “norme comuni” e impediscono pertanto il riconoscimento di una competenza esclusiva in capo all'Unione<sup>303</sup>. Inoltre, nemmeno il criterio della necessità sembra potersi applicare nel caso della migrazione legale, in quanto la conclusione di accordi internazionali in materia non sembra essere indispensabile per raggiungerne gli obiettivi sul piano interno, dato che un sistema comune di ammissione di migranti può essere stabilito con la sola adozione di norme interne<sup>304</sup>.

D'altra parte, la stessa Corte ha precisato che “*non è necessario che sussista una coincidenza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa comunitaria*”<sup>305</sup>, per stabilire se nel caso di specie il criterio d'incidenza sia o meno soddisfatto. La natura esclusiva di una data competenza esterna deve pertanto essere desunta alla luce di un'analisi puntuale del caso concreto<sup>306</sup>.

---

<sup>302</sup> GARCIA ANDRADE P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration*, *op.cit.* Su questo aspetto si rimanda al capitolo 2 e al capitolo 5, che approfondiscono la normativa esistente in ambito europeo sulla migrazione legale.

<sup>303</sup> Cfr. Parere 1/03 del 7 febbraio 2006, *op.cit.*, punti 123 e 127

<sup>304</sup> GARCIA ANDRADE P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration*, *op.cit.*

<sup>305</sup> Cfr. Parere 1/76, *op.cit.*, punto 126

<sup>306</sup> Cfr. Parere 1/03 del 7 febbraio 2006, *op.cit.*, punti 124-126

Per quanto riguarda invece le competenze esterne esplicitate in materia di immigrazione dell'Unione, come evidenziato, il TFUE ha consacrato l'esistenza di una tale competenza solo nel caso degli accordi di riammissione, non specificandone d'altra parte la natura. Tale questione resta pertanto ancora dibattuta dalla dottrina.

La tesi meno accreditata sostiene la natura esclusiva della competenza esterna dell'UE in ambito di riammissione, collegandola alla direttiva sui rimpatri. Tale posizione è argomentata sulla base dell'applicabilità del criterio di necessità o, a seguito al parere della Corte UE sulla nuova convenzione di Lugano<sup>307</sup>, sulla base del criterio di d'incidenza<sup>308</sup>.

La tesi maggiormente sostenuta è invece quella che considera la competenza dell'UE a concludere accordi di riammissione concorrente. Tale tesi trova riscontro anche nella prassi, laddove gli Stati membri continuano a stipulare accordi bilaterali di riammissione con gli Stati terzi, ma, in virtù del principio di leale cooperazione<sup>309</sup>, devono astenersi dall'agire ogniqualvolta l'UE abbia già concluso un accordo ovvero abbia già dato avvio alle negoziazioni.

A sostegno di tale tesi, va ricordato che gli accordi di associazione tra UE e paesi terzi prevedono clausole standard di riammissione che riconoscono generalmente la natura concorrente della competenza<sup>310</sup>, prevedendo la possibilità per gli Stati membri di concludere tali accordi. Inoltre, tale esercizio è sempre ammesso dagli accordi bilaterali di riammissione conclusi dall'UE, laddove condizionano la propria prevalenza sugli accordi conclusi dagli Stati membri all'accertamento della sussistenza di una incompatibilità o autorizzano gli Stati membri a procedere al rimpatrio di immigranti irregolari sulla base di altri accordi formali o informali. In secondo luogo, va rilevato che talvolta sono gli stessi atti giuridici adottati in materia a evidenziare la natura concorrente della competenza<sup>311</sup>.

D'altra parte, anche la posizione assunta dalle istituzioni dell'UE sembra confermare l'esistenza di una competenza concorrente. Le conclusioni del Consiglio GAI del maggio

---

<sup>307</sup> Cfr. Parere 1/03 del 7 febbraio 2006, *op.cit.*

<sup>308</sup> A sostegno della tesi di una competenza esclusiva si vedano, *inter alia*, SCHIEFFER M., *Community Readmission Agreements with Third's Countries—Objectives, Substance and Current Negotiations*, in *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 2003, pp. 343-357; SCHIEFFER M., *Readmission and Repatriation of Illegal Residents*, in MARTENCZUK B., VAN THIEL S., *Justice, Liberty, Security*, *op. cit.*, p. 89 e ss.; BILLET C., *EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, 2010, pp. 45-79.

<sup>309</sup> Art. 4, comma 3, TUE.

<sup>310</sup> CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective?*, in *EUI Working Paper Law*, 24, European University Institute, 2008. Un esempio in tal senso è costituito dall'Accordi di Cotonou, di cui si accennerà più avanti.

<sup>311</sup> La direttiva rimpatri, ad esempio, ricorda che la procedura di espulsione deve svolgersi in conformità ad accordi comunitari o bilaterali di riammissione. Direttiva 2008/115/CE, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, *op.cit.*

1999 hanno ribadito a tal proposito che “*la conclusione di accordi di riammissione non è di esclusiva competenza comunitaria. Gli Stati membri possono concludere accordi di riammissione con paesi terzi se la Comunità non ha stipulato alcun accordo con il paese terzo in questione o non ha adottato alcun mandato per negoziare un siffatto accordo. In taluni casi, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali anche dopo la conclusione di un accordo comunitario o l'avvio di negoziati, ad esempio nel caso in cui l'accordo comunitario o il mandato di negoziato contengono soltanto dichiarazioni generali in materia di riammissione, mentre uno o più Stati membri esigono disposizioni dettagliate al riguardo. Gli Stati membri non possono stipulare accordi qualora essi rischino di pregiudicare accordi comunitari esistenti*”<sup>312</sup>.

### **3.3. MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ESTERNA DI IMMIGRAZIONE: APPROCCIO GLOBALE E STRUMENTI DI ATTUAZIONE**

#### **3.3.1. L'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità**

L'Approccio globale in materia di migrazione costituisce dal 2005 il quadro generale della politica esterna dell'UE nel settore della migrazione<sup>313</sup>. Tale quadro “*definisce le modalità del dialogo politico e della cooperazione operativa dell'UE con i paesi terzi in materia di migrazione e mobilità, sulla base di priorità chiaramente definite che riflettono gli obiettivi strategici dell'Unione, ed è saldamente inserito nel quadro complessivo della politica estera dell'UE, compresa la cooperazione allo sviluppo*”<sup>314</sup>.

Tale approccio è stato presentato nell'ambito di una comunicazione, quindi di un atto non vincolante, e adottato dal Consiglio europeo alla fine del 2005<sup>315</sup>. Successivamente, l'approccio è stato oggetto di una valutazione nella prima metà del 2011 attraverso un'ampia consultazione pubblica, che ne ha confermato l'utilità ma che ha anche evidenziato la necessità di un coordinamento più stretto tra UE e livelli nazionali, e con i paesi terzi, di una maggiore coerenza con altri ambiti politici, e di un migliore equilibrio

---

<sup>312</sup> Conclusioni del Consiglio GAI, 2184a sessione, 27-28 maggio 1999, doc. n. 8684/99.

<sup>313</sup> Sull'approccio globale, oltre ai documenti delle istituzioni europee richiamati nel presente lavoro che ne tracciano lo sviluppo, si vedano, *inter alia*, NASCIBENE B., *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aia*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 433 e ss.; QUADRI S., *Migrazione globale e rapporti con il paese di origine*, in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, G. Giappichelli Editore, 2014.

<sup>314</sup> COM(2014) 96 final, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, Bruxelles, 21.2.2014.

<sup>315</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 15-16 dicembre 2005, punto IV, pag. 2.

tematico e geografico<sup>316</sup>. Alla luce di queste considerazioni e delle nuove sfide ai confini dell'UE, la Commissione ha riformulato l'Approccio globale alla fine del 2011, denominato ora Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (AGMM)<sup>317</sup>, avviando una nuova fase della politica esterna di immigrazione dell'Unione.

Il primo elemento di novità è insito nella denominazione dell'approccio, che si arricchisce del termine "mobilità"<sup>318</sup>, estendendo il campo di applicazione del quadro politico, per sottolineare l'importanza di favorire una mobilità adeguatamente regolata e gestita dei cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne dell'Unione e la volontà di rendere il partenariato più sostenibile e aperto al futuro<sup>319</sup>.

Se da una parte l'Unione ha continuato a porre un forte accento sulla gestione efficace dei flussi migratori e delle frontiere, al contempo si è diffusa infatti la consapevolezza che i lavoratori migranti di ogni livello di competenza rappresentano anche un importante contributo e una necessità economica, e le politiche di migrazione dell'Unione tengono sempre più in considerazione gli obiettivi relativi allo sviluppo<sup>320</sup>. Più in generale, l'approccio incentra maggiormente le azioni dell'UE sui migranti, allo scopo di renderli più autonomi e di rafforzare i diritti umani di cui godono nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

In linea con quanto richiesto dalle istituzioni europee negli anni precedenti, il quadro revisionato ha l'ambizione di essere maggiormente integrato con la politica esterna dell'UE e con la cooperazione allo sviluppo, e in linea con gli obiettivi di politica interna dell'UE, in

---

<sup>316</sup> Commissione europea, *Maggiore cooperazione e mobilità al centro della nuova strategia dell'UE in materia di migrazione*, Comunicato stampa, IP/11/1369, Bruxelles, 18 novembre 2011.

<sup>317</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*

<sup>318</sup> Come evidenziato dalla Commissione europea, *"Mobility of third country nationals [...] is also a much broader concept than migration. Mobility applies to a wide range of people, e.g. short-term visitors, tourists, students, researchers, business people or visiting family members. Mobility and visa policy should be integral parts of the Global Approach. Visa obligations can be facilitated or lifted when a number of specific benchmarks are fulfilled by the partner countries, including in areas such as migration, asylum and border management. This process can ensure mobility in a secure environment"*. European Commission, MEMO/11/800. *Frequently Asked Questions: Fostering strategic dialogue and partnership with non-EU countries*, Brussels, 18 November 2011.

<sup>319</sup> IP/11/1369, Comunicato stampa della Commissione europea, *Maggiore cooperazione e mobilità al centro della nuova strategia dell'UE in materia di migrazione*, Bruxelles, 18 novembre 2011.

<sup>320</sup> Le relazioni annuali sull'immigrazione e l'asilo pubblicate dalla Commissione europea ribadiscono il prezioso contributo dell'immigrazione alla crescita dell'Unione. Cfr. COM(2014) 288 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, Bruxelles, 22.5.2014: *"Un'immigrazione opportunamente gestita può contribuire a dare slancio all'economia, in quanto garantisce l'accesso a competenze necessarie e consente di far fronte alle carenze del mercato del lavoro"* (pag. 3); *"Da qualche tempo l'UE si trova a dover affrontare sfide ingenti relative alla crescita stentata, all'acuirsi delle carenze del mercato del lavoro in determinate zone, all'assenza delle competenze necessarie e all'impatto di una popolazione in progressivo invecchiamento sulla produttività e competitività"* (pag. 15).

particolare con la strategia Europa 2020<sup>321</sup> e con le politiche in materia di occupazione e di istruzione<sup>322</sup>.

L'intento del nuovo approccio rimane quello di rafforzare le relazioni dell'UE con i paesi terzi, avvalendosi maggiormente dei reciproci vantaggi che la migrazione può apportare. Inoltre viene ribadito: *“L'approccio globale dovrebbe essere collegato e integrato ancora più strettamente con le politiche esterne dell'UE”*<sup>323</sup> (e) *“deve basarsi su autentici partenariati con i paesi terzi e affrontare in modo globale ed equilibrato le questioni di migrazione e mobilità; deve cogliere le opportunità e reagire alle sfide con cui si confronta la politica migratoria dell'UE, aiutando al tempo stesso i partner ad affrontare le loro priorità in materia di migrazione e mobilità negli opportuni contesti e quadri regionali”*<sup>324</sup>. Uno dei principi cardine del nuovo approccio è costituito dalla coerenza: l'approccio viene promosso come *“quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE”* e come tale *“dev'essere saldamente inserito nel quadro complessivo della politica estera dell'UE, compresa la cooperazione allo sviluppo, e correttamente allineato con le priorità della politica interna dell'UE”*<sup>325</sup>. Più in generale, per consolidare l'approccio rendendolo più strategico ed efficiente, la revisione del 2011 mira a rafforzarne *“i collegamenti e la coerenza con i pertinenti settori politici dell'UE e tra le dimensioni esterna e interna di tali politiche”*<sup>326</sup>. Per questo, il quadro viene attuato congiuntamente da diverse istituzioni europee (in particolare Commissione europea, SEAE e delegazioni dell'UE) e Stati membri dell'Unione<sup>327</sup>, secondo le rispettive competenze, a cui viene richiesta una stretta collaborazione per garantire un'azione coerente.

Altro elemento fondamentale che caratterizza l'AGMM è costituito dalla volontà di prendere in considerazione tutti gli aspetti legati al fenomeno dell'immigrazione, ponendo l'accento non soltanto sulla politica di immigrazione, ma anche sull'elemento della mobilità dei cittadini dei paesi terzi attraverso le frontiere esterne dell'UE, che riguarda diverse categorie di persone, come visitatori di breve durata, turisti, studenti, ricercatori, uomini d'affari o familiari in visita, ed è legata anche alla politica in materia di visti<sup>328</sup>.

---

<sup>321</sup> Europa 2020 è la strategia decennale per la crescita sviluppata dall'Unione europea. Cfr. COM(2010) 2020 definitivo, Comunicazione della Commissione. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010.

<sup>322</sup> IP/11/1369, *op.cit.*

<sup>323</sup> COM (2011) 743 definitivo. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 8.

<sup>324</sup> *Ivi* pag. 5.

<sup>325</sup> *Ibidem*

<sup>326</sup> *Ivi* pag. 3.

<sup>327</sup> *Ivi* pag. 5. Si afferma a tal proposito: *“L'approccio globale dev'essere attuato congiuntamente dalla Commissione europea, dal servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in particolare dalle delegazioni dell'UE, e dagli Stati membri dell'UE, secondo le rispettive competenze”*.

<sup>328</sup> IP/11/1369, *op.cit.*

Concepito “per affrontare tutti gli aspetti della migrazione in modo equilibrato e globale, in partenariato con i paesi terzi”<sup>329</sup>, il quadro di riferimento della politica esterna di immigrazione mantiene i tre pilastri tradizionali, includendo la protezione internazionale e la dimensione esterna della politica in materia d'asilo come quarta priorità tematica. L'Approccio si fonda pertanto su quattro pilastri:

- (1) organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità;
- (2) prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani;
- (3) promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo;
- (4) aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

I pilastri, che costituiscono le priorità tematiche della cooperazione con gli Stati terzi, vengono considerati di “pari importanza”<sup>330</sup>. L'equilibrio tematico si affianca a quello geografico. L'approccio “dovrebbe [...] riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'Unione e tradurli in proposte concrete di dialogo e cooperazione, specialmente con i paesi del vicinato meridionale e orientale, con l'Africa, con i paesi candidati all'adesione e con altri partner strategici”<sup>331</sup>, e più in generale “dovrebbero svolgersi in tutto il mondo con tutte le parti interessate e coinvolte, sulla base delle priorità di queste ultime e dell'UE”<sup>332</sup>. Inoltre, nel ribadire l'importanza dei dialoghi regionali avviati nel corso del tempo, viene sottolineata la priorità che rivestono i rapporti di collaborazione con gli Stati coinvolti nella Politica di vicinato, in cui le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate ad una più ampia cooperazione che investe vari settori da quello politico, a quello economico e sociale e di sicurezza<sup>333</sup>.

L'approccio rappresenta il quadro complessivo di riferimento della politica migratoria esterna dell'UE e si basa sulla legislazione adottata dall'UE in ambito di immigrazione, e sull'utilizzo di una serie di strumenti, che verranno approfonditi nel paragrafo successivo.

In sintesi, il nuovo Approccio, basato sulla volontà di combattere l'immigrazione irregolare e allo stesso tempo trarre i benefici dell'immigrazione legale in cooperazione con gli Stati terzi, si contraddistingue per essere coerente, onnicomprensivo e bilanciato, in quanto intende prendere in considerazione tutti gli aspetti legati al fenomeno migratorio e porli

---

<sup>329</sup> COM (2011) 743 definitivo. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 3.

<sup>330</sup> *Ivi* pag. 7.

<sup>331</sup> *Ivi* pag. 3.

<sup>332</sup> *Ivi* pag. 9.

<sup>333</sup> *Ivi* pag. 8. Vi si ribadisce che “La priorità va ai paesi del vicinato, in particolare quelli del Mediterraneo meridionale e del partenariato orientale, in cui le dimensioni della migrazione e della mobilità sono strettamente collegate alla cooperazione generale in materia politica, economica, sociale e di sicurezza, e con i quali si tengono dialoghi a livello sia regionale che bilaterale. Lo scopo dovrebbe essere costruire progressivamente partenariati solidi e stretti, basati sulla fiducia reciproca e su interessi comuni, che aprano la strada a un'ulteriore integrazione regionale”.

sullo stesso piano; globale anche dal punto di vista geografico, in quanto rivolto a tutti i paesi terzi, pur individuando dei partner strategici; e pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'Unione. Nella letteratura dedicata all'Approccio globale, numerosi studiosi hanno tentato di verificare tali caratteristiche, ad esempio esaminando in che misura la dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE possa considerarsi davvero equilibrata, o l'Approccio globale integrato<sup>334</sup>, arrivando in alcuni casi a qualificare criticamente l'esternalizzazione come una pratica volta a trasferire le proprie responsabilità sugli Stati terzi<sup>335</sup>.

Nel 2014 la Commissione ha presentato la prima relazione sull'attuazione dell'approccio, riassumendo le iniziative portate avanti in ambito bilaterale, regionale e globale, ed evidenziando le lezioni apprese e possibili misure per ottenere risultati tangibili e più efficaci. In questo senso, vengono ribaditi ad esempio la necessità di integrare nella politica migratoria dell'UE aspetti di politica estera e garantire i necessari collegamenti tra le dimensioni interna ed esterna, l'importanza di mettere in risalto la necessità di beneficiare delle opportunità offerte dalla mobilità delle persone, e l'esigenza di rafforzare la cooperazione tra istituzioni europee, agenzie e Stati membri nell'attuazione congiunta dell'approccio.

Nonostante i significativi progressi realizzati, viene quindi ribadita la necessità di “*continuare a lavorare per migliorare i quadri, le iniziative e gli strumenti esistenti*”<sup>336</sup>.

### **3.3.2. Gli strumenti della dimensione esterna in relazione ai pilastri dell'Approccio globale**

Come evidenziato, l'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione si avvale di una varietà di strumenti per cooperare con gli Stati terzi<sup>337</sup>, nel rispetto del sistema di competenze disegnato dai trattati<sup>338</sup>.

---

<sup>334</sup> A tal proposito si vedano, inter alia, BALDACCINI A., *The External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches*, in BALDACCINI A., GUILD E., TONER H. (ed.), *Whose Freedom, Security and Justice? Eu immigration and Asylum Law and Policy*, Hart Publishing Oxford, 2007; DEVISSCHER P., *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, op.cit.; BOSWELL C., *The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy*, op.cit.; RIJPM A J.J., CREMONA M., *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, EUI LAW 2007/01, European University Institute, 2007.

<sup>335</sup> Tra gli approcci che assumono un tono più critico, si vedano LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*, op.cit.; LAVENEX S., *Shifting Up and Out: The Foreign policy of European Immigration Control*, op.cit.; EISELE K., *The external dimension of the EU's migration policy*, op.cit.; STERKX S., *The external dimension of eu asylum and migration policy: expanding fortress Europe?*, in ORBIE J. (ed.), *Europe's global role: external policies of the European Union*, Ashgate, London, 2008.

<sup>336</sup> COM (2014) 96 final, *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, op.cit., pag. 24.

La peculiarità di questo ambito ha inciso anche sulla tipologia di strumenti, che possono essere schematicamente suddivisi in<sup>339</sup>:

-strumenti giuridici dell'Unione, vincolanti (o di *hard law*), come gli accordi di facilitazione del visto e di riammissione;

-strumenti politici, non vincolanti (o di *soft law*)<sup>340</sup>, come i numerosi dialoghi politici, che spesso si appoggiano su piani d'azione formulati con i paesi inclusi nella PEV, e i partenariati per la mobilità, promossi come quadro principale di cooperazione;

-sostegno operativo e potenziamento delle capacità (anche tramite agenzie dell'UE come FRONTEX, EASO e ETF e dispositivi di assistenza tecnica quali MIEUX e TAIEX), come i pattugliamenti congiunti, le missioni di frontiera o i finanziamenti destinati a misure di *capacity building*<sup>341</sup>.

Tali strumenti vengono impiegati e bilanciati sulla base dei quattro pilastri attorno ai quali si sviluppa l'Approccio globale, concepito, come si è visto, come un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, equilibrato e globale.

Il primo pilastro, relativo alla migrazione legale, fa riferimento a tutte le politiche e norme che regolano l'ammissione dei cittadini terzi nel territorio dell'Unione e alle opportunità di mobilità. L'Approccio globale non introduce a questo proposito delle nuove misure, ma si limita a riaffermare le iniziative già in campo, come la direttiva sulla carta blu dedicata ai

---

<sup>337</sup> Sugli strumenti di attuazione della dimensione esterna della politica di immigrazione si vedano, *inter alia*, GARCIA ANDRADE P. & MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Study of the European Parliament-Policy Department of Citizens' rights and Constitutional Affairs, PE 536.469, 2015, pp. 22 e ss.; GARCIA ANDRADE P., *La dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne: un bilan au travers de ses instruments*”, in DONY M. (ed.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, Éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2012; e la valutazione della Commissione: COM (2014) 96 final, *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, *op.cit.*

<sup>338</sup> In merito alla ripartizione delle competenze, si veda *supra* par. 3.2.

<sup>339</sup> Tale suddivisione riflette quella proposta dall'Approccio globale, pag. 10: “[...]La politica migratoria esterna dell'UE si basa [...] sulla legislazione e sugli strumenti giuridici dell'Unione [...], sugli strumenti politici [...], sul sostegno operativo e sul potenziamento delle capacità [...], nonché su una vasta gamma di misure di sostegno ai programmi e ai progetti a disposizione di numerosi interessati, tra cui la società civile, le associazioni di migranti e le organizzazioni internazionali [...]”. Altri autori ripropongono questa suddivisione, si veda ad esempio GARCIA ANDRADE, P. & MARTIN, I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, *op.cit.*, p. 22, che parlano di “*political instruments*”, “*legal instruments*” e “*operational instruments*”.

<sup>340</sup> Nel presente lavoro l'espressione *hard law* viene utilizzata per indicare gli atti normativi ovvero gli accordi internazionali giuridicamente vincolanti, mentre l'espressione *soft law* configura atti ovvero accordi internazionali privi di efficacia vincolante. Sulla dicotomia *soft law/hard law* si veda ABBOTT K., SNIDAL D., *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organisation*, 2000, vol. 54 (3), pp. 421-456.

<sup>341</sup> A questi, si aggiungono altri strumenti specifici a cui si affidava principalmente l'approccio nel passato, quali i profili migratori, le missioni riguardanti la migrazione, le piattaforme di cooperazione. *Cfr.* COM (2011) 743 definitivo. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pp. 10-12.



lavoratori altamente qualificati<sup>342</sup>. Sono in particolare due le misure che rientrano in questo settore di particolare interesse per gli Stati terzi. Innanzitutto la politica di visti: sono stati conclusi accordi per la facilitazione con alcuni Paesi, mentre la liberalizzazione dei visti viene considerata una possibilità nel lungo periodo. Tra i Paesi del vicinato, la Moldova è stata il primo paese ad ottenere la liberalizzazione dei visti nel 2014, mentre la decisione positiva relativa all'Ucraina e alla Georgia è arrivata in tempi più recenti, nel 2017. In secondo luogo, la migrazione a fini lavorativi: dato che spetta soltanto agli Stati membri il diritto di determinare il numero dei cittadini di Stati terzi da ammettere sul proprio territorio a tal fine, il successo delle iniziative di cooperazione portate avanti dalla Commissione in questo ambito dipendono in larga misura dalla partecipazione agli accordi da parte dei singoli Stati membri.

Il secondo pilastro, costituito dalla lotta all'immigrazione irregolare e al traffico di essere umani, è considerato essenziale per garantire un'immigrazione sicura e quindi la legittimità di qualsiasi quadro in materia di migrazione e mobilità<sup>343</sup>.

Le misure in questo ambito sono numerose: si tratta innanzitutto degli accordi di riammissione<sup>344</sup>, giuridicamente vincolanti, che rappresentano un tema centrale e che sono di fondamentale importanza per poter rendere efficaci i rimpatri, previsti dalla normativa dell'UE<sup>345</sup>. La conclusione di tali accordi presenta delle difficoltà in quanto prevede un onere per gli Stati terzi, che si impegnano a riammettere nel proprio territorio i cittadini che non hanno o non soddisfano più i requisiti per rimanere nel territorio dell'Unione. Il punto particolarmente sensibile, che ha reso esitanti i Paesi terzi nella sottoscrizione degli accordi, è costituito dalla clausola che prevede la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche dei cittadini di Stati terzi che hanno transitato dal proprio territorio, clausola che va oltre quanto richiesto dalla normativa internazionale<sup>346</sup>.

La cooperazione nell'ambito della lotta all'immigrazione irregolare si basa anche sul trasferimento di competenze, capacità e risorse ai partner per prevenire e ridurre la tratta, il traffico di migranti e la migrazione irregolare, garantire il rimpatrio e la riammissione e

---

<sup>342</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, *op.cit.*

<sup>343</sup> COM (2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*

<sup>344</sup> Gli accordi di riammissione saranno oggetto di trattazione approfondita nei capitoli 4 e 6.

<sup>345</sup> Direttiva 2008/115/CE *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, *op.cit.* Tale legame viene confermato dal Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM (2015) 453 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, Bruxelles, 9.9.2015) e verrà approfondito nel capitolo 6.

<sup>346</sup> RENSLOW N., *The role of third countries in EU migration policy: the Mobility Partnerships*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol.14(4), 2012, pp.393-415.

potenziare la gestione integrata delle frontiere. Un esempio sono le missioni di frontiera per supportare il controllo delle frontiere da parte di paesi terzi attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie ed esperti, oltre che di modelli di pratiche e norme già in vigore all'interno dell'UE, come la Missione di Frontiera dell'Unione europea per il confine tra la Moldavia e l'Ucraina (EUBAM Moldavia-Ucraina). Stabilita nel 2005, la missione ha il compito di collaborare alla gestione della frontiera lunga 1.222 km, fornendo assistenza e formazione per incrementare la capacità moldava e ucraina alle dogane, e al contempo, promuove l'armonizzazione delle legislazioni doganali e di controllo alla frontiera agli standard UE. In tempi più recenti, nel 2013, l'UE ha stabilito la missione di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia), con il mandato di fornire alle autorità libiche sostegno per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree libiche e per sviluppare, a più lungo termine, una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere<sup>347</sup>.

In questo senso, parte della dimensione esterna riguarda l'esportazione dell'*acquis* dell'UE relativo alla gestione delle frontiere a Paesi terzi. Alcuni studiosi hanno sottolineato a tal proposito che, nella pratica, la cooperazione è spesso legata al più generale sistema di frontiere e di gestione dell'immigrazione di Paesi terzi, “*confermando l'idea che l'UE stia mobilitando i Paesi terzi come guardiani delle proprie frontiere*”<sup>348</sup>. Rientrano infine in questo pilastro i pattugliamenti congiunti extra-territoriali, la raccolta e lo scambio di dati, in particolare tra i funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione dell'UE<sup>349</sup> e le loro controparti nei Paesi partner, e le misure di prevenzione dello sfruttamento dei migranti.

Il terzo pilastro è relativo alla protezione internazionale e alla dimensione esterna della politica di asilo. In questo ambito, l'UE mira a sviluppare Programmi regionali di protezione<sup>350</sup>, che ne rappresentano lo strumento chiave, destinati a rafforzare la capacità di protezione e i sistemi di asilo di Paesi e regioni partner; mentre un coinvolgimento più attivo dell'Unione è previsto dai programmi di reinsediamento congiunti<sup>351</sup>, di cui l'Unione

---

<sup>347</sup> Sito ufficiale della missione al confine tra Moldavia e Ucraina: [www.eubam.org](http://www.eubam.org). Sito ufficiale della missione in Libia: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en). Ultimo accesso 30.03.2017.

<sup>348</sup> RIJMA J., *Building borders: the regulatory framework for the management of external borders of the European Union*, European University Institute, Florence, 2009.

<sup>349</sup> Regolamento (UE) n. 493/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio *relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione*, GU L 141 del 27.5.2011, pp. 13-16.

<sup>350</sup> COM (2005) 388 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ai programmi di protezione regionale*, Bruxelles, 1.9.2005.

<sup>351</sup> Nel contesto dell'UE, per “reinsediamento” si intende il processo mediante il quale cittadini di paesi terzi o apolidi, su richiesta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, motivata dal loro bisogno di protezione internazionale, sono trasferiti da un paese terzo a uno Stato membro in cui sono autorizzati a

si è dotata per la prima volta nel 2012, basati sul trasferimento di un certo numero di rifugiati da Paesi terzi, su base volontaria e con il supporto di risorse messe a disposizione da un fondo dedicato dell'Unione.

Il quarto pilastro infine è incentrato sul nesso tra migrazione e sviluppo<sup>352</sup>, un tema che si è affermato in maniera sempre più forte sia a livello europeo che internazionale negli ultimi anni, e mira a rafforzare il legame tra questi due elementi. L'Approccio globale prende in considerazione a tal proposito alcune questioni, come il ruolo positivo delle diaspore e delle rimesse per lo sviluppo dei Paesi di origine, o al contrario i costi sociali che questi subiscono ad esempio a causa del fenomeno del *brain drain* (cosiddetta “fuga dei cervelli”), delineando alcune misure di carattere più generico al fine di rendere più coerenti la politica di immigrazione e quella di sviluppo.

Lo strumento centrale della dimensione esterna, che si riferisce trasversalmente ai vari pilastri e ne raccoglie i diversi elementi, è costituito dai partenariati per la mobilità<sup>353</sup>. Tali accordi, non giuridicamente vincolanti, riguardano Stati determinati a collaborare con l'Unione nella gestione dei flussi migratori, e in particolare nella lotta contro l'immigrazione clandestina, e consentono dall'altra parte ad alcune categorie di cittadini di tali Paesi un migliore accesso al territorio dell'Unione europea, prevedendo così misure relative sia all'immigrazione irregolare che legale.

I partenariati rappresentano un tentativo di bilanciare le diverse componenti della politica di immigrazione: da una parte, rispecchiano la necessità di controllare i confini dell'Unione e combattere l'immigrazione clandestina, dall'altra l'esigenza di creare legami più forti con il vicinato e favorire canali di migrazione legale che possono rappresentare un contributo prezioso anche per la stessa crescita dell'Unione. L'attenzione è focalizzata soprattutto sul tema dei visti e della riammissione, che costituiscono uno strumento per promuovere riforme nel vicinato, prendendo in considerazione allo stesso tempo una delle maggiori cause di malcontento in queste regioni.

---

soggiornare in virtù di uno dei seguenti status: i) status di rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della Direttiva 2004/83/CE; oppure ii) uno status che offre gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto nazionale e quello comunitario riconoscono allo status di rifugiato. Fonte: Rete europea migrazioni-EMN, *Glossario 2.0 sull'asilo e la migrazione*, 2012; CHERUBINI M., FARO S., RINALDI M. (eds.), *Glossario sull'asilo e la migrazione*, Rete europea migrazioni-EMN, edizione italiana, 2016.

<sup>352</sup> Sul nesso tra migrazione e sviluppo si vedano, *inter alia*, LAVENEX S., KUNZ R., *The migration-development nexus in EU external relations*, in *Journal of European Integration*, Vol.30(3), 2008, pp.439-457; CHOU M.H., *EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 37, University of Oxford, 2006.

<sup>353</sup> I partenariati per la mobilità saranno oggetto di trattazione approfondita nei capitoli 4 e 5.

La mancanza di incentivi da parte dell'Unione, soprattutto in materia di visti, è considerata dalla stessa Commissione un forte ostacolo alla negoziazione con alcuni potenziali partner<sup>354</sup>. Anche a causa della complessità e delle difficoltà riscontrate nella stipulazione di partenariati per la mobilità, la Commissione ha avviato anche nuove forme di dialoghi e negoziati, come le agende comuni per la migrazione e la mobilità, che permettono di istituire un quadro generale di gestione della migrazione e della mobilità con i Paesi partner. Più in generale, l'Unione ha avviato una serie di dialoghi a livello regionale o bilaterale per stabilire una cooperazione con Stati terzi, che hanno contribuito in molti casi a porre le basi per iniziative specifiche, più o meno stringenti, a creare un clima di fiducia reciproca e supportare riforme significative nei Paesi terzi in ambito di giustizia e affari interni<sup>355</sup>.

### **3.3.3. Caratteristiche degli strumenti vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici**

In questo paragrafo verranno esaminate le caratteristiche degli strumenti vincolanti, in particolare per quanto riguarda le procedure di adozione e gli effetti giuridici che ne derivano, che rappresentano i due aspetti principali che li differenziano dagli altri strumenti. Gli atti vincolanti devono essere adottati conformemente alle procedure contemplate nel TFUE<sup>356</sup>.

Innanzitutto, alcuni atti unilaterali adottati dall'Unione possono avere rilevanza esterna, possono cioè avere un impatto sulle relazioni che l'UE intrattiene con paesi terzi<sup>357</sup>. Basti pensare alle normative che regolano l'accesso nel territorio dell'Unione di determinate categorie di migranti o alle disposizioni in merito al rimpatrio degli immigrati irregolari. Nel caso della politica di immigrazione, tali atti vengono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, che *“consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o*

---

<sup>354</sup> COM(2011) 76 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*. Bruxelles, 23.2.2011, pag. 6-7. Nel paragrafo intitolato “Mancanza di incentivi” nel valutare i negoziati in corso si afferma a tal proposito che “[...] *gli accordi di facilitazione del visto possono costituire l'incentivo necessario ai negoziati di riammissione senza aumentare la migrazione irregolare*”.

<sup>355</sup> Intervista 4.

<sup>356</sup> Gli accordi internazionali devono essere adottati conformemente alla procedura prevista all'art. 218 TFUE; le procedure per l'adozione di atti unilaterali dell'Unione sono invece previste agli artt. 289, 293 e 294 TFUE.

<sup>357</sup> Gli atti unilaterali dell'Ue a rilevanza esterna non verranno ulteriormente approfonditi in quanto non costituiscono oggetto del presente lavoro, focalizzato sull'azione esterna della politica di immigrazione e la cooperazione con gli Stati terzi in tale ambito.

*di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione*”<sup>358</sup>.

Nell’ambito della più specifica azione esterna, l’Unione può concludere un accordo internazionale con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali<sup>359</sup>, secondo la procedura prevista dall’art. 218 TFUE, che definisce le funzioni di ciascuna istituzione.

Nella fase preliminare, il ruolo principale spetta al Consiglio, che autorizza l’avvio dei negoziati e ne definisce le direttive; le negoziazioni vengono poi portate avanti dalla Commissione o dall’Alto Rappresentante, quando l’accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza; nella fase conclusiva, il Consiglio autorizza la firma e la conclusione dell’accordo deliberando a maggioranza qualificata<sup>360</sup>, previa consultazione o approvazione del Parlamento europeo, in base al tipo di accordo<sup>361</sup>.

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona hanno garantito una partecipazione più equilibrata di tutte le istituzioni, ed in particolar modo un ruolo rafforzato del Parlamento europeo che deve essere *“immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura”*<sup>362</sup> e non ha più solo una funzione di mera consultazione da parte del Consiglio<sup>363</sup>.

---

<sup>358</sup> Art. 289, comma 1, TFUE. La procedura legislativa ordinaria viene successivamente definita dall’articolo 294 TFUE.

<sup>359</sup> Si ricorda che ai sensi dell’art. 216. 1 TFUE *“L’Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell’ambito delle politiche dell’Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell’Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata”*.

<sup>360</sup> Ai sensi dell’art. 218.8 TFUE *“[...] Nel corso dell’intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia esso delibera all’unanimità quando l’accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l’unanimità per l’adozione di un atto dell’Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all’articolo 212 con gli Stati candidati all’adesione. Il Consiglio delibera all’unanimità anche per l’accordo sull’adesione dell’Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali [...]”*.

<sup>361</sup> L’art. 218.6 TFUE contempla due modalità di coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase di conclusione dell’accordo, in base alla materia trattata. Vi si afferma: *“[...] Tranne quando l’accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell’accordo: a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti: i) accordi di associazione; ii) accordo sull’adesione dell’Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l’Unione; v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l’approvazione del Parlamento europeo. In caso d’urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l’approvazione; b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell’urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare”*.

<sup>362</sup> Art. 218.10 TFUE

<sup>363</sup> Cfr. ex art. 300.3 TCE: *“Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo [...]. In deroga al comma precedente, gli accordi di cui all’articolo 310, nonché gli altri accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità e gli accordi*

Secondo la procedura prevista, il Parlamento ha in molti casi un potere di veto, dovendo approvare la conclusione dell'accordo; tra questi vi rientrano gli accordi internazionali che riguardino “settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo”<sup>364</sup>, come la politica di immigrazione.

Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione in conformità alla procedure prescritte producono effetti giuridici vincolanti: vincolano cioè le sue istituzioni e gli Stati membri<sup>365</sup>, fatta eccezione per il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca<sup>366</sup>.

Infine, oltre ad accordi internazionali specifici in materia di immigrazione, quali gli accordi di riammissione o di facilitazione dei visti, l'Unione europea ha introdotto diverse clausole relative alla cooperazione in ambito di immigrazione all'interno di accordi che stabiliscono una relazione privilegiata tra UE, suoi Stati membri e Stati terzi, come gli accordi di associazione e gli accordi di cooperazione<sup>367</sup>. Queste clausole sono state inserite negli accordi internazionali dell'UE sin dagli anni '90, dapprima focalizzandosi sul tema della riammissione<sup>368</sup>, e successivamente, a seguito del Consiglio di Siviglia<sup>369</sup>, includendo una serie di elementi collegati in maniera più ampia alla gestione dell'immigrazione<sup>370</sup>.

### 3.3.4. Esempi di strumenti giuridici/vincolanti

#### *Accordi di riammissione*

Il principale strumento vincolante utilizzato dall'UE nell'ambito esterno dell'immigrazione è costituito dagli accordi di riammissione (ARUE)<sup>371</sup>, espressamente previsti dal TFUE<sup>372</sup>. Tali accordi vengono conclusi “ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il

---

*che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 sono conclusi previo parere conforme del Parlamento europeo”.*

<sup>364</sup> Art. 218.6, lett. a (v), TFUE.

<sup>365</sup> Art. 216.2 TFUE.

<sup>366</sup> Sulla posizione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca relativamente allo SLSG si veda *supra*.

<sup>367</sup> Le clausole sull'immigrazione inserite nei diversi accordi che stabiliscono una relazione privilegiata tra UE, suoi stati membri e paesi terzi non verranno ulteriormente approfondite per ragioni di spazio, mentre verranno esaminati gli accordi specifici in ambito di immigrazione, che rappresentano l'oggetto del presente lavoro. Un esempio di tali clausole è contenuto negli Accordi di Cotonou.

<sup>368</sup> Tali clausole confermavano l'obbligo di riammettere i propri cittadini e l'impegno a concludere un accordo di riammissione con l'Ue per facilitarne l'attuazione e creare degli ulteriori obblighi, come quello di riammettere anche cittadini di paesi terzi o apolidi.

<sup>369</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza*, *op.cit.*

<sup>370</sup> COLEMAN N., *European Readmission Policy. Third country Interests and Refugee Rights*, *op.cit.*, p. 214.

<sup>371</sup> Gli accordi di riammissione saranno oggetto di trattazione approfondita nei capitoli 4 e 6.

<sup>372</sup> Art. 79.3 TFUE.

soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri”<sup>373</sup>, stabilendo degli obblighi reciproci e procedure amministrative e procedurali per facilitare il rimpatrio di immigrati irregolari. Si tratta quindi di una misura strettamente connessa alla direttiva rimpatri<sup>374</sup>, che ne facilita l’effettiva implementazione.

Da quando il settore dell’immigrazione è diventato competenza della Comunità europea, vale a dire dal 1999, il Consiglio ha impartito alla Commissione direttive di negoziato per circa più di venti paesi terzi, concludendo ad oggi diciassette accordi<sup>375</sup>. Inoltre, dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona, la conclusione degli ARUE ha una base giuridica esplicita<sup>376</sup>.

Dato l’onere che questi rappresentano per gli Stati terzi, l’Unione europea ha dovuto utilizzare degli incentivi per indurre questi Paesi a firmare un accordo, nel corso di complessi negoziati portati avanti dalla Commissione. Nella valutazione degli accordi pubblicata nel 2011<sup>377</sup>, la Commissione ne prende atto, individuando la mancanza di incentivi come una delle ragioni principali dei ritardi e della difficoltà di attirare i paesi partner al tavolo dei negoziati e ricordando gli incentivi di cui dispone l’Unione per stimolare la collaborazione di un Paese terzo in materia di riammissione, come la conclusione di un accordo di facilitazione del rilascio del visto, l’assistenza tecnica e finanziaria per l’attuazione dell’accordo, e la creazione di canali privilegiati per l’accesso al mercato del lavoro dell’UE<sup>378</sup>.

Per questo, parallelamente agli accordi di riammissione, l’Unione ha generalmente negoziato anche accordi di facilitazione dei visti, offerti come incentivo agli Stati terzi per assicurare la loro cooperazione effettiva in materia di immigrazione, con qualche eccezione, come Algeria e Cina. In altri casi invece l’offerta di tale incentivo è arrivata con un forte ritardo nel corso delle negoziazioni, contribuendo ad un loro relativo stallo, come nel caso

---

<sup>373</sup> *Ibidem*

<sup>374</sup> Direttiva 2008/115 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, *op.cit.*

<sup>375</sup> Per una panoramica degli accordi di riammissione conclusi da parte dell’UE si veda la tabella 2 (in Appendice).

<sup>376</sup> Articolo 79.3 TFUE.

<sup>377</sup> COM(2011) 76 def., *Valutazione degli accordi di riammissione dell’UE, op.cit.*

<sup>378</sup> Ivi, pag.6: “All’inizio l’UE era solita invitare i paesi terzi a negoziare un accordo di riammissione senza offrire niente in cambio. Poiché tali accordi con l’UE presentano pochi vantaggi per i paesi terzi interessati, questi ultimi cercano solitamente di ricevere qualcosa in cambio della loro conclusione. I negoziati con la Federazione russa e con l’Ucraina, ad esempio, hanno subito una reale accelerazione soltanto quando l’UE si è impegnata, su loro richiesta, a negoziare parallelamente accordi di facilitazione del visto”.

del Marocco (dopo dieci anni di negoziati, tuttora bloccati) e della Turchia (dopo sette anni)<sup>379</sup>.

D'altra parte, nonostante le difficoltà di negoziazione, gli ARUE costituiscono “*strumenti importanti per far fronte all'immigrazione irregolare dai paesi terzi*”<sup>380</sup> e l'impegno dell'UE su questo versante continua ad essere forte.

#### *Accordi di facilitazione del visto*

Gli accordi di facilitazione del visto<sup>381</sup> rappresentano lo strumento principale di cui dispone l'Unione europea in materia di migrazione legale e mobilità. Essi contemplano una procedura semplificata per il rilascio di visti per soggiorni di breve durata (non superiori ai tre mesi nell'arco di un periodo di sei mesi), a beneficio dei cittadini di uno Stato terzo, costituendo pertanto una sorta di ricompensa per l'onere di cui si fa carico il paese partner firmando un accordo di riammissione. Il collegamento tra i due accordi è stato confermato dalla prassi, che si è affermata a partire dall'esempio fornito dalla negoziazione e conclusione parallela con la Federazione russa<sup>382</sup> ed è oggi presente nella maggior parte dei casi.

L'importanza di tale collegamento viene riconosciuta anche nell'Approccio Globale che afferma al riguardo: “*Collegare gli accordi di riammissione ad accordi di facilitazione del visto nell'ambito della politica migratoria esterna dell'UE può essere vantaggioso per i paesi terzi in quanto offre opportunità di mobilità salvaguardando al contempo la sicurezza e riducendo il rischio di migrazione irregolare*”<sup>383</sup>.

A tal proposito, la valutazione degli accordi di facilitazione effettuata dalla Commissione nel 2011 sottolinea come la loro attuazione non comporti un aumento dell'immigrazione irregolare nell'UE di provenienza da tali paesi<sup>384</sup>, e possa pertanto costituire l'incentivo necessario ai negoziati di riammissione. Ad oggi sono stati conclusi dodici accordi di

---

<sup>379</sup> Sulla peculiarità dei negoziati degli accordi di riammissione con Turchia e Marocco, si vedano, *inter alia*, WOLF S., *The politics of negotiating EU Readmission Agreements: Insight from Morocco and Turkey*, in *European Journal of Migration and Law* 16(1), pp. 69-95, 2014; İÇDUYGU, A., AKSEL, D.B., *Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey*, in *European Journal of Migration and Law*, 16(3), p. 337-363, 2014.

<sup>380</sup> COM(2011) 76 def., *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, *op.cit.*, pag. 15.

<sup>381</sup> Sugli accordi di facilitazione del rilascio del visto si vedano, *inter alia*, MARTENCZUK B., *Visa Policy and EU External Relations*, in MARTENCZUK B., VAN THIEL S., *Justice, Liberty, Security. New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008, pp. 21-52; TRAUNER F., KRUSE I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, in *European Journal of Migration and Law* 10(4), pp. 411-438, 2008.

<sup>382</sup> TRAUNER F., KRUSE I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements*, *op.cit.*

<sup>383</sup> COM (2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 17.

<sup>384</sup> SEC(2009) 1401 final, Commission Staff Working Document, *Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries*, Brussels, 15 ottobre 2009, pag. 9.



facilitazione del visto, mentre sono in corso di negoziazione o di preparazione simili accordi con Bielorussia, Marocco, Tunisia e Giordania<sup>385</sup>.

L'accordo di facilitazione si distingue da quello di liberalizzazione dei visti, ma in diversi casi, in particolare nei Balcani Occidentali, ha rappresentato una tappa verso la creazione di un regime di esenzione dei visti<sup>386</sup>, che permette ai cittadini delle parti contraenti di accedere al territorio dell'Unione senza necessità di ottenere un visto breve<sup>387</sup>.

La liberalizzazione dei visti, a differenza della facilitazione, non viene concessa come contropartita per la collaborazione degli Stati terzi in materia di immigrazione e riammissione, ma è subordinato al raggiungimento di una serie di specifici obiettivi da parte dello Stato terzo interessato. Tali obiettivi vengono inclusi in un piano di azione e diventano oggetto di dialoghi ad hoc che accompagnano lo Stato terzo nel suo percorso verso l'esenzione del visto, monitorandone i progressi.

---

<sup>385</sup> I paesi che hanno concluso accordi bilaterali di facilitazione del visto con l'Unione europea ad oggi sono i seguenti: Federazione Russa, Ucraina, Serbia, Montenegro, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Albania e Moldova (2007), seguiti da Georgia (2010), Armenia, Capo Verde (2012) e Azerbaïjan (2013). Nel 2012 gli accordi con l'Ucraina e la Repubblica Moldova sono stati emendati. Attualmente l'Ue sta portando avanti negoziati o avviando la preparazione degli stessi con con Bielorussia, Marocco, Tunisia e Giordania. Sugli accordi di facilitazione del visto, SEC(2009) 1401 final, *Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries*, *op.cit.*

<sup>386</sup>SEC(2009) 1401 final, *Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries*, *op.cit.*, pag. 4. Nel documento di lavoro della Commissione si afferma a tal proposito: “*While visa facilitation is distinct and separate from visa liberalisation, the VFAs with Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia constitute a first concrete step towards the establishment of a visa-free travel regime, in line with the conclusions of the Thessaloniki EU-Western Balkans Summit of 21 June 2003. The VFA with Russia reaffirms in its preamble the intention to establish a reciprocal visa-free regime, in line with the Joint Statement of the EU-Russia St Petersburg Summit of 31 May 2003. The VFAs with the Republic of Moldova and Ukraine likewise recognise in their preambles the introduction of a visa-free travel regime as a long term perspective.*”

<sup>387</sup> Si noti a tal proposito che la conclusione di tali accordi è da considerarsi un'eccezione, dato che la lista dei paesi i cui cittadini sono soggetti ad esenzione del visto Schengen per entrare nell'Unione europea è prevista dal Regolamento 539/2011 che viene quindi generalmente emendato per includere nuovi Stati terzi. Cfr. Regolamento (CE) N. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 *che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo* (GU L 81 del 21.3.2001, pag.1).

A tal proposito, si veda GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, *op.cit.*, p. 41: “*The conclusion of these agreements {Visa Exemption or Visa Waiver Agreements} aimed at promoting mobility is exceptional, as the exemption of Schengen visas in the EU is normally granted through an amendment to Regulation 539/2001, subsequent, in some cases, to a VLD {Visa Liberalisation Dialogue}. In some situations, however, the EU has been obliged to proceed through the negotiation of international agreements on visa waiver. This is the case with agreements signed in 2009 with five Caribbean States, Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Mauritius, Saint Kitts and Nevis, as well as the Seychelles, as the liberalisation of visas to these countries was conditioned upon the conclusion of the of the agreements in order to avoid the repetition of non-reciprocity situations with these countries. Although a legislative exemption seems to be preferred by EU institutions and third countries for reasons of celerity, the signature of an international treaty can provide with more legal guarantees to ensure reciprocity.*”

### 3.3.5. Caratteristiche degli strumenti non vincolanti: procedure di adozione ed effetti giuridici

Anche nel caso degli strumenti privi di carattere vincolante, innanzitutto, alcuni atti unilaterali adottati dall'Unione possono avere rilevanza esterna, o guidare l'azione esterna dell'UE, come ad esempio i Programmi pluriennali che fissano obiettivi e principi comuni per la realizzazione di uno SLSG<sup>388</sup> o i rapporti di monitoraggio e valutazione relativi all'attuazione del diritto dell'Unione. Si tratta di atti adottati generalmente in forma di comunicazioni della Commissione, conclusioni del Consiglio e risoluzioni del Parlamento europeo, che non seguono alcuna formalità procedurale sancita dai Trattati<sup>389</sup>.

Nell'ambito specifico dell'azione esterna, l'Unione europea conclude accordi informali con gli Stati terzi o con le organizzazioni internazionali, che non hanno carattere vincolante, ma possono assumere valenza politica o una particolare rilevanza nell'ambito della cooperazione tra Unione europea e Stati terzi di origine e transito dei flussi migratori.

Trattandosi di accordi internazionali non convenzionali, essi non sono sottoposti ad alcuna procedura specifica contemplata dal TFUE e sono svincolati da ogni formalismo. La partecipazione equilibrata di tutte le istituzioni europee non è pertanto garantita, e la procedura di adozione può variare da caso a caso. In generale, il ruolo del Parlamento in questi casi è estremamente ridotto, seppure permanga la possibilità di esprimere una posizione sul tema, ad esempio per mezzo di una risoluzione, senza alcuna garanzia d'altra parte che questa venga presa in considerazione e produca alcun effetto.

Circa la produzione di effetti giuridici, la violazione di tali accordi non comporta la responsabilità internazionale della parte inadempiente. L'assenza di carattere vincolante non esclude tuttavia che queste dichiarazioni abbiano degli effetti giuridici, se non altro in considerazione del fatto che le parti contraenti sono tenute a rispettare il principio della buona fede, e quindi a non agire in maniera contraria agli impegni presi venendo meno alle aspettative che questi hanno creato nei loro partner<sup>390</sup>; o che il mancato rispetto di impegni presi nel corso di negoziati congiunti possa avere un significato di natura politica, incidendo sulla più ampia cooperazione tra i paesi coinvolti. Nella dimensione esterna della sua politica di immigrazione l'Unione si è spesso avvalsa dell'uso di strumenti non vincolanti,

---

<sup>388</sup> Cfr. Programma di Tampere, Programma de L'Aia, Programma di Stoccolma, Programma adottato a Ypres, *op.cit.*

<sup>389</sup> Si noti che, in ragione dell'oggetto del presente lavoro, gli atti unilaterali a rilevanza esterna non verranno ulteriormente approfonditi.

<sup>390</sup> GARCIA ANDRADE P., *La dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne: un bilan a travers de ses instruments*, *op.cit.*

che risultano essere più flessibili ed agili, riducono i tempi di negoziazione e sono più idonei in alcuni casi ad assicurare la cooperazione degli Stati terzi<sup>391</sup>.

I principali strumenti non vincolanti sono rappresentati dai dialoghi regionali e bilaterali, dai partenariati per la mobilità e dalle agende comuni in materia di migrazione e mobilità. Tali strumenti possono creare i presupposti per l'adozione di iniziative più stringenti, come la conclusione di accordi di riammissione e facilitazione dei visti, contemplata talvolta tra gli impegni assunti reciprocamente dalle parti.

### **3.3.6. Esempi di strumenti politici/non vincolanti**

#### *Dialoghi regionali e bilaterali*

Un primo strumento di natura politica, non vincolante, è costituito dai dialoghi regionali, che rappresentano un quadro multilaterale di dialogo e cooperazione in materia di immigrazione e asilo tra l'Unione europea e specifiche regioni di transito o origine dei flussi.

Questi dialoghi vengono generalmente lanciati attraverso una dichiarazione politica adottata a livello ministeriale, con la partecipazione della Commissione europea (e in alcuni casi dell'Alto Rappresentante) e mirano ad identificare interessi comuni, approfondire la cooperazione, scambiare buone pratiche, facilitare la raccolta di dati o sviluppare una cooperazione di carattere pratico alla luce delle priorità concordate. In questo modo, gli obiettivi dell'Approccio globale possono essere trasformati in priorità di azione specifiche, identificate tra i partner, che sono alla base del rapporto di cooperazione.

L'Unione ha sviluppato diversi dialoghi nell'area del vicinato orientale che in quella meridionale. I paesi orientali partecipano al Processo di Praga, al processo di Budapest e al partenariato per l'immigrazione sulla Via della seta, e al panel sull'immigrazione previsto nell'ambito del Partenariato orientale. I paesi del Mediterraneo meridionale e alcuni paesi africani sono coinvolti invece nel Processo di Rabat, nel Dialogo per la migrazione e la mobilità Africa-UE, nel dialogo sull'immigrazione ACP-UE, e nel più recente Processo di Khartoum<sup>392</sup>.

La maggior parte di questi dialoghi si sviluppa attraverso incontri regolari a vario livello, da esperti e funzionari senior fino alla conferenza ministeriale o degli Ambasciatori; in alcuni

---

<sup>391</sup> Intervista 3.

<sup>392</sup> Per una panoramica dei dialoghi regionali dell'UE si vedano GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration, op.cit.*, Table 1. EU regional dialogues on migration, pp. 26-27. Per una panoramica più ampia, si veda HARNS C., *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, IOM Migration Research Series n. 45, 2013.

casi, viene creato anche uno *steering committee* o un gruppo ristretto di partecipanti che assicura l'implementazione delle linee concordate e ha un ruolo di indirizzo strategico<sup>393</sup>. A livello europeo, la partecipazione della Commissione europea e degli Stati membri è sempre garantita, ma il coinvolgimento effettivo degli Stati dipende dalle singole circostanze, dagli interessi in gioco o dai fondi disponibili per permettere una partecipazione regolare<sup>394</sup>. Le priorità discusse riflettono generalmente i quattro pilastri dell'Approccio globale, con alcune eccezioni<sup>395</sup>.

Il Consiglio ha riconosciuto il ruolo significativo che i dialoghi regionali hanno nel migliorare le relazioni politiche con i paesi interessati<sup>396</sup>. Ciononostante, il valore aggiunto dei dialoghi varia in base a diversi fattori, come il grado di approfondimento o il numero di partecipanti. E la moltiplicazione dei fora di dialogo può creare un rischio di sovrapposizione, che richiede una razionalizzazione dei processi<sup>397</sup>.

L'Unione europea ha inoltre instaurato, insieme ai suoi Stati membri, anche dialoghi bilaterali in materia GAI con alcuni paesi terzi. Questi dialoghi, identificati come “*i motori dell'approccio globale*”<sup>398</sup>, sono utili per individuare specifici settori di cooperazione tra le parti e sono generalmente caratterizzati da un approccio più tecnico. In molti casi i dialoghi vengono portati avanti nell'ambito dei comitati creati per attuare i più ampi accordi di associazione e cooperazione già in vigore con questi paesi. Dialoghi in ambito GAI sono stati ad esempio avviati sul versante orientale nell'ambito degli accordi di stabilizzazione e associazione conclusi con i paesi dei Balcani<sup>399</sup>, degli accordi di partenariato e cooperazione conclusi con i paesi del vicinato orientale<sup>400</sup>, dell'accordo di associazione con la Turchia, e dell'accordo di partenariato e cooperazione con la Russia.

Sul versante meridionale, nell'ambito degli accordi di associazione euro-mediterranei con Marocco, Tunisia e Giordania è stato istituito ad esempio il Gruppo di Lavoro su

---

<sup>393</sup> E' il caso ad esempio del Processo di Rabat, guidato da uno Steering Committee composto da Belgio, Burkina Faso, Guinea equatoriale, Francia, Italia, Marocco, Senegal, Spagna, Commissione Europea, Commissione dell'ECOWAS.

<sup>394</sup> Intervista 2.

<sup>395</sup> Il Processo di Khartoum è focalizzato sulla lotta al traffico di essere umani e migranti e protezione delle vittime, ma i partecipanti intendono in una fase successiva espanderne l'ambito; e il Panel su Immigrazione e Asilo del partenariato orientale fa riferimento principalmente ai primi due pilastri dell'Approccio globale.

<sup>396</sup> *Conclusioni del Consiglio sull'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, 3 maggio 2012, doc. n. 9417/12, punto 17.

<sup>397</sup> *Ibidem*, punto 37.

<sup>398</sup> *Ibidem*, punto 41.

<sup>399</sup> In particolare con Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Kosovo.

<sup>400</sup> In particolare con Armenia, Azerbaijan, Georgia, Repubblica Moldova e Ucraina. Con questi ultimi tre paesi è stato successivamente concluso un accordo di associazione nel 2014.

Migrazione e Affari sociali. E l'Unione ha recentemente avviato i Dialoghi sulla migrazione, mobilità e sicurezza con Marocco, Tunisia, Giordania e Libano<sup>401</sup>, facendo seguito ad una Comunicazione del 2011<sup>402</sup> accolta dal Consiglio<sup>403</sup> in risposta agli effetti in termini di migrazione della Primavera Araba. Secondo quanto stabilito dalla Comunicazione, tali dialoghi si basano su quattro principi: differenziazione (approccio per paese), bilateralità (il dialogo viene concordato dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, da un lato, e da ciascun paese partner singolarmente, dall'altro), condizionalità (i risultati previsti nel quadro del dialogo dipenderanno dai progressi compiuti nei vari settori), verifica (istituzione di un meccanismo per la verifica dell'attuazione pratica del partenariato)<sup>404</sup>. I dialoghi vengono intesi come una fase preliminare verso l'adozione di un partenariato per la mobilità e cessano di esistere dal momento in cui tale partenariato viene concluso e la cooperazione si sposta in un quadro più approfondito.

Specifici dialoghi a livello bilaterale vengono portati avanti nell'ambito della cooperazione tecnica in materia di riammissione e visti. La stipulazione di tali accordi comporta la creazione di un comitato congiunto che si occupa della loro implementazione. La Commissione ha infine recentemente lanciato dei dialoghi di alto livello sulla riammissione, guidati dall'Alto Rappresentante e da membri rilevanti della Commissione (a seconda dell'ambito delle politiche scelte come incentivo) al fine di porre rimpatrio e riammissione come questioni prioritarie nei rapporti con gli stati terzi<sup>405</sup>.

Infine, importanti dialoghi specifici sono quelli relativi alla liberalizzazione dei visti, sviluppati al fine di estendere il regime di esenzione dei visti ai cittadini di alcuni Stati terzi<sup>406</sup>. Il raggiungimento di tale obiettivo è subordinato all'implementazione di un piano

---

<sup>401</sup> Inoltre, l'Algeria ha manifestato il suo interesse e la Commissione ha cominciato a discuterne con l'Egitto.

<sup>402</sup> COM (2011) 292 def., Comunicazione della Commissione europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza*, Bruxelles, 24.5.2011.

<sup>403</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 giugno 2011, punto 28.

<sup>404</sup> Com (2011) 292 definitivo, *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza*, *op.cit.*, pag. 8.

<sup>405</sup> COM (2015) 453 final, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, *op.cit.*, p. 12.

<sup>406</sup> Dialoghi per la liberalizzazione del visto sono in corso con Kosovo (dal 2012) e Turchia (dal 2013). I dialoghi con la Russia, avviati nel 2007, sono stati sospesi a seguito delle più recenti frizioni causate dallo scoppio della crisi in Ucraina. La Repubblica Moldova ha ottenuto l'esenzione del visto per i propri cittadini ad Aprile 2014, dopo aver avviato un dialogo sulla liberalizzazione del visto nel 2010. Ucraina e Georgia, impegnate nei dialoghi rispettivamente dal 2008 e dal 2012, hanno ottenuto la liberalizzazione dei visti recentemente, nel corso del 2017. Nel passato questi dialoghi sono stati portati avanti con i paesi candidati o potenziali candidati dell'Ue nei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, FYRM, Montenegro e Serbia) che sono stati successivamente inseriti nella lista dell'allegato II del Regolamento 539/2011 relativo ai paesi i cui cittadini devono essere in possesso o meno del visto di ingresso per accedere al territorio dell'Unione.

di azione per la liberalizzazione dei visti, presentato dalla Commissione al paese terzo interessato. I progressi del dialogo vengono monitorati attraverso incontri regolari tra funzionari della Commissione e dei paesi partner, e attraverso delle missioni di esperti, a cui partecipano funzionari della Commissione e stati membri individuali. La Commissione considera tali dialoghi uno strumento importante ed influente per raggiungere l'obiettivo della mobilità dell'Approccio globale nonché per promuovere riforme significative nell'intero ambito GAI<sup>407</sup>.

#### *Partenariati per la mobilità e Agende comuni su migrazione e mobilità*

I partenariati per la mobilità<sup>408</sup> rappresentano lo strumento principale di cooperazione nel settore della migrazione promosso dall'Approccio globale<sup>409</sup>.

Ipotizzati per la prima volta dalla Commissione in una Comunicazione del 2007<sup>410</sup> per introdurre l'immigrazione legale nelle relazioni esterne dell'Unione, essi costituiscono un ampio quadro politico di cooperazione a lungo termine tra l'UE e i suoi stati membri, da un lato, e un paese terzo, dall'altro.

A partire dal 2008, l'Unione ha concluso nove partenariati per la mobilità<sup>411</sup>.

Si tratta di dichiarazioni politiche congiunte che non ricadono nelle classiche competenze previste dal diritto dell'UE o internazionale<sup>412</sup>, e che identificano un numero di misure concrete da attuare nell'ambito dell'immigrazione. Tale strumento è designato con l'intento di coniugare gli interessi di tutte le parti coinvolte: il paese terzo dimostra di essere disposto a collaborare nella lotta all'immigrazione irregolare, ed in particolare in materia di riammissione, e dall'altro lato l'Unione europea e alcuni Stati membri, secondo le reciproche competenze, sono pronti a stabilire canali preferenziali di migrazione legale e di accesso al mercato del lavoro dell'UE ai cittadini dello Stato terzo (questione di competenza degli Stati membri), e prestare assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo

---

<sup>407</sup> Com (2014) 96 final, *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>408</sup> I partenariati per la mobilità saranno oggetto di trattazione approfondita nei capitoli 4 e 5.

<sup>409</sup> COM (2011) 743, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11: “{...} l'UE negozierà con ogni paese prioritario interessato dei quadri di partenariato bilaterale adeguati caso per caso. Il primo di questi quadri è costituito dal partenariato per la mobilità, che ha ormai superato la fase pilota e dovrebbe essere perfezionato e promosso come quadro principale per la cooperazione nel settore della migrazione e della mobilità tra l'UE e i suoi partner, con specifica attenzione ai paesi del vicinato”.

<sup>410</sup> COM (2007) 248 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, Bruxelles, 16.5.2007

<sup>411</sup> COM (2014) 288 definitivo, *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, *op.cit.*

Per una panoramica dei partenariati per la mobilità conclusi si veda la tabella 1 (in Appendice).

<sup>412</sup> CARRERA S., *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011.

delle sue capacità (questione di cui si fa carico anche l'Unione). In questo modo il partenariato è potenzialmente idoneo ad includere i diversi aspetti legati all'immigrazione, vale a dire migrazione legale, irregolare e collegamento tra migrazione e sviluppo. A causa del loro carattere onnicomprensivo, la conclusione di tali partenariati richiede la firma di una dichiarazione congiunta da parte dell'UE e dello stato terzo, insieme agli Stati membri interessati a partecipare, che mantengono la competenza esclusiva in materia di immigrazione legale. Essi possono essere definiti come atti non convenzionali concertati o accordi privi di carattere normativo, nel senso che a priori non sono sottoposti alla giurisdizione della Corte di Giustizia e non creano diritti individuali diretti<sup>413</sup>. D'altra parte, il carattere politico dell'accordo dovrebbe incoraggiare sia i Paesi membri dell'Unione che i paesi terzi a partecipare all'iniziativa e collaborare negli ambiti proposti, in ragione della sua flessibilità<sup>414</sup>.

Quando esiste la volontà di instaurare una cooperazione approfondita, ma una delle parti non è pronta ad assumere la totalità di obblighi e impegni legata ad un partenariato per la mobilità<sup>415</sup>, in particolare per quanto riguarda la firma di un accordo di riammissione, è possibile procedere alla definizione di una agenda comune su migrazione e mobilità<sup>416</sup>. Tali agende vengono proposte dall'Approccio globale come quadro alternativo di partenariato bilaterale<sup>417</sup>. Anche in questo caso, l'agenda viene istituita attraverso una dichiarazione politica congiunta tra UE e Stati membri interessati, da un lato, e paese partner, dall'altro. Si tratta quindi di un quadro di cooperazione formalmente non vincolante, che definisce tuttavia una serie di raccomandazioni, obiettivi e impegni comuni e dovrebbe comprendere poi un pacchetto di misure più specifiche di sostegno offerte dall'UE e dagli Stati membri coinvolti. La differenza principale rispetto al partenariato per la mobilità è costituita dal fatto che questo quadro non prevede necessariamente il negoziato di accordi di riammissione e facilitazione del visto.

L'agenda comune può evolversi in un secondo momento e trasformarsi in un partenariato per la mobilità, se tutte le parti coinvolte sono d'accordo. Tali agende sono state discusse con diversi paesi che non rientrano nella politica di vicinato europeo, e la cui cooperazione

---

<sup>413</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, op.cit., pag. 32: “{...} MPs can be qualified as non-conventional concerted acts or non-normative agreements, which means that a priori they avoid CJEU jurisdiction and the direct creation of rights on individuals”.

<sup>414</sup> Intervista 2.

<sup>415</sup> *Approccio globale*, op.cit., pag. 11; *Conclusioni del consiglio sull'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, 3 maggio 2012, doc. n. 9417/12, 3 maggio 2012, punto 43.

<sup>416</sup> L'agenda comune (ACMM) viene denominata anche CAMM, dall'inglese *Common Agenda on Migration and Mobility*.

<sup>417</sup> COM (2011) 743 definitivo, *L'Approccio globale*, op.cit., pag. 11.

con l'Unione europea non ha pertanto raggiunto un livello ampio e approfondito come quello fornito dalla PEV<sup>418</sup>. Ad oggi è stata adottata un'agenda comune con la Nigeria<sup>419</sup>, l'Etiopia<sup>420</sup> e l'India<sup>421</sup>, e ci sono discussioni in corso con altri paesi.

Secondo le raccomandazioni dell'Approccio globale, nelle varie fasi di dialogo e cooperazione operativa con partner dell'UE, inseriti nei quadri di partenariato e dell'agenda comune, è possibile applicare diversi strumenti, come strumenti di conoscenza (quali profili migratori o missioni di inchiesta); strumenti di dialogo (quali missioni, seminari e conferenze sulla migrazione) o strumenti di cooperazione (quali misure di potenziamento delle capacità, piattaforme di cooperazione, programmi mirati)<sup>422</sup>.

### ***3.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE***

L'analisi delle competenze esterne dell'UE in materia di immigrazione evidenzia ancora una volta lo stretto legame con la dimensione interna di tale politica.

Come si è visto, l'azione dell'Unione si è fondata per molto tempo esclusivamente su una competenza esterna implicita. Con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, l'Unione ha acquisito una competenza esplicita a concludere accordi di riammissione, mentre la dottrina delle competenze esterne implicite formulata dalla Corte di Giustizia ha trovato una parziale codificazione nell'ambito dell'art. 216.1 TFUE.

Dato che la competenza esplicita dell'Unione viene prevista in un solo caso, è evidente come il legame con lo sviluppo della normativa sul piano interno incida considerevolmente sul margine di azione che l'UE ha in ambito esterno. A questo proposito, la prerogativa di cui godono gli Stati membri nella determinazione del volume di immigrati che possono accedervi per fini lavorativi e lo sviluppo frammentario di una politica dell'UE in materia di migrazione legale limitano l'azione esterna dell'UE in questo settore. Nonostante l'Approccio globale sia basato sull'utilizzo di incentivi da fornire agli Stati partner per incoraggiarne la cooperazione, l'Unione potrebbe pertanto trovarsi privata di uno strumento importante e di interesse per gli Stati terzi. Il fatto che gli Stati membri

---

<sup>418</sup> Intervista 2; Intervista 3; Intervista 16.

<sup>419</sup> *Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States*, done at Brussels on 12<sup>th</sup> March 2015.

<sup>420</sup> *Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States*, done at Valletta on 11<sup>th</sup> November 2015.

<sup>421</sup> *Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, done at Brussels on 29<sup>th</sup> of March 2016.

<sup>422</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'Approccio globale, op.cit.*, pag. 12.



conservino tale potere impedisce all'UE di ricompensare la cooperazione fornita dagli Stati partner in materia di immigrazione con una delle misure di maggiore interesse per loro, come l'ingresso dei propri cittadini al mercato del lavoro degli Stati membri<sup>423</sup>.

Laddove invece sia possibile accertare una competenza esterna dell'Unione in materia di immigrazione, la natura di tale competenza risulta essere generalmente di natura concorrente. Ai sensi dell'articolo 3.2 del TFUE, oltre che nelle materie indicate dai Trattati, l'Unione ha una competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione, o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno, o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata. Anche in questo caso, lo sviluppo della normativa interna risulta di fondamentale importanza. Il primo caso previsto dall'articolo non si è mai verificato, ma tale possibilità non è esclusa in quanto prevista dal Trattato. Per quanto riguarda il secondo e il terzo caso, l'esclusività della competenza viene fatta discendere dal criterio di necessità o da quello di incidenza, consacrando il legame imprescindibile tra competenza esterna e livello di armonizzazione interna. Infine, nel caso dell'unica competenza esplicita prevista, relativa agli accordi di riammissione, la sua natura è ancora dibattuta, ma sembra far propendere per il carattere concorrente, confermato dalla prassi. Laddove sia l'UE che gli Stati membri possono agire sul piano internazionale nella stessa materia, risulta fondamentale il rispetto del principio di leale cooperazione, una convergenza di azione e più in generale un coordinamento tra livello europeo e livello nazionale.

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione, una prima analisi permette di delinearne alcune caratteristiche e individuare degli elementi di complessità.

Innanzitutto, l'eterogeneità degli strumenti utilizzati: la cooperazione con gli Stati terzi si avvale infatti sia di strumenti politici non vincolanti che di strumenti giuridici vincolanti.

Tra gli strumenti vincolanti, gli accordi di riammissione rivestono un ruolo centrale per l'Unione, in quanto rappresentano la modalità principale per lottare contro l'immigrazione irregolare e assicurare l'efficacia della politica di rimpatri, e sono pertanto frutto di intensi e lunghi negoziati. Tra quelli non vincolanti, invece, i partenariati per la mobilità hanno una posizione prioritaria in quanto riflettono lo spirito onnicomprensivo dell'Approccio globale, e sono basati su un sistema di incentivazione per favorire la cooperazione da parte degli stati terzi.

---

<sup>423</sup> GARCIA ANDRADE, P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration*, *op.cit.*

Se l'utilizzo di strumenti non vincolanti può incidere sulla loro effettiva implementazione, d'altra parte esso può facilitare la cooperazione e preparare il terreno per iniziative congiunte maggiormente stringenti, come nel caso delle agende per la migrazione. Tali strumenti, vincolanti e non, sono caratterizzati da diverse procedure di adozione, in cui le istituzioni europee hanno un ruolo differente. In generale, il ruolo principale spetta alla Commissione e al Consiglio, mentre il Parlamento non partecipa necessariamente alla conclusione di accordi di natura politica, in quanto questi ultimi non sono sottoposti ad alcuna procedura specifica.

Anche l'utilizzo degli strumenti è legato in particolar modo allo sviluppo interno della politica di immigrazione. La politica di immigrazione dell'UE è stata orientata in misura maggiore alla lotta all'immigrazione irregolare, mentre nell'ambito della gestione della migrazione legale, come si è visto, l'armonizzazione è parziale. Inoltre, l'estensione di un ambito tradizionalmente di politica interna alla sfera della relazioni esterne ne rende difficile la collocazione a livello concettuale e giuridico, in quanto si distingue dalle regole decisionali di carattere intergovernativo (come la PESC) o sopranazionale (come la Politica Commerciale Comune), presentando al contrario una natura "mista", caratterizzata dalla maggior parte degli elementi di competenza concorrente ed alcuni elementi chiave di sola competenza degli Stati nazionali<sup>424</sup>. Per questo motivo, forme di cooperazione onnicomprensive, che prendono in considerazione tutti gli aspetti della politica di immigrazione, come i partenariati per la mobilità, devono necessariamente includere gli Stati membri, basandosi su dichiarazioni firmate da tre parti: l'UE nel suo complesso, lo Stato partner, e gli Stati membri dell'UE che decidono di prendervi parte, oscillando tra metodo intergovernativo e metodo sovranazionale.

Nell'ambito di questa prima analisi emergono alcuni elementi legati a dinamiche interne all'UE che possono incidere sulla sua azione esterna in materia di immigrazione. Tali elementi sono stati parzialmente identificati dalla Commissione nel corso delle sue valutazioni, e da alcuni autori<sup>425</sup>, e meritano un approfondimento.

---

<sup>424</sup> DEN HERTOOG L., *The rule of law in the external dimension of EU migration and asylum policy: organisational dynamics between legitimisation and constraint*, Wolf Legal Publisher, Oisterwijk, 2014.

<sup>425</sup> In particolare *cf.* LAVENEX S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU external relations, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, *op.cit.*; RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy*, *op.cit.*; HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, *op.cit.*

Lavenex e Stucky sottolineano: "[...]under the current division of competences in the EU, those issues that would interest partner countries most, i.e. mobility, are in the competence of the Member States, and the Commission has no leverage to induce the latter to open their labour markets" (pag. 117) e ancora evidenziando come "internal and external constraints – including lack of political will on the part of the Member States, and a lack of staff and administrative resources n all side- are

Innanzitutto, alla luce dello stretto legame tra dimensione interna e dimensione esterna, un primo elemento di complessità è legato proprio allo sviluppo di una normativa e politica comune di immigrazione nell'ambito dell'UE.

Come si è visto, l'azione esterna dell'Unione si è caratterizzata per un forte dinamismo e ha portato all'adozione di un Approccio globale, olistico e bilanciato, che mira a prendere in considerazione i vari aspetti legati alla politica di immigrazione, focalizzati sia sulla sicurezza e sul contrasto all'immigrazione irregolare che sulla promozione di una immigrazione ben gestita e su forme di mobilità. Tale approccio deve necessariamente riflettersi in una politica di immigrazione interna all'UE e in una normativa comune, in quanto queste determinano gli strumenti che l'Unione ha a sua disposizione nei rapporti di cooperazione con gli Stati terzi e le competenze esterne che acquisisce su base implicita. Lo sviluppo di un'azione esterna più forte da parte dell'Unione in ambito di immigrazione dipende pertanto anche dal simultaneo progresso dell'armonizzazione interna della politica<sup>426</sup>.

Un secondo elemento di complessità è legato alla ripartizione concorrente delle competenze in materia di immigrazione, e alla collegata interazione tra Stati membri e istituzioni europee. La competenza concorrente può comportare in particolare due conseguenze: la necessità di coinvolgere gli Stati membri laddove l'iniziativa di cooperazione portata avanti a livello europeo sia ampia e onnicomprensiva, come nel caso dei partenariati per la mobilità; e la necessità di coordinare l'azione esterna portata avanti a livello nazionale e a livello di UE, laddove sia gli Stati membri che l'UE hanno la capacità di negoziare e concludere accordi, come si è affermato nella prassi degli accordi di riammissione.

Infine, lo sviluppo della politica di immigrazione, e la sua espansione tematica e geografica, come si è visto, ha comportato anche una moltiplicazione degli attori coinvolti e di gruppi di lavoro interni alle istituzioni, al quale si aggiungono le novità introdotte dal Trattato di

---

*likely to limit seriously the degree to which this influence will unfold in practice*" (pag. 137). Reslow e Vink descrivono la politica esterna di immigrazione come il risultato di un gioco a tre livelli, che include altrettanti livelli decisionali: la negoziazione a livello internazionale tra l'UE e gli Stati terzi, il processo decisionale interno alle istituzioni europee, e le preferenze domestiche espresse dagli Stati membri. Infine Hampshire si sofferma brevemente su alcune dinamiche interne (il rapporto tra Commissione e Consiglio; il rapporto tra governi nazionali e le istituzioni europee, e le differenze intra-istituzionali presenti nei dipartimenti e nelle agenzie della Commissione europea) evidenziando come *"[the EU's external migration relations, and in particular the limited success of MPs [mobility partnerships] are constrained not only by asymmetries of power and interest between the EU and third countries but also by institutional and political asymmetries within the EU's multilevel system"* (pag. 572).

La stessa Commissione, nei documenti fin qui citati, evidenzia la difficoltà di negoziazione legata alla mancanza di incentivi e sottolinea l'importanza di coinvolgere gli Stati membri.

<sup>426</sup> Tale aspetto viene ribadito in GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration, op.cit.*, pag. 20

Lisbona, come l'accresciuto ruolo del Parlamento e il nuovo ruolo dell'Alto Rappresentante e del SEAE che lo coadiuva. A questo proposito, va ricordata la caratteristica trasversale di tale politica, che si pone tra l'ambito di giustizia e affari interni, meglio rappresentato dalla Direzione Migrazione e Affari Interni della Commissione europea, e quello della politica esterna, che si riflette nel SEAE. L'interazione e il coordinamento tra le istituzioni europee e all'interno delle istituzioni stesse può essere pertanto individuato come un terzo elemento della dimensione interna che può incidere sullo sviluppo della politica esterna di immigrazione, in quanto le istituzioni hanno un ruolo fondamentale nelle diverse fasi di elaborazione e implementazione della politica esterna di immigrazione, e la loro interazione influisce sugli strumenti messi a disposizione dell'UE sul versante esterno. Nell'ambito di un sistema di governo multi-livello<sup>427</sup> predisposto dai trattati, pertanto, assume rilevanza la collaborazione tra i vari attori coinvolti, sia a livello orizzontale, tra istituzioni e organismi dell'UE, sia a livello verticale, tra questi e gli Stati membri.

Sulla base di queste prime considerazioni, i prossimi capitoli saranno dedicati ad analizzare lo sviluppo dell'azione esterna di immigrazione dell'UE alla luce dei tre elementi individuati della sua dimensione interna che possono incidere sulle varie fasi di elaborazione e di attuazione. Per farlo, verranno presi in considerazione in particolare i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione, oggetto di trattazione approfondita del seguente capitolo. Essi costituiscono infatti gli strumenti principali della politica esterna di immigrazione dell'UE, e ne sono pertanto rappresentativi; d'altra parte la loro diversità (sia in termini di natura giuridica che di contenuto) permette di prenderne in considerazione alcune specificità.

---

<sup>427</sup> Sul sistema multilivello si vedano, *inter alia*, HILLION C., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in CREMONA M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, pp. 10-25 e PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale nel sistema comunitario*, Bologna, 2008.

## **CAPITOLO 4. PARTENARIATI PER LA MOBILITÀ E ACCORDI DI RIAMMISSIONE: DUE STRUMENTI CHIAVE DELL'APPROCCIO GLOBALE**

SOMMARIO: 4.1. Considerazioni introduttive – 4.2. Partenariati per la mobilità – 4.2.1. Origine ed evoluzione: dalla Comunicazione del 2007 al quadro principale di cooperazione nell'Approccio globale - 4.2.2. Caratteristiche - 4.2.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione dei partenariati - 4.2.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio – 4.3. Accordi di riammissione 4.3.1. Origine ed evoluzione: da competenza implicita all'unica competenza esterna prevista dal Trattato in ambito di immigrazione - 4.3.2. Caratteristiche - 4.3.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione degli accordi - 4.3.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio – 4.4. Considerazioni conclusive

### ***4.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE***

Come si è visto, l'Approccio globale si basa su diversi strumenti, di natura politica, giuridica o tecnica, impiegati nella cooperazione con gli Stati terzi in materia di immigrazione. Tra questi, due in particolare si sono affermati in quanto strumenti chiave.

Il partenariato per la mobilità rappresenta lo strumento principale dell'Approccio globale<sup>428</sup>, quello che più di tutti ne ricalca lo spirito, prendendo in considerazione i diversi pilastri tematici. Come si è visto, si tratta di uno strumento di natura politica, che potenzialmente può preparare il terreno per iniziative più stringenti, come la firma di un accordo di riammissione.

L'accordo di riammissione rappresenta uno strumento essenziale per una politica di rimpatrio efficace e una lotta all'immigrazione irregolare credibile<sup>429</sup>. Si tratta, come si è visto, di uno strumento giuridici vincolanti, che ha lo scopo di facilitare la riammissione nei paesi di origine o transito dei cittadini in posizione irregolare per i quali un paese dell'UE ha emesso una decisione di rimpatrio. Esso è chiaramente l'espressione di una logica di

---

<sup>428</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11.

Tali partenariati si inseriscono nel quadro delle disposizioni generali del TUE che regolano l'azione esterna dell'Unione. In particolare, l'art. 21.1 TUE prevede l'istituzione di partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali che condividono i principi informativi della creazione, sviluppo e allargamento dell'Unione (*cf.* QUADRI S., *Migrazione globale e rapporti con il paese di origine*, *op.cit.*, pag. 161).

<sup>429</sup> A partire dal 2000, il Consiglio ha ripetuto in più occasioni che la cooperazione con gli Stati terzi nell'ambito del rimpatrio e della riammissione rappresenta una componente vitale e integrale nella lotta contro l'immigrazione clandestina. *Cfr.* Council of the EU, *Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, Brussels, 28 February 2002; Consiglio dell'UE, *Proposta di programma d'azione sul rimpatrio del 28 novembre 2001*, doc. 14673/02, MIGR 125.

sicurezza che guida l'azione esterna dell'UE nell'ambito dell'immigrazione<sup>430</sup>, in quanto focalizzato su un unico aspetto, l'immigrazione irregolare e il rimpatrio. Ciononostante, le difficoltà di negoziazione con paesi terzi, legate al fatto che tale strumento rispecchi principalmente gli interessi dell'UE, hanno reso necessario l'uso di incentivi. In particolare con i paesi candidati o del vicinato orientale, si è così affermata la prassi di concludere parallelamente accordi di riammissione e accordi di facilitazione dei visti. In questo modo, l'equilibrio a cui mira l'Approccio globale viene ristabilito.

Il presente capitolo mira ad approfondire questi due strumenti chiave dell'Approccio globale, evidenziandone l'origine e l'evoluzione, le principali caratteristiche e le varie fasi di sviluppo (dalla definizione, negoziazione e conclusione alla successiva fase di implementazione e monitoraggio). L'analisi di tali strumenti permette anche un confronto tra strumenti di natura politica e di natura giuridica, evidenziando delle specificità da tenere in considerazione nel corso del lavoro. Inoltre, trattandosi degli strumenti principali utilizzati dall'UE nell'ambito della sua azione esterna di immigrazione, quindi esemplificativi, la loro analisi permette di definire alcuni orientamenti di tale politica.

## **4.2. PARTENARIATI PER LA MOBILITÀ**

### **4.2.1. Origine ed evoluzione: dalla Comunicazione del 2007 al quadro principale di cooperazione nell'Approccio globale**

L'idea alla base dei partenariati per la mobilità<sup>431</sup> può essere fatta risalire agli esordi della politica comune di immigrazione e asilo<sup>432</sup>, ma è soltanto con l'Approccio globale del 2005

---

<sup>430</sup> TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, *op.cit.*, pag. 202.

<sup>431</sup> Sui partenariati per la mobilità si vedano in particolare: PARKER R., *EU Mobility Partnership: A Model of Policy Coordination?* In *European Journal of Migration and Law*, 2009, pp. 327-345; CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M., (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011; LAVENEX S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU external relations, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011; URBANO DE SOUSA C., *Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l'approche globale en matière d'immigration*, in MAES M., FOBLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS. J., (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Brussels (2011); RESLOW N., *Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships*, in *Journal of European Integration*, vol. 34(3), 2012, pp. 223-239; RESLOW N., *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships*. *European Journal of Migration and Law*, 14 (4), 2012, pp.393-415; WUNDERLICH D., *The limits of external governance: implementing EU external migration policy*, in *Journal of European Public Policy*, 19(9), 2012, pp.1414-1433; WUNDERLICH D., *Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?*, in *Comparative European Politics*, 11 (4), 2013, pp.406-427; RESLOW N., *EU "Mobility"*

che comincia a materializzarsi l'ambizione di utilizzare uno strumento in grado di prendere in considerazione i diversi aspetti legati all'immigrazione.

Questo tipo di cooperazione viene stabilita con un Paese terzo che dimostra di essere disposto a collaborare nella lotta all'immigrazione irregolare, in particolare in materia di rimpatri, e al quale l'Unione europea e gli Stati membri, secondo le reciproche competenze, si dichiarano pronti ad offrire in cambio dei benefici, stabilendo ad esempio dei canali preferenziali di migrazione legale e di accesso al mercato del lavoro o prestando assistenza tecnica e finanziaria per misure di *capacity-building*.

Il concetto alla base del partenariato risente delle varie fasi di sviluppo della cooperazione dell'UE in materia di immigrazione<sup>433</sup>.

Da una parte infatti fa propria una visione più ampia del fenomeno migratorio, frutto di dibattiti recenti, che hanno rivolto una maggiore attenzione nei confronti del nesso tra migrazione e sviluppo e dell'importanza della migrazione legale; dall'altra parte tuttavia non segna una rottura con la politica dell'UE focalizzata da lunga data sulla lotta contro l'immigrazione irregolare, ma cerca piuttosto di fornire dei nuovi incentivi per ottenere la cooperazione degli stati terzi in questo ambito<sup>434</sup>.

I partenariati risentono in particolare di tre elementi che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica esterna in ambito di immigrazione. Innanzitutto, a livello europeo si è affermata in misura crescente la necessità di cooperare con gli Stati terzi in materia di immigrazione, ribadita nei diversi programmi pluriennali nell'ambito dello SLSG, e divenuta il fulcro dell'Approccio globale del 2005. In secondo luogo, è emersa gradualmente la consapevolezza di dover prevedere delle forme di compensazione per la collaborazione da parte degli Stati terzi, utilizzando come incentivi misure di facilitazione dei visti, supporto finanziario, opportunità di migrazione legale. Infine, sia in ambito europeo che internazionale, si è rivolta una maggiore attenzione al legame tra migrazione e

---

*Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics*, in *Politics and Governance*, Volume 3(2), 2015, pp. 117-128.

<sup>432</sup> Ad esempio, la comunicazione del 2000 intitolata "*Su una politica comune di immigrazione*" contiene già vari elementi chiave dell'odierno dibattito sul partenariato con i paesi terzi nell'ambito della migrazione legale, includendo l'idea di canali di migrazione legale per lavoratori nell'Unione e di programmi di migrazione circolare. Cfr. COM(2000) 757 definitivo, Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, Bruxelles, 22.11.2000. Più tardi, nel 2003, al Consiglio informale GAI, la Presidenza italiana proponeva di esaminare un sistema di quote di migrazione legale da offrire a paesi di origine e transito dei flussi migratori per ottenere la loro cooperazione. Cfr. COM (2004) 412, *Studio sui legami tra migrazione legale e illegale*, Bruxelles, 4.06.2004, pag.3.

<sup>433</sup> Sulle diverse fasi di sviluppo della politica esterna in materia di immigrazione, al fine di contestualizzare le origini del partenariato per la mobilità, si rimanda al capitolo 2.

<sup>434</sup> LAVENEX, S., STUCKY R., "*Partnering*" for migration in EU External Relations, *op. cit.*

sviluppo, che comporta una visione più ampia del fenomeno migratorio, inteso anche come fattore positivo per tutti i paesi coinvolti.

Il concetto di partenariato per la mobilità è stata menzionato per la prima volta da Franco Frattini, al tempo Commissario GAI, in un suo intervento alla Conferenza Ministeriale UE-Africa su Migrazione e Sviluppo tenutasi a Tripoli nel novembre del 2006<sup>435</sup>.

Su questa scia, la prima valutazione dell'Approccio globale in materia di migrazione, pubblicata pochi giorni dopo il discorso di Frattini, invitava a definire pacchetti per la mobilità, con la partecipazione degli Stati membri e dalla Comunità europea, nel pieno rispetto della suddivisione delle competenze prevista dal trattato, "*una volta soddisfatte determinate condizioni, quali la cooperazione in materia di migrazione illegale e l'efficacia dei meccanismi di riammissione*"<sup>436</sup>.

L'idea di offrire canali legali di migrazione circolare in cambio di accordi di riammissione era emersa in realtà anche a livello nazionale. Nello stesso anno, infatti, Francia e Germania pubblicavano un documento congiunto per definire una "*Nuova Politica di immigrazione*", ipotizzando la conclusione di partenariati bilaterali tra Stati membri e paesi terzi, che, sommati, avrebbero rappresentato un più ampio partenariato europeo con un vasto numero di paesi di origine<sup>437</sup>.

La Commissione è così giunta ad ipotizzare per la prima volta i partenariati per la mobilità in una Comunicazione del 2007, con la Comunicazione (2007) 248<sup>438</sup>, introducendo l'immigrazione legale nelle relazioni esterne dell'Unione, offrendo nuove opportunità di mobilità e incoraggiando la migrazione circolare.

La comunicazione cerca di identificare nuove impostazioni per gestire in maniera più efficace i flussi legali di persone tra l'UE e i paesi terzi disposti a impegnarsi concretamente nella lotta contro l'immigrazione irregolare, proponendo la negoziazione di partenariati per la mobilità. Si tratta di dichiarazioni di carattere politico che identificano misure concrete di

---

<sup>435</sup> FRATTINI F., *Migration and Development: time for creative and courageous approaches*, Speech to the EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development, Tripoli, 22 Novembre 2006, Disponibile online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-06-728\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-728_en.htm?locale=en), ultimo accesso 30.01.2017. In tale occasione il Commissario GAI Frattini annunciava la volontà di stipulare pacchetti per la mobilità, una volta raggiunte determinate condizioni, legate in particolare alla cooperazione nell'ambito dell'immigrazione illegale: "*Once conditions have been met, such as cooperation on illegal migration and effective mechanisms for the readmission of illegal migrants, Mobility Packages could be agreed upon between the EU and interested African states, which would make for easier movement of people and give them better access to the EU labour market*", pag. 4.

<sup>436</sup> COM (2006) 735 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo*, *op.cit.*, pag. 7

<sup>437</sup> SARKOZY N., AND SCHÄUBLE W., *New European migration policy*. A Franco-German plan presented to G6 Immigration Ministers Meeting in the UK, 26th of October 2006.

<sup>438</sup> COM (2007) 248 definitivo, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, *op.cit.*



cooperazione tra l'UE e i suoi stati membri, da un lato, e un paese terzo, dall'altro, come la realizzazione di progetti, la negoziazione di accordi di riammissione e facilitazione del visto, operazioni di *capacity-building*, supporto finanziario. Tali partenariati vengono concepiti in funzione delle specificità di ogni paese terzo interessato, prevedendo impegni precisi per le parti coinvolte, secondo le rispettive competenze.

Pur precisando che gli impegni specifici dipenderanno dalle circostanze, la Comunicazione riporta a titolo di esempio alcune delle misure che possono essere incluse nel partenariato<sup>439</sup>.

In particolare, gli impegni che il paese terzo è chiamato ad assumere per combattere la migrazione illegale potrebbero comprendere:

- l'impegno concreto di riammettere i propri cittadini e a collaborare pienamente alla loro identificazione;
- l'impegno aggiuntivo di riammettere, secondo circostanze chiaramente definite, cittadini di paesi terzi e apolidi che raggiungono l'UE attraverso il territorio del paese interessato, eventualmente nell'ambito di un accordo di riammissione della CE;
- iniziative volte a scoraggiare la migrazione illegale tramite campagne d'informazione mirate;
- sforzi per migliorare il controllo e/o la gestione delle frontiere, eventualmente sostenuti dalla cooperazione operativa con gli Stati membri e/o con FRONTEX;
- misure per migliorare la sicurezza dei documenti di viaggio contro la frode o la falsificazione, eventualmente con l'uso di tecnologie biometriche e, ove del caso, la sicurezza dei documenti utilizzati come base per rilasciare i documenti di viaggio (ad esempio le carte d'identità nazionali);
- l'impegno di cooperare e scambiare informazioni con le autorità competenti degli Stati membri dell'UE al fine di migliorare la collaborazione in materia di gestione delle frontiere, contribuendo così a ridurre le minacce alla sicurezza collegate ai movimenti internazionali di persone;
- misure e iniziative specifiche per combattere seriamente il traffico dei migranti e la tratta delle persone;
- l'impegno di promuovere forme di occupazione produttive e lavoro dignitoso, e in generale di migliorare le condizioni economiche e sociali nazionali, contribuendo in tal modo a ridurre gli incentivi all'emigrazione irregolare.

---

<sup>439</sup> *Ivi*, pp. 4-5.

Dall'altra parte, all'UE o agli Stati membri partecipanti viene richiesto di attuare delle misure relative ad esempio a:

- migliori opportunità di migrazione legale per cittadini del paese terzi;
- assistenza ai paesi terzi per lo sviluppo della loro capacità di gestire i flussi migratori legali;
- misure per affrontare il rischio della fuga dei cervelli e promuovere la migrazione circolare o di rientro;
- miglioramento e/o facilitazione delle procedure per il rilascio di visti di breve durata a cittadini di un paese terzo.

Inoltre, l'UE e/o gli Stati membri partecipanti potrebbero fornire ai paesi terzi assistenza specifica in campo finanziario e/o tecnico, ad esempio per agevolare il reinserimento economico e sociale dei migranti di ritorno.

In sostanza, avendo constatato la mancanza di incentivi per cooperare con gli Stati terzi, l'Unione ha gradualmente deciso di prendere in considerazione nuove misure di compensazione, legate in particolare alla possibilità di aprire nuovi canali di migrazione legale<sup>440</sup>.

A tal proposito, la Comunicazione del 2007 propone in particolare di incoraggiare la migrazione circolare, che *“offre a coloro che risiedono in un Paese terzo l'opportunità di entrare temporaneamente nell'UE per lavoro, studio, formazione o una combinazione di questi motivi, a condizione che, alla fine del periodo per cui hanno ottenuto il diritto di ingresso, ristabiliscano la loro residenza e attività principale nel Paese di origine”*<sup>441</sup>. Incoraggiare la migrazione circolare permette agli Stati membri dell'UE di far fronte al fabbisogno del loro mercato del lavoro e di utilizzare il potenziale impatto positivo della migrazione sullo sviluppo, facendo beneficiare anche i paesi di origine delle qualifiche che i lavoratori migranti hanno acquisito all'estero e permettendo di contenere alcuni possibili inconvenienti, quali la cosiddetta *“fuga dei cervelli”*. Per questo, viene considerata come uno dei principi guida nello sviluppo di una politica dell'UE sulla migrazione legale<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> LAVENEX S., *Shifting Up and Out: The Foreign policy of European Immigration Control*, op.cit.

<sup>441</sup> COM (2007) 248 definitivo, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità*, op.cit.

<sup>442</sup> In ambito europeo, il concetto di migrazione circolare era già stato proposto dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2005 dedicata a Migrazione e Sviluppo. Cfr. COM(2005) 390 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, Bruxelles, 1.9.2005. Nel dicembre 2006, il Consiglio ha identificato la migrazione circolare come uno dei principi cardine dello sviluppo di una politica dell'UE sulla migrazione legale (Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza* del 14/15 dicembre 2006), invitando la Commissione a presentare delle proposte in tal senso. In risposta, l'UE ha presentato una prima proposta ad ottobre del 2007 relativa alle condizioni di accesso e permanenza dei lavoratori di paesi terzi

A seguito della proposta del 2007, la Commissione ha compiuto importanti passi, avviando due primi partenariati con Capo Verde e Moldova, e successivamente estendo l'iniziativa ad altri paesi del vicinato orientale. Superata questa fase pilota, nel 2009 la Commissione ha effettuato una prima valutazione dell'applicazione dei partenariati per la mobilità, definendolo come *“the most innovative and sophisticated tool to date of the Global Approach to Migration”*<sup>443</sup>. Anche il Programma pluriennale adottato a Stoccolma nel 2009 nell'ambito dello SLSG esprime un giudizio positivo e auspica un ulteriore sviluppo dello strumento, che viene qualificato come il *“principale quadro di cooperazione strategico, completo e a lungo termine per la gestione della migrazione con i paesi terzi”* che apporta *“un valore aggiunto ai quadri bilaterali esistenti”*<sup>444</sup>.

I partenariati per la mobilità si sono così imposti rapidamente come il principale strumento di attuazione dell'Approccio globale, in quanto ne ricalcano lo spirito, prendendo in considerazione i diversi pilastri tematici<sup>445</sup>. Tale strumento è formulato in funzione degli interessi e dei problemi comuni del paese partner e dell'UE, con l'intento di coniugare gli interessi di tutte le parti coinvolte, facendo proprio l'obiettivo di equilibrio dell'Approccio globale in quanto potenzialmente idoneo ad includere i diversi aspetti legati all'immigrazione<sup>446</sup>.

Nell'Approccio rivisto del 2011, il partenariato per la mobilità viene promosso come *“quadro principale per la cooperazione nel settore della migrazione e della mobilità tra l'UE e i suoi*

---

altamente qualificati, successivamente adottata il 25 maggio 2009, in cui viene incentivata la migrazione temporanea, tenendo in considerazione le esigenze dei mercati europei e il declino demografico dell'UE (Direttiva 2009/50/CE *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, *op.cit.*). Su migrazione circolare e partenariati per la mobilità si vedano, *inter alia*, WIESBROCK A., SCHNEIDER H., *Circular migration and mobility partnerships*, Briefing Paper, Directorate general for internal policies, Policy Department Citizens' rights and constitutional affairs, 2009; GRAEME H., *Circular migration: Keeping development rolling?*, Migration Information Source, Migration Policy Institute, 2003; VADEAN F.P., PIRACHA M., *Circular Migration or Permanent Return: What Determines Different Forms of Migration?*, University of Kent Department of Economics, KDPE 09/12, August 2009; FARGUES P., *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?*, Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) Analytic and Synthetic Notes 2008/40, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2008.

<sup>443</sup> SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, *op.cit.*

<sup>444</sup> *Il Programma di Stoccolma*, *op.cit.*, pag. 28.

<sup>445</sup> COM(2011) 743, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11: *“[...] l'UE negozierà con ogni paese prioritario interessato dei quadri di partenariato bilaterale adeguati caso per caso. Il primo di questi quadri è costituito dal partenariato per la mobilità, che ha ormai superato la fase pilota e dovrebbe essere perfezionato e promosso come quadro principale per la cooperazione nel settore della migrazione e della mobilità tra l'UE e i suoi partner, con specifica attenzione ai paesi del vicinato”*.

<sup>446</sup> Questa caratteristica dei partenariati per la mobilità si riflette nella struttura delle dichiarazioni con cui vengono adottati, che ricalcano quella dell'approccio globale contemplando tre diverse sezioni: immigrazione irregolare e mobilità, migrazione e sviluppo, e gestione delle frontiere e lotta all'immigrazione irregolare.

*partner, con specifica attenzione ai paesi del vicinato*<sup>447</sup>. Esso infatti, “*fornisce un quadro generale per una gestione corretta della circolazione delle persone tra l’UE e un dato paese partner, riunendo tutte le misure volte a garantire che la migrazione e al mobilità procurino vantaggi tanto all’UE quanto ai suoi partner*”<sup>448</sup>.

Superata la fase pilota, la Commissione ha pertanto promosso l’estensione di tali partenariati ai Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, avviando una seconda stagione di partenariati per la mobilità<sup>449</sup>.

#### **4.2.2. Caratteristiche**

Il partenariato per la mobilità si contraddistingue per la volontà di prendere in considerazione tutti gli aspetti legati all’immigrazione fatti propri dall’Approccio globale, a differenza di altri strumenti focalizzati su specifici aspetti. Lo strumento continua a riservare una particolare attenzione al tema dell’immigrazione irregolare, coinvolgendo soltanto stati terzi che dimostrano di voler concretamente cooperare con l’Unione in questo ambito. D’altra parte include (o dovrebbe includere) una serie di iniziative e progetti per tenere in considerazione le esigenze degli Stati terzi e per incentivare canali di migrazione legale. In questo senso si esprime la Commissione, che nell’Approccio globale raccomanda “*Il partenariato per la mobilità deve appoggiarsi in modo equilibrato su tutti e quattro i pilastri dell’approccio globale, in particolare tramite impegni in materia di mobilità, accordi di facilitazione del visto e di riammissione. Può comprendere, laddove opportuno, anche collegamenti a questioni più generali di sicurezza. La cooperazione sarà sostenuta da un pacchetto di misure di sostegno a favore del potenziamento delle capacità e della cooperazione in tutti i settori di comune interesse*”<sup>450</sup>. In questo modo, “*il partenariato contribuirà a garantire che si creino le condizioni necessarie per una migrazione e una mobilità ben gestite in un ambiente sicuro*”<sup>451</sup>.

Il partenariato per la mobilità si configura quindi come lo strumento più completo e bilanciato della politica esterna di immigrazione dell’UE. Tuttavia, secondo molti autori, le intenzioni non sono state poi tradotte nella concreta realizzazione dei partenariati. Numerose sono le critiche che hanno evidenziato in particolare il limitato apporto dei

---

<sup>447</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 11.

<sup>448</sup> *Ibidem*

<sup>449</sup> Sui partenariati con Marocco e Tunisia si vedano, *inter alia*, DE BRUYCKER, P., *L’approche globale des migrations de l’Union européenne: quel progrès suite au partenariat de mobilité avec le Maroc?*, in MEHDI R. (dir.), *La Méditerranée, Espace Démocratique?*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2014, p. 103; LIMAM M., DEL SARTO R., *Periphery under pressure: Morocco, Tunisia and the European Union’s Mobility Partnership on migration*, EUI RSCAS Working papers 2015/75, 2015.

<sup>450</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 12.

<sup>451</sup> *Ibidem*

partenariati alla creazione di nuove opportunità di migrazione legale<sup>452</sup>, e la predominanza degli aspetti legati alla sicurezza<sup>453</sup>, mettendo in dubbio il concetto di “mobilità” che dovrebbe contraddistinguerli. D’altra parte, alla luce della ripartizione delle competenze, tali opportunità dipendono dagli Stati membri dell’UE.

Il secondo aspetto che contraddistingue l’accordo è rappresentato dal concetto di “partenariato”<sup>454</sup>, e della più stretta interazione con i paesi terzi. Il partenariato costituisce oggetto di negoziati portati avanti da tutte le parti coinvolte (UE, singoli Stati membri dell’UE, e paese terzo), e la Commissione enfatizza l’importanza di una pianificazione e implementazione congiunta, e più in generale di una responsabilità condivisa tra gli stati partecipanti<sup>455</sup>. I partenariati, cioè, anche alla luce del loro carattere onnicomprensivo, sono concepiti come una soluzione *win-win*<sup>456</sup>, in grado di rispondere agli interessi e alle esigenze sia dell’UE che degli Stati terzi.

---

<sup>452</sup> A tal proposito si vedano, *inter alia*: CARRERA S., HERNÁNDEZ I SAGRERA, R., *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnerships?*, CEPS Working Document No. 321, October 23, 2009; WEIMAR, A., *Mobility Partnerships. What impact do they have on legal migration and mobility?*, MPC policy brief, July 2012; CARRERA S., DEN HERTOOG, L., AND PARKIN, J., *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, MEDPRO Technical Report n.15, August 2012, disponibile online al seguente indirizzo [www.medpro-foresight.eu](http://www.medpro-foresight.eu), ultimo accesso 09.12.2016. Tale aspetto viene evidenziato anche dalla stessa Commissione europea, ad esempio nel rapporto di valutazione dei partenariati di mobilità con la Repubblica Moldova (*The European Union-Republic of Moldova Mobility Partnership 2008-2011: Evaluation Report, 1.10.2012*, disponibile online al seguente indirizzo: [available at http://www.mfa.gov.md/img/docs/eu-moldova-mobility-partnershivevaluation.pdf](http://www.mfa.gov.md/img/docs/eu-moldova-mobility-partnershivevaluation.pdf), ultimo accesso 30.03.2017), ed è stato evidenziato nel corso delle interviste realizzate (intervista 2; intervista 3; intervista; intervista 9).

<sup>453</sup> Si veda ad esempio CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*

<sup>454</sup> Il termine “partenariato” (per la mobilità) viene introdotto con la Comunicazione del 2007 (COM (2007) 248 definitivo, *op.cit.*). Precedentemente la Commissione parlava più genericamente della possibilità di sviluppare dei “pacchetti per la mobilità”.

<sup>455</sup> Nel documento di lavoro della Commissione sui partenariati per la mobilità si afferma: “*The Declarations place an emphasis on joint planning and implementation as well as on joint responsibility for the success of the cooperation*” (SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, op.cit.*, pag. 4). La Commissione ha sottolineato a più riprese, anche in contesti internazionali, come la gestione dell’immigrazione debba essere considerata una responsabilità condivisa tra paesi di origine, transito e arrivo, e richiede pertanto una maggiore cooperazione tra tutti gli Stati. In questi termini ad esempio il Documento Preparatorio della Commissione per il Dialogo di Alto Livello delle Nazioni Unite su Migrazione e Sviluppo del 2006: “*L’Unione europea ritiene che la gestione della migrazione rappresenti una responsabilità da condividere tra paesi d’origine, di transito e di destinazione. Tale elemento è particolarmente importante se si considera che la distinzione tra queste tre categorie di paesi diventa sempre meno marcata. La condivisione delle responsabilità implica una maggiore cooperazione tra gli Stati per meglio gestire la migrazione, tenuto conto degli interessi e delle preoccupazioni di tutti i paesi interessati?*” (COM(2006) 409 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio. *Contributo alla posizione dell’Unione europea per il dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo*, Bruxelles, 14.7.2006).

<sup>456</sup> WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons. Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership, op.cit.*

A tal proposito alcune analisi hanno tuttavia evidenziato due aspetti che mettono in discussione la natura genuina del partenariato.

Da un lato, da un punto di vista formale, da un'analisi degli accordi stipulati ad oggi con gli Stati terzi, emerge una chiara somiglianza nella struttura degli stessi. Le clausole contenute negli accordi seguono una formula abbastanza standardizzata, anche laddove si tratta di identificare obiettivi specifici della cooperazione. Per questo, alcuni autori hanno messo in dubbio che la negoziazione possa incidere realmente sulla struttura degli accordi, e che questi siano oggetto di discussioni rilevanti<sup>457</sup>, facendo parlare di un “processo di consultazione” piuttosto che di “negoziazione”<sup>458</sup>. Ciò che differenzia i singoli partenariati non è tanto la dichiarazione formale, né l'identificazione degli obiettivi, quanto piuttosto il numero e la tipologia di iniziative e progetti previsti e il coinvolgimento degli Stati membri<sup>459</sup>.

Da un punto di vista procedurale, i partenariati si basano sull'utilizzo di condizionalità, che prevede siano offerti più incentivi a quei paesi terzi disposti a collaborare maggiormente con l'UE, secondo il principio del “*more for more*”, ovvero “*di più a chi fa di più*”<sup>460</sup>, tenendo conto della relazione complessiva con ciascuno di essi<sup>461</sup>. La condizionalità rappresenta un principio cardine delle relazioni dell'UE con paesi del vicinato<sup>462</sup>. Utilizzando incentivi

---

<sup>457</sup> Si veda ad esempio DE BRUYCKER P., *L'approche globale des migrations de l'Union européenne: quel progrès suite au partenariat de mobilité avec le Maroc?*, *op.cit.*

<sup>458</sup> LAVENEX S., STUCKY R. *Partnering' for migration in EU external relations*, *op.cit.*, pag. 131.

<sup>459</sup> Lavenex e Stucky evidenziano inoltre a tal proposito come il termine “partner countries” non venga d'altronde mai utilizzato nelle dichiarazioni congiunte, le quali non specificano in alcun modo in cosa debba consistere il partenariato (*ibidem*).

<sup>460</sup> A tal proposito, Del Sarto e Limam evidenziano come da una condizionalità “classica”, o “negativa”, espressa chiaramente nell'ambito del Consiglio di Siviglia, si sia passati ad un nuovo tipo di condizionalità, fatta propria dalla Politica di vicinato rivista nel 2011. Tale condizionalità è di tipo positivo, e si basa sul principio del “*more for more*”, basata su incentivi e su una maggiore differenziazione. Nelle parole degli studiosi: “*In other words, it is no longer the EU which takes the initiative to support MENA states and eventually sanction them if they do not cooperate. Rather, it is up to MENA states to take initiatives that correspond to the expectations of the EU. In return, the EU will reward the cooperative 'partners'*”. LIMAM M., DEL SARTO R.A., *'Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration'*, *op.cit.*, p. 8.

<sup>461</sup> A questo proposito si veda ad esempio CARRERA S., DEN HERTOOG L., PARKIN J., *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* *op.cit.* Il principio di condizionalità emerge nella comunicazione dedicata ai partenariati per la mobilità del 2007, nelle varie dichiarazioni sottoscritte con i paesi terzi, ed è fulcro del Documento Franco-Tedesco del 2006 “New European Migration Policy” (*op.cit.*) in cui si profila l'idea di offrire canali legale di migrazione circolare in cambio di accordi di riammissione.

<sup>462</sup> Tale condizionalità emerge nei vari documenti legati alla PEV. Ad esempio nella revisione del 2011 si afferma: “*un'impostazione basata sugli incentivi e caratterizzata da una maggiore differenziazione, secondo il concetto di "more for more": i paesi che avanzano di più e più rapidamente nelle riforme potranno contare su maggiori aiuti da parte dell'UE*”, Cfr COM(2011) 303 def., *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, *op.cit.*, pag. 5. Sulla revisione del 2015, e il mantenimento del principio di condizionalità, si veda, ad esempio, POLI S., *La revisione della politica europea di*

legati alla possibilità di migrazione legale, l'UE può richiedere agli Stati terzi misure specifiche per la lotta contro l'immigrazione irregolare e il controllo delle frontiere, come la conclusione di accordi con Frontex e la negoziazione di accordi di riammissione, offrendo un supporto per migliorare la gestione dell'immigrazione da parte degli Stati terzi. Misure in ambito di mobilità e migrazione legale sono cioè condizionate alla reale cooperazione dei paesi terzi nella lotta all'immigrazione irregolare. Non è un caso, d'altro canto, il fatto che l'UE abbia concluso tali accordi con Paesi posti lungo la sua frontiera esterna (come i paesi del vicinato orientale e meridionale) o lungo rotte migratorie per raggiungere l'Europa (come Capo Verde), cruciali per questo tipo di cooperazione<sup>463</sup>.

Secondo quanto si legge nell'Approccio globale, “Ogni partenariato è formulato in funzione degli interessi e dei problemi comuni del paese partner e dell'UE e, nella sua forma perfezionata, offrirà facilitazioni del rilascio dei visti sulla base di un accordo di riammissione negoziato contestualmente. Saranno concepiti in funzione delle specificità di ogni paese terzo interessato, delle ambizioni di tale paese e di quelle dell'UE, nonché del livello di impegno che il paese terzo è disposto ad assumere per combattere la migrazione illegale e facilitare il reinserimento dei migranti di rientro, anche sforzandosi di offrire ai rimpatriati opportunità di lavoro”<sup>464</sup>. Questo aspetto comporta anche un grado di differenziazione che contraddistingue il partenariato con i paesi terzi.

Altra peculiarità dei partenariati per la mobilità è rappresentata dagli attori coinvolti: i partenariati per la mobilità hanno inevitabilmente una natura giuridica complessa, poiché comprendono una serie di misure che sono di competenza dell'UE ed altre che sono di competenza degli Stati membri. All'accordo pertanto non partecipa solo l'UE insieme ad uno stato terzo, ma vengono invitati a prendervi parte anche i singoli Stati membri dell'UE su base volontaria. La presenza dei Paesi membri è necessaria alla concretizzazione dell'accordo, in quanto in base alla ripartizione delle competenze, solo questi ultimi sono in grado di fornire incentivi concreti per agevolare la migrazione a fini lavorativi<sup>465</sup>.

Questo conferisce all'accordo un certo grado di flessibilità, che consente agli Stati membri di cooperare, in maniera diversa, alle varie attività intraprese<sup>466</sup>, incoraggiandone la partecipazione. Anche in termini di iniziative, il partenariato è concepito come un quadro di

---

vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile, in *European Papers*, vol. 1 (1), 2016, No 1, pp. 263-274.

<sup>463</sup> PARKER R., *Eu Mobility Partnership: A Model of Policy Coordination?*, in *European Journal of Migration and Law*, *op.cit.*

<sup>464</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11

<sup>465</sup> Si ricorda in tal senso che secondo l'art. 79.5 TFUE gli Stati membri hanno la prerogativa di definire il numero di immigrati ammessi per fini lavorativi.

<sup>466</sup> COM(2014) 96 final, *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, *op.cit.*, pag. 22.

cooperazione di lungo termine, suscettibile di subire variazioni, e di integrare nuove eventuali proposte nel tempo.

Ciononostante, diverse critiche sono state mosse nei confronti degli Stati membri per il loro limitato coinvolgimento nelle varie fasi di sviluppo del partenariato e in termini di implementazione. La Commissione considera il carattere flessibile dell'approccio come il suo "tallone d'Achille", poiché, seppure favorendo la cooperazione, "in alcuni casi rende difficile all'UE presentare un'offerta equilibrata e completa ai paesi terzi" e comporta "differenze significative in termini di livello di partecipazione degli Stati membri nei vari quadri di cooperazione"<sup>467</sup>.

Infine, anche il carattere politico dell'accordo dovrebbe incoraggiare sia i Paesi membri dell'Unione che i paesi terzi a partecipare all'iniziativa collaborando negli ambiti proposti, e permettere la conclusione dei negoziati in tempi più brevi. Come già analizzato in precedenza, il partenariato si basa su dichiarazioni congiunte di carattere politico prive di carattere vincolante. Ciò non esclude tuttavia che queste dichiarazioni abbiano degli effetti giuridici, se non altro in considerazione del fatto che le parti contraenti siano tenute a rispettare il principio della buona fede<sup>468</sup>, e che il mancato rispetto di decisioni frutto di negoziati congiunti possa incidere sulla più ampia cooperazione tra i paesi coinvolti. Le dichiarazioni non rappresentano infatti dei quadri isolati, ma sono concepite nell'ambito delle più ampie relazioni tra l'UE e gli Stati terzi, come la Politica di Vicinato<sup>469</sup>. In questo senso va ricordato come ad oggi i partenariati per la mobilità siano stati negoziati e conclusi principalmente con paesi coinvolti nella PEV, che cooperano con l'Unione in diversi settori, da quello economico a quello di sicurezza.

D'altro canto, alcuni autori hanno sostenuto come il carattere non vincolante dei partenariati li renda degli strumenti sostanzialmente inefficienti, in quanto la loro implementazione non può essere completamente garantita<sup>470</sup>. Con la firma della dichiarazione congiunta, le parti confermano l'intenzione di voler promuovere le iniziative ivi identificate, sulla base delle loro capacità finanziarie. La Commissione non ha pertanto alcuna capacità di assicurare l'effettiva realizzazione delle misure proposte dagli Stati membri.

---

<sup>467</sup> *Ibidem*

<sup>468</sup> Per le considerazioni relative agli effetti giuridici dei partenariati per la mobilità e di altri strumenti della politica esterna di immigrazione privi di carattere vincolante si rimanda al capitolo 3.

<sup>469</sup> WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons. Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships*, *op.cit.*

<sup>470</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*



#### 4.2.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione dei partenariati<sup>471</sup>

Ad oggi l'Unione ha stabilito nove partenariati<sup>472</sup>, mentre altri sono in fase di negoziazione.

I partenariati per la mobilità hanno coinvolto principalmente i paesi del vicinato orientale, che partecipano al Processo di Praga. In questa area, l'Unione ha concluso accordi con la Repubblica Moldova (2008)<sup>473</sup>, Georgia (2009)<sup>474</sup>, Armenia (2011)<sup>475</sup>, Azerbaijan (2013)<sup>476</sup> e Bielorussia (2016)<sup>477</sup>.

Oltre a Capo Verde (2008)<sup>478</sup>, l'Unione si è rivolta al continente africano in anni più recenti, ed in particolare ai paesi coinvolti nella PEV e nell'Unione per il Mediterraneo, soprattutto in seguito ai disordini che hanno coinvolto l'area a partire dal 2011, sollevando nuove incognite relative ai flussi migratori. L'Unione ha quindi concluso un partenariato per la mobilità con Marocco (2013)<sup>479</sup>, Tunisia (2013)<sup>480</sup> e Giordania (2014)<sup>481</sup> aprendo una nuova stagione di accordi nella regione<sup>482</sup>. Attualmente sono in corso negoziati con il Libano.

Per quanto riguarda la scelta del Paese, i partenariati per la mobilità devono “*tenere conto delle relazioni dell'UE con il paese terzo interessato, e dell'approccio generale nei confronti di tale paese nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE*”<sup>483</sup>. Inoltre, la Commissione, che propone l'avvio dei negoziati, prende in considerazione l'equilibrio geografico tra paesi dell'Europa orientale e africani, i benefici previsti in termini di riduzione dei flussi migratori irregolari dal paese in

---

<sup>471</sup> La ricostruzione delle fasi di sviluppo si basa principalmente sull'analisi delle dichiarazioni congiunte che stabiliscono i partenariati e sulle interviste realizzate a funzionari e alti rappresentanti delle istituzioni europee.

<sup>472</sup> Aggiornato ad aprile 2017. Per una panoramica dei partenariati per la mobilità conclusi da parte dell'UE e da alcuni Stati membri si veda la tabella 1 (in Appendice).

<sup>473</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica Moldova*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008.

<sup>474</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Georgia*, 16396/09, Bruxelles, 20 novembre 2009.

<sup>475</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e l'Armenia*, 14963/11, Bruxelles, 11 ottobre 2011.

<sup>476</sup> Council of the EU, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its participating Member States*, 17342/13, Brussels, 5 december 2013.

<sup>477</sup> Justice and Home Affairs Council meeting, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Belarus and the European Union and its participating Member States*, Luxembourg, 13 october 2016.

<sup>478</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008.

<sup>479</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato per la mobilità tra il Regno del Marocco e l'Unione europea e i suoi Stati membri*, 6139/13, Bruxelles, 3 giugno 2013.

<sup>480</sup> Council of the EU, *Joint Declaration on the Mobility Partnership between Tunisia, the European Union and its participating Member States*, 16371/1/13, 2.12.2013.

<sup>481</sup> Council of the EU, *Joint Declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States*, 10055/3/14, 9.9.2014.

<sup>482</sup> COM (2014) 288 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*. Bruxelles, 22.5.2014.

<sup>483</sup> COM(2007) 248, *Comunicazione Migrazione circolare e partenariati per la mobilità, op.cit.*, pag.3.

questione, la volontà/capacità del paese terzo di cooperare in materia di riammissione e lotta contro l'immigrazione irregolare, e quella di entrambi le parti di stabilire un partenariato<sup>484</sup>. Gli Stati membri chiamati ad esprimersi in merito aggiungono poi a questi criteri di eleggibilità le proprie priorità nazionali<sup>485</sup>.

Tra i tentativi che non hanno avuto un seguito, due paesi, Senegal e Egitto, hanno rifiutato di avviare i negoziati, mentre la fase esplorativa con il Ghana risulta bloccata. Sulla base di questi precedenti, la Commissione ha stabilito di proporre la negoziazione di un partenariato per la mobilità solo dopo aver raggiunto un certo livello di progresso nei dialoghi sui temi della migrazione e della mobilità, tenendo conto al contempo del contesto generale a livello economico, politico e in materia di sicurezza<sup>486</sup>.

Gli accordi dovrebbero essere concepiti in funzione delle specificità di ogni paese terzo interessato, delle ambizioni di tale paese e di quelle dell'UE, nonché del livello di impegno che il paese terzo è disposto ad assumere per combattere la migrazione irregolare e facilitare il reinserimento dei migranti rimpatriati<sup>487</sup>, secondo il principio di condizionalità (“*more for more*”).

Nella prima fase pilota, l'Unione ha stipulato accordi con paesi di origine o transito dei flussi migratori, che tuttavia non rappresentano paesi prioritari per la gestione dei flussi nelle due regioni, in termini numerici. La scelta pertanto, pur tenendo in considerazione dei fattori legati all'immigrazione, potrebbe essere ricaduta su paesi con cui la stipulazione di un accordo era considerata relativamente “semplice”<sup>488</sup>, alla luce dei rapporti già in essere (nell'ambito della PEV nel caso di Moldova e Georgia e dell'Accordo di Cotonou nel caso di Capo Verde) e dell'interesse dimostrato da parte dei paesi terzi coinvolti<sup>489</sup>. Successivamente, l'UE ha esteso l'utilizzo di questo strumento ad est, e si è rivolta ad altri paesi della sponda meridionale.

Attualmente la tendenza della Commissione europea è quella di offrire un partenariato per la mobilità a paesi già coinvolti nella politica di vicinato, con i quali i rapporti di cooperazione sono pertanto più stretti, ed stabilire invece un'Agenda comune su migrazione e mobilità con altri paesi terzi<sup>490</sup>. Tale strumento, proposto dall'Approccio

---

<sup>484</sup> SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, *op.cit.*, pag. 3.

<sup>485</sup> LAVENEX S., STUCKY R., “*Partnering*” for migration in EU External Relations, *op.cit.*

<sup>486</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11.

<sup>487</sup> COM (2007) 248 definitivo, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, *op.cit.*, pp.3-4.

<sup>488</sup> Intervista 2.

<sup>489</sup> Sia la Repubblica Moldova che la Georgia hanno espresso il loro interesse in via informale e presentando dei *non-paper* alla Commissione.

<sup>490</sup> Intervista 2.

globale come quadro alternativo di partenariato bilaterale<sup>491</sup>, a differenza del partenariato per la mobilità non implica degli impegni reciproci, non prevede esplicitamente la futura negoziazione di accordi di riammissione e di facilitazione dei visti, e viene firmato soltanto dall'UE, senza il coinvolgimento degli Stati membri.

Nella definizione del partenariato il ruolo preponderante spetta all'UE, che propone il partenariato al paese terzo. In particolare, la Direzione generale Affari interni della Commissione europea (DG HOME; precedentemente DG Giustizia e Affari Interni, DG JLS; dal 2014 denominata DG Migrazione e Affari interni) ha l'incarico di proporre e sviluppare il partenariato, portare avanti i negoziati, e coordinarne l'implementazione. Mentre il Consiglio, e al suo interno il Gruppo di Alto livello sull'immigrazione e l'asilo, ha un ruolo politico-strategico, in quanto definisce gli orientamenti generali e gli interessi di lungo termine in ambito di immigrazione o identifica potenziali partner<sup>492</sup>.

La struttura degli accordi è abbastanza simile, secondo una formula standardizzata.

Nel preambolo degli accordi vengono indicati i partecipanti, e vengono citate le relazioni tra l'UE e il paese terzo, i quadri di riferimento per la cooperazione, come l'Approccio globale e i vari dialoghi in corso a livello regionale o bilaterale.

Vengono successivamente presentati gli obiettivi più generali della cooperazione, per poi definire quelli specifici, secondo le quattro priorità tematiche dell'Approccio globale, e le modalità di implementazione. A questo riguardo esiste una differenza tra i partenariati di più recente generazione, che sono stati stipulati a seguito della revisione dell'Approccio globale del 2011, e che includono pertanto misure relative anche alla dimensione esterna della politica di asilo (Armenia, Marocco, Azerbaijan, Tunisia, Giordania).

Si tratta in sostanza di documenti abbastanza generali, che stabiliscono una cooperazione di lungo periodo in più ambiti legati all'immigrazione, e che probabilmente non subiscono sostanziali variazioni nel corso delle negoziazioni, come suggerisce la somiglianza tra i vari partenariati.

Tali accordi si concretizzano in una serie di iniziative e progetti, che vengono definiti in maniera più o meno dettagliata in un elenco riportato negli allegati delle dichiarazioni, generalmente negoziati e firmati contestualmente alla dichiarazione e che ne costituiscono parte integrante. Su questo aspetto esiste una differenza tra i partenariati di prima generazione, conclusi con i paesi del vicinato orientale, e quelli di seconda generazione, conclusi con i paesi del vicinato meridionale. Nel primo caso, l'allegato contenente i

---

<sup>491</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 11.

<sup>492</sup> LAVENEX S., STUCKY R. *"Partnering" for migration in EU external relations*, op.cit.

progetti proposti è piuttosto sintetico, evidenzia soltanto alcune azioni che entrambe le parti si impegnano a realizzare, senza far riferimento ad alcun progetto specifico. Essendo così generici, gli allegati non richiedono pertanto di essere rivisti e aggiornati. Diverso è il caso del Marocco, con il quale è stato negoziato un allegato dettagliato, contenente tutte le iniziative proposte nell'ambito del partenariato. Questo tipo di allegato rende più semplice il successivo processo di monitoraggio, ma richiede un continuo aggiornamento delle iniziative e comporta delle negoziazioni più lunghe. Per ovviare a questo problema, nel caso della Tunisia, alla luce della volontà politica di entrambi le parti di concludere i negoziati in tempi ristretti, l'allegato in forma dettagliata è stato negoziato a parte, e approvato informalmente da tutte le parti coinvolte un anno dopo la firma della dichiarazione congiunta. Infine, nel caso della Giordania, si è tornati ad una versione più sintetica dei progetti, che evidenziano solo specifiche azioni, anche queste negoziate a parte<sup>493</sup>. Tali differenze dimostrano da una parte l'esigenza di adattare i partenariati ai diversi contesti, e dall'altra la maggiore attenzione che si è imposta in relazione alla necessità di monitorare l'implementazione dei partenariati.

Per quanto riguarda la procedura di negoziazione, essa ricalca i chiari orientamenti politici formulati dal Consiglio a seguito di una raccomandazione della Commissione.

Dopo primi colloqui esplorativi, i partenariati vengono negoziati principalmente dalla Commissione europea, insieme alla Presidenza del Consiglio, rappresentanti degli Stati membri, e il paese terzo, con la possibile partecipazione delle agenzie dell'UE che operano nel settore dell'immigrazione e dell'asilo (ad esempio Frontex, ETF, EASO, Europol). Sulla base di quanto stabilito a livello di Consiglio, e delle indicazioni degli Stati membri, la DG HOME della Commissione assume generalmente il compito di mediatore, rappresentando gli interessi dell'UE e degli Stati membri e cercando di trovare un punto di incontro tra le varie posizioni. I paesi terzi possono specificare i propri interessi verbalmente o in forma scritta, presentando un documento informale (non-paper) all'Unione; in alcuni casi, l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) ha assistito i governi di paesi terzi nel formulare le proprie priorità e sottoporle all'UE (ad esempio nel caso della Moldavia)<sup>494</sup>. I tempi di negoziazione variano da paese a paese.

Una volta raggiunto l'accordo, le autorità coinvolte in rappresentanza dell'UE, degli Stati membri interessati a partecipare e dello stato terzo firmano una dichiarazione congiunta di

---

<sup>493</sup> Intervista 2.

<sup>494</sup> POTAU C., *The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnerships*, In KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, *op.cit.*

tipo politico. La cerimonia della firma avviene generalmente in occasione di un Consiglio GAI dell'UE, anche per una questione di praticità dato che molti dei firmatari sono già riuniti<sup>495</sup>.

La partecipazione degli Stati membri è su base volontaria, e può essere decisa anche in una fase successiva, ad accordo concluso<sup>496</sup>. Per questo motivo, il numero dei partecipanti a ciascun partenariato varia da paese a paese, riflettendo anche gli specifici interessi dei paesi europei, e potendo incidere in questo modo anche sui risultati dello stesso. Ad oggi, si va da un minimo di cinque paesi membri dell'UE che prendono parte al partenariato con Capo Verde, ad un massimo di sedici Paesi coinvolti nell'accordo con la Georgia. L'Austria e la Croazia non partecipano ad alcun partenariato, mentre la Francia è il paese più presente all'interno dei vari partenariati.

Trattandosi di accordi non vincolanti, infine, i partenariati non necessitano di ratifica e il Parlamento europeo non viene generalmente coinvolto nella procedura. Eccezion fatta per questi due elementi, la procedura di negoziazione e conclusione non differisce molto da quella prevista dal diritto dell'UE per gli accordi internazionali misti<sup>497</sup>.

#### **4.2.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio**

Una volta approvato, il partenariato per la mobilità viene implementato attraverso una serie di progetti che possono essere proposti dagli Stati membri, dalla Commissione e dalle agenzie dell'UE, dai paesi terzi, o da una combinazione di questi attori<sup>498</sup>.

I singoli Stati membri sono i principali responsabili dell'implementazione delle iniziative e della proposta di nuovi progetti. In questo processo, sono sostenuti principalmente da organizzazioni internazionali, come l'OIM e il CISPM (Centro internazionale per lo sviluppo di politiche migratorie, meglio noto come ICMPD), che hanno esperienza nel settore e agiscono in numerosi casi come partner dell'UE nella fase di implementazione<sup>499</sup>.

Uno Stato membro in particolare assume il coordinamento della realizzazione delle iniziative, occupandosi anche di vari aspetti operativi e finanziari<sup>500</sup>.

---

<sup>495</sup> Intervista 2.

<sup>496</sup> I Paesi Bassi ad esempio hanno deciso di partecipare al partenariato per la mobilità con Capo Verde in una seconda fase, successiva alla firma dell'accordo.

<sup>497</sup> GARCIA ANDRADE P. & MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, op.cit.

<sup>498</sup> RESLOW N., *Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships*, in *Journal of European Integration*, 34:3, 2012, pp. 223-239

<sup>499</sup> Intervista 2; Intervista 14.

<sup>500</sup> Gli Stati membri che coordinano il consorzio di Stati membri nell'implementazione dei partenariati vengono scelti attraverso un bando di espressione di interesse lanciato dalla Direzione DEVCO. La Francia ad esempio coordina l'implementazione dei partenariati in Marocco e Francia; la Svezia quello con la

Il coordinamento più generale del partenariato, una volta firmato, spetta ancora una volta alla DG HOME della Commissione europea, e l'Unione è coinvolta sul territorio degli Stati terzi anche attraverso le proprie delegazioni. I rappresentanti locali dell'UE, della Presidenza del Consiglio di turno, e degli Stati membri, nell'ambito delle delegazioni e ambasciate in loco, hanno il ruolo specifico di animare e tenere vivo il partenariato a livello locale, utilizzando strutture già esistenti o creandone delle nuove laddove risulti necessario<sup>501</sup>.

Per garantire il coordinamento, l'implementazione e il monitoraggio delle iniziative, vengono utilizzati diversi meccanismi che coinvolgono tutti gli attori che partecipano al partenariato.

Il monitoraggio avviene sia a livello politico che tecnico, ed è assicurato sia dal coinvolgimento delle capitali e della Commissione europea, che delle missioni diplomatiche (degli Stati membri e delle delegazioni dell'UE).

Sul versante dell'UE, gli Stati membri designano dei punti di contatto o punti focali nazionali (*focal point*) all'interno delle proprie strutture governative (generalmente il Ministero degli Esteri, dell'Interno o degli Affari europei, o specifiche unità), e delle rispettive strutture diplomatiche, incaricati di seguire i partenariati e monitorarne la realizzazione. Rappresentanti degli Stati membri e della Commissione si riuniscono circa due volte l'anno prendendo parte alla *Taskforce* per i partenariati per la mobilità (*Mobility Partnership Taskforce*) per assicurare un coordinamento interno all'UE. Allo stesso modo, gli Stati terzi incaricano delle proprie strutture interne di monitorare i partenariati, e possono creare dei comitati di monitoraggio nazionale per favorire il coordinamento interno tra i vari ministeri coinvolti.

Periodicamente tutte le parti si riuniscono partecipando alla Riunione di Alto Livello del Partenariato per la Mobilità (*High Level Meeting of the Mobility Partnership*), mentre a livello locale rappresentanti delle missioni diplomatiche si riuniscono con quelli del paese terzo nell'ambito di piattaforme di cooperazione (denominate *local cooperation platforms*, ad esempio nel caso della Moldova, o *Groupe Local de Suivi*, ad esempio nel caso del Marocco e della Tunisia), che garantiscono l'implementazione degli accordi in loco attraverso un coordinamento tra le parti coinvolte<sup>502</sup>.

---

Moldova. Mentre nel caso della Giordania, nessuno Stato membro ha manifestato tale interesse, pertanto il ruolo di coordinamento è stato assegnato all'organizzazione intergovernativa CISPM (ICMPD). Intervista 2; Intervista 8; Intervista 9.

<sup>501</sup> SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, op.cit.*, pag. 6.

<sup>502</sup> *Ibidem*, pag. 5.

Alle piattaforme sono affiliate anche due agenzie dell'UE, Frontex e ETF, e possono eventualmente partecipare altri attori, seppur non formalmente invitati<sup>503</sup>, come rappresentanti della società civile e di organizzazioni internazionali. Questi incontri sono generalmente coordinati con altri forum di discussione e iniziative di dialogo<sup>504</sup>.

In sintesi, il partenariato si propone come un'iniziativa pratica, che si concretizza in una serie di progetti da portare avanti, orientata ai risultati<sup>505</sup>, che utilizza strutture pre-esistenti, creandone di nuove solo laddove necessario. Tutte queste strutture sono importanti perché oltre a monitorare l'andamento dei partenariati permettono una stretta interazione tra tutte le parti coinvolte<sup>506</sup>.

Ciononostante, come sottolineato da Lavenex<sup>507</sup> già nel 2011, e come emerso in diverse interviste con funzionari della Commissione<sup>508</sup>, la realizzazione di questo modello di network e interazione richiede la mobilitazione di adeguate capacità istituzionali, che l'UE non è in grado di sostenere, sia a causa delle insufficienti risorse umane, sia tenuto conto il complesso lavoro di coordinamento tra le diverse parti che richiede ciascun partenariato. All'interno della DG Home, ad esempio, al momento non esiste un'unità specifica dedicata ai partenariati, ma questi sono materia della sotto-unità dedicata al coordinamento delle iniziative di cooperazione internazionale.

A livello locale, come sottolineato dalla stessa Commissione, i rappresentanti dell'UE in alcuni casi non sono adeguatamente informati o preparati per portare avanti un'attività intensificata in ambito di immigrazione, o per assicurare l'articolazione delle attività già in essere. Inoltre, non tutti gli Stati membri che partecipano ai partenariati sono rappresentati localmente, e in generale l'intensa attività di coordinamento rischia di mettere sotto pressione le limitate risorse umane presenti in loco in rappresentanza degli Stati membri o dell'UE<sup>509</sup>.

---

<sup>503</sup> Intervista 29.

<sup>504</sup> Ad esempio, nel caso della Moldova, è previsto un meccanismo di coordinamento con le parti non firmatarie del partenariato, come le organizzazioni internazionali, denominato *Extended Local Cooperation Platform*.

<sup>505</sup> In inglese, "*result-oriented*". Cfr. SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool*, *op.cit.*, pag. 5.

<sup>506</sup> Intervista 2; Intervista 3.

<sup>507</sup> LAVENEX S., STUCKY R. "*Partnering*" for migration in EU external relations, *op.cit.*. Lavenex e Stucky citano a questo proposito anche un'intervista realizzata ad un funzionario della DG Home della Commissione, secondo il quale l'implementazione de(gli allora quattro) partenariati richiederebbe già di per sé idealmente un singolo directorato dedicato a questo tema.

<sup>508</sup> Intervista 1; Intervista 2; Intervista 3.

<sup>509</sup> Cfr. SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, *op.cit.*, pag. 6. In riferimento al caso della Repubblica Moldova, la Commissione vi afferma: "*Not all Member States participating to the mobility partnership are represented locally. Moreover, the additional coordination tasks required by the mobility partnership may put under constraints the already limited human resources on the ground of Member States and the Commission*".

Lo strumento di monitoraggio è costituito da una griglia di valutazione (*scoreboard*), che contiene informazioni dettagliate sulle diverse iniziative sviluppate nell'ambito del partenariato, come i partner responsabili, i punto di contatto, indicatori utili per la valutazione, il periodo di implementazione e le fonti di finanziamento. Laddove l'allegato alla dichiarazione congiunta è dettagliato e contiene già un elenco di tutti i progetti proposti, come nel caso del Marocco e della Tunisia, la compilazione della griglia di valutazione è semplificata. Negli altri casi, invece, il lavoro di monitoraggio è più lungo e difficile, in quanto la Commissione deve in primo luogo raccogliere tutte le informazioni sulle iniziative in corso o proposte. La Commissione ha il ruolo di monitorare e registrare i progressi del partenariato, aggiornando periodicamente le informazioni contenute nella griglia, mentre le piattaforme di cooperazione sono responsabili di monitorare l'implementazione dei progetti proposti<sup>510</sup>.

I punti di contatto della Commissione inoltre preparano le riunioni del partenariato, sia nell'ambito delle *task force* che delle piattaforma di cooperazione. Anche la Presidenza del Consiglio dell'UE è coinvolta nella preparazione di queste riunioni, che vengono copresiedute dalla Commissione, Presidenza del Consiglio e paese terzo. La Presidenza ha infatti il ruolo di coordinare il lavoro degli Stati membri in loco e di rappresentarli laddove necessario nell'ambito del partenariato.

A proposito dell'implementazione e del monitoraggio dei partenariati, va rilevato che, ad oggi, la Commissione ha pubblicato soltanto una valutazione generale di tale strumento nel 2009<sup>511</sup>; mentre, a fronte dei nove partenariati conclusi, è stata resa nota soltanto la griglia di valutazione relativa alla Moldova<sup>512</sup>, che di fatto tiene conto delle varie iniziative realizzate e in corso, fornendo tutte le relative informazioni, ma non esprime una valutazione sul loro impatto.

La valutazione della Commissione del 2009 si esprime positivamente sui partenariati per la mobilità, considerandoli degli strumenti promettenti, innovativi e globali, in grado di

---

<sup>510</sup> Intervista 2.

<sup>511</sup> SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration op.cit.*

<sup>512</sup> La griglia di valutazione del partenariato UE-Moldova è stata pubblicata anche un sito contenente informazioni sui vari progetti in corso: <http://scoreboard.mfa.gov.md/>, ultimo accesso 30.01.2017. Il sito è stato realizzato nell'ambito di un progetto finanziato dall'UE e realizzato dall'OIM in partenariato con il governo della Repubblica Moldova. Il database difatti non riporta una valutazione, ma traccia le iniziative realizzate (72 progetti completati), in corso (26 progetti) e in fase di valutazione (9 progetti), classificandole per area tematiche e fornendo le relative informazioni. Alcune informazioni e notizie sui progetti in corso nell'ambito di altri partenariati possono essere reperite ad esempio sui siti delle delegazioni dell'UE o nel caso della Georgia sul sito del Ministero georgiano per l'integrazione europea (Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic integration. <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/mobility-partnership>, ultimo accesso 30.10.2016). Si tratta tuttavia di informazioni incomplete.



rappresentare un valido quadro di cooperazione con i Paesi partner<sup>513</sup>. D'altra parte, essa evidenzia la complessità dei partenariati, basati su un particolare esercizio di competenze e responsabilità condivise, e su impegni a lungo termine, e che richiedono tempo e coinvolgimento attivo da parte di tutti gli attori coinvolti<sup>514</sup>.

Dalle interviste realizzate con i funzionari della Commissione, è emerso a tal proposito che finora l'UE ha dedicato tempo ed energie nel tentativo di negoziare un maggior numero di partenariati per la mobilità, focalizzandosi meno sul monitoraggio delle iniziative già in corso, anche a causa della limitata disponibilità finanziaria e in termini di risorse umane. A questo proposito, va rilevato che non esistono dei fondi specifici per la realizzazione dei partenariati per la mobilità, e che i vari progetti vengono implementati utilizzando i vari strumenti finanziari disponibili, come lo Strumento europeo di vicinato (ENI), i fondi destinati alla cooperazione (DEVCO) e quelli del Programma tematico sulle Sfide globali<sup>515</sup>. E' soltanto a partire dal 2014 che è stato inserito nella nuova programmazione finanziaria pluriennale uno specifico fondo, denominato *Mobility partnership facility*, che dovrebbe essere utilizzato per realizzare delle iniziative su piccola scala, complementari a quelle già finanziate, e che in parte possono essere utilizzati anche per garantire un lavoro più completo e sistematico in materia di monitoraggio e di scambio di esperienze. Tale lavoro è stato assegnato alla fine del 2015 al CISPMP (ICMPD)<sup>516</sup>.

Alla luce del lavoro realizzato finora, e della disponibilità di alcuni fondi seppure di piccola entità destinati alla gestione dei partenariati per la mobilità, l'intento della Commissione è ora quello di garantire un seguito a tutti i progetti realizzati, utilizzando i risultati positivi anche come esempio per i paesi del vicinato meridionale, più restii ad essere coinvolti in tali iniziative<sup>517</sup>.

---

<sup>513</sup> Nelle parole della Commissione “*This preliminary assessment confirms that mobility partnerships are promising, innovative and comprehensive tools and may represent a valuable framework for increasing transparency, enhancing synergies, triggering cooperation and ensuring more cost-efficient operations between partners, between the Commission and Member States, and inside them, between various ministries and departments involved*”, SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, op.cit.*, pag. 8.

<sup>514</sup> *Ibidem*

<sup>515</sup> Intervista 2; Intervista 8; Intervista 10. Sull'uso dei fondi e sulle fonti di finanziamento della politica esterna di immigrazione, sul quale non ci si soffermerà, si vedano: DEN HERTOOG L., *Money Talks: Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, CEPS Paper in Liberty & Security in Europe, 95, November 2016; KAMARÁS E., SAUNIER M., TODARO L., *Overview on the use of funds for migration policies*, Study requested by the European Parliament's Committee on Budgets, PE 572.682, 2016; GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration, op.cit.*, pp.51-64.

<sup>516</sup> Intervista 2. Maggiori informazioni sono reperibili sul sito dell'ICMPD al seguente indirizzo: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org). Ultimo accesso 30.03.2017.

<sup>517</sup> Intervista 2. A questo proposito, nel 2016 è stato realizzato ad esempio un *workshop* di due giorni nella Repubblica Moldova con i rappresentanti di tutti i Paesi coinvolti nel partenariato orientale per promuovere uno scambio di esperienze. La Commissione intende replicare tale iniziativa anche nei paesi del vicinato

### 4.3. ACCORDI DI RIAMMISSIONE

#### 4.3.1. Origine ed evoluzione: da competenza implicita all'unica competenza esterna prevista dal Trattato in ambito di immigrazione

L'Unione europea ha assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito della sicurezza, a partire dall'obiettivo di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'UE, e dall'estensione dello spazio Schengen, diventato parte dell'*acquis* comunitario con il Trattato di Amsterdam. Al contempo, soprattutto con l'allargamento dell'Unione e lo spostamento dei suoi confini ad est, è emersa la necessità di adottare un nuovo approccio di sicurezza rivolto al vicinato, nel tentativo di bilanciare la questione relativa alla sicurezza interna dell'UE con la necessità di stabilizzazione del vicinato.

Il controllo delle frontiere esterne dell'Unione e la lotta all'immigrazione irregolare si sono affermati così come uno dei maggiori obiettivi della cooperazione dell'UE in materia GAI, assumendo un'attenzione crescente a livello sovranazionale. Con l'abolizione delle frontiere interne, infatti, l'attenzione si è spostata alle frontiere esterne dell'Unione, e il rimpatrio degli immigrati irregolari ha assunto un ruolo cruciale. Inoltre, si è gradualmente affermata la consapevolezza che i controlli delle frontiere siano insufficienti senza la cooperazione con gli Stati terzi di origine e transito. Gli accordi di riammissione<sup>518</sup> rappresentano pertanto un pilastro essenziale della politica dell'UE, in quanto volti a ridurre l'immigrazione irregolare e a facilitare un'efficace politica di rimpatrio<sup>519</sup>. Tale politica viene considerata fondamentale non solo per la lotta contro l'immigrazione irregolare, ma anche per poter garantire credibilità e integrità allo stesso sistema di immigrazione legale dell'UE.

---

meridionale, e successivamente organizzare una riunione generale a Bruxelles con i rappresentanti di tutti i paesi coinvolti in partenariati per la mobilità.

<sup>518</sup> Sugli accordi di riammissione si vedano in particolare: NASCIBENE B., *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, in DANIELE L., *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo Millennio*, Milano, pp. 297-311, 2001; TRAUNER F. & KRUSE I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, *op.cit.*; COLEMAN N., *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, 2009, *op.cit.*; BILLET C., *EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice*, in *European Journal of Migration and Law*, 12(1), pp. 45-79, 2010; CASSARINO J.P., *Study on Readmission Policy in the European Union*, European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department C, PE 425.632, 2010; COURNIL C., *La politique de réadmission de l'UE avec les Pays tiers: diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires*, in DUBLIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp.187-251; WOLFF S., *The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey*, *op.cit.*; OTTAVIANO I., *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in CHERUBINI F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma, 2015; CARRERA S., *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*. Springer Briefs in Law, Springer International Publishers, 2016.

<sup>519</sup> Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, *op.cit.*

Con la firma di un accordo di riammissione, entrambe le parti contraenti si impegnano a riammettere i propri cittadini che non rispettano, o non rispettano più, le condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato che effettua la richiesta. Nell'ambito degli accordi stipulati dall'Unione, inoltre, non si fa riferimento solo a cittadini di uno Stato contraente, ma l'obbligo di riammissione viene esteso anche a cittadini di Stati terzi o apolidi che hanno transitato dal suo territorio. Tali accordi stabiliscono procedure amministrative e operative definite congiuntamente tra le parti per facilitare il rimpatrio di immigrati irregolari.

Gli Stati membri hanno a lungo utilizzato questo tipo di accordi a livello bilaterale con gli Stati terzi<sup>520</sup>. Con l'affermazione delle nuove responsabilità in ambito europeo, si è cominciato a discutere dell'opportunità di sviluppare tale strumento anche in ambito comunitario, a livello sovranazionale.

Già nel 1995, il Consiglio aveva concordato una clausola standard sulla riammissione da inserire negli accordi di associazione e cooperazione conclusi dall'Unione e dai suoi Stati membri. Tuttavia, in un primo momento, la clausola era di sola competenza degli Stati membri<sup>521</sup>.

E' solo con il Trattato di Amsterdam che l'Unione ha acquisito la competenza di negoziare e concludere accordi di riammissione con gli Stati terzi, seppure implicita.

Da allora, a partire dal 2000, il Consiglio ha autorizzato e incaricato la Commissione affinché negoziasse numerosi accordi di riammissione, soprattutto nei Balcani occidentali e nel vicinato orientale. Gradualmente è emersa tuttavia la difficoltà di negoziare tali accordi, e la necessità di prevedere degli incentivi per incoraggiare gli Stati terzi a cooperare nel settore.

Come evidenziato da Cassarino, a questo proposito si possono identificare due principali fasi degli accordi di riammissione<sup>522</sup>. Alla volontà di utilizzare un metodo coercitivo nella

---

<sup>520</sup> Sulla pratica degli Stati membri dell'UE di concludere accordi di riammissione con gli Stati terzi si vedano, *inter alia*, CASSARINO J.-P., *Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*, in *The International Spectator*, vol.42(2), 2007, pagg.179-96; KRUSE I., *EU Readmission Policy and its Effect on Transit Countries: The Case of Albania*, 2006; SCHIEFFER M., *Community Readmission Agreements with Third Countries: Objectives, Substances and Current State of Negotiation*, in *European Journal of Migration and Law*, *op.cit.*

<sup>521</sup> Cfr. PEERS S., *Eu justice and home affairs* 2010, Art. 383 e ss.

<sup>522</sup> La presente ricostruzione si basa sulla suddivisione proposta da Cassarino, il quale nel capitolo intitolato "Heading towards a New Compromise at an EU Level: A Two-stage Process", distingue tra una prima fase denominata "Bringing Pressure to Bear on (Mediterranean) Third Countries", e una seconda fase denominata "Pragmatism and Persuasion". Cfr. CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S. (eds), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011.

prima fase, pertanto, è succeduta la necessità di intensificare la cooperazione con gli Stati terzi utilizzando incentivi o misure compensatorie.

La prima fase è quella caratterizzata dagli orientamenti e della priorità incluse nel Programma di Tampere (1999-2004). L'Unione europea e gli Stati membri riconoscono l'importanza di cooperare con gli Stati terzi; ed esprimono la volontà di esercitare la loro pressione per rendere gli Stati di origine e transito più cooperativi nell'ambito dell'immigrazione e della gestione delle frontiere, in particolare per quanto riguarda la riammissione. Questo obiettivo trova una chiara espressione nel Consiglio di Siviglia del 2002, che decide di rendere lo sviluppo di relazioni più strette con paesi terzi condizionale alla loro reale cooperazione nell'ambito della lotta all'immigrazione irregolare, affermando:

*“Il Consiglio europeo reputa necessario procedere a una valutazione sistematica delle relazioni con i paesi terzi che non cooperano nella lotta all'immigrazione clandestina. Di questa valutazione si terrà conto nelle relazioni fra l'Unione europea e i suoi Stati membri e i paesi interessati, in tutti i settori pertinenti. Una cooperazione insufficiente da parte di un paese potrebbe rendere più difficile l'approfondimento delle relazioni tra il paese in questione e l'Unione”*<sup>523</sup>.

Il Consiglio inoltre invita ad includere disposizioni relative alla cooperazione in ambito di immigrazione e riammissione in tutti i futuri accordi di cooperazione, associazione o equivalenti dell'Unione o della Comunità europea<sup>524</sup>. Un esempio di tale clausola di riammissione<sup>525</sup> è quella contenuta negli Accordi di Cotonou con i paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), firmato nel giugno 2000<sup>526</sup>. Tale accordo contiene all'art. 13.5 un obbligo

---

<sup>523</sup> Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno, *Conclusioni della Presidenza, op.cit.*, pag. 11.

<sup>524</sup> Nelle Conclusioni della Presidenza, *ivi*, a pag. 10, si afferma a tal proposito: *“Il Consiglio europeo insiste affinché in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina”*.

<sup>525</sup> Le clausole di riammissione, così come gli accordi di riammissione (bilaterali) negoziati a livello nazionale tra singoli Stati membri e Paesi terzi, non costituiscono oggetto di indagine della presente ricerca, che si limiterà a citare a titolo di esempio la clausola contenuta negli Accordi di Cotonou.

<sup>526</sup> 2000/483/CE. *Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 - GU L 317, 15.12.2000, p. 3-353.* L'art. 13.5 dell'Accordo di Cotonou stabilisce: *“le parti convengono in particolare di garantire che qualsiasi procedura di rimpatrio degli immigrati illegali nei rispettivi paesi d'origine rispetti i diritti e la dignità delle persone interessate. Le autorità competenti mettono a disposizione di queste persone le strutture amministrative necessarie al loro rimpatrio. c) Le parti convengono inoltre che: i) - ciascuno Stato membro dell'Unione europea accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità;- ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità. Gli Stati membri e gli Stati ACP forniscono ai propri cittadini documenti d'identità appropriati a tal fine. Per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione europea, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in relazione alle persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità, conformemente alla dichiarazione n. 2 allegata al trattato che istituisce la Comunità europea. Per quanto riguarda gli Stati ACP, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in*

di riammissione e un impegno a concludere successivamente degli accordi più dettagliati in materia su richiesta delle parti. Tale clausola però, come evidenziato anche nelle diverse interviste, è rimasta ad oggi largamente disattesa<sup>527</sup> e ha sollevato questioni controverse circa la competenza di concludere accordi più specifici.

Più tardi, sempre nel 2002, la Comunicazione della Commissione europea relativa alla politica di rimpatri riflette lo stesso orientamento affermando: *“Il Consiglio europeo di Siviglia ha sottolineato - ancora una volta - l'importanza della cooperazione con i paesi di origine e di transito nella gestione dell'immigrazione, in particolare per quanto riguarda il rimpatrio e la riammissione. [...] I ministri dell'Interno e della Giustizia degli Stati membri hanno spiegato recentemente che a loro avviso il problema principale non è rappresentato dal rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri, ma è piuttosto attribuibile alla mancata volontà dei paesi terzi di ammettere i loro cittadini e di assicurare un rimpatrio sostenibile. Essi si aspettano quindi chiaramente che i paesi terzi interessati siano posti sotto pressione perché siano più cooperativi, sia dalla Comunità che dagli Stati membri”*<sup>528</sup>. Sulla stessa scia, il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 ha proposto di elaborare *“un meccanismo di valutazione per controllare le relazioni con i paesi terzi che non collaborano con l'UE nella lotta all'immigrazione clandestina”*<sup>529</sup>.

A discapito delle intenzioni, i primi sforzi dell'UE sono rimasti vani e la negoziazione degli accordi si è rivelata sin dall'inizio difficile e impegnativa, dato che la conclusione di tali accordi rappresenta primariamente un interesse dell'Unione, e non degli Stati terzi di origine e transito<sup>530</sup>, ai quali viene chiesto di prendersi carico della riammissione di cittadini irregolari. La Commissione europea ne ha pertanto preso atto, riconoscendo la necessità di offrire degli incentivi. Inizia così una seconda fase, che segue l'adozione del Programma dell'Aia nel novembre 2004, in cui Unione europea e Stati membri adottano un visione più pragmatica e ampia della politica migratoria, nell'intento di stabilire con gli Stati terzi una cooperazione nel mutuo interesse di UE e partner. Nel Programma dell'Aia, dopo aver richiamato la necessità di *“impostare una nuova gestione equilibrata dei flussi migratori, tanto legali*

---

*relazione alle persone che sono considerate come propri cittadini ai sensi delle rispettive legislazioni nazionali di tali Stati.ii) Su richiesta di una parte, sono avviati negoziati con gli Stati ACP per concludere, in buona fede e nel rispetto delle disposizioni pertinenti di diritto internazionale, accordi bilaterali che stabiliscano obblighi particolari per la riammissione e il rimpatrio dei loro cittadini. Se una delle parti lo ritiene necessario, tali accordi comprendono anche disposizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi. Detti accordi precisano le categorie di persone interessate da queste disposizioni nonché le modalità della loro riammissione e del loro rimpatrio”.*

<sup>527</sup> Intervista 5; Intervista 13; Intervista 15; Intervista 16.

<sup>528</sup> COM(2002) 564 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 14.10.2002.

<sup>529</sup> Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della Presidenza*, *op.cit.*

<sup>530</sup> MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations*, in AZOULAI L., DE VRIES K. (eds), *EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

*che illegal?’, si sottolinea: “Una politica comune in materia di immigrazione non può limitarsi a misure di rimpatrio: per gestire efficacemente i flussi migratori è necessario un investimento serio nelle relazioni con i paesi terzi, di origine non meno che di transito, in particolare attraverso strategie di assistenza e di cooperazione, nell’interesse reciproco dei paesi terzi e dell’Unione”<sup>531</sup>.*

Per incoraggiare un atteggiamento cooperativo da parte degli Stati di origine e transito dei flussi migratori, sono stati da allora utilizzati diversi tipi di incentivi, da concessioni in ambito commerciale, a quote preferenziali in ambito di migrazione a fini lavorativi e facilitazione dei visti, a cooperazione tecnica e assistenza finanziaria<sup>532</sup>.

La Politica di Vicinato ha sostenuto questo approccio, essendo basata su un criterio di differenziazione e sull’uso di condizionalità, che permette quindi di approfondire le relazioni con gli Stati partner sulla base della loro stessa volontà di cooperare su diversi aspetti.

Questa politica di compromesso trova espressione nell’Approccio Globale, che si afferma come approccio onnicomprensivo e bilanciato, che intende affrontare congiuntamente misure per facilitare la migrazione legale e misure per combattere l’immigrazione irregolare. Nella Comunicazione della Commissione che ha lanciato l’Approccio rivisto nel 2011 si afferma a tal proposito: *“Collegare gli accordi di riammissione ad accordi di facilitazione del visto nell’ambito della politica migratoria esterna dell’UE può essere vantaggioso per i paesi terzi in quanto offre opportunità di mobilità salvaguardando al contempo la sicurezza e riducendo il rischio di migrazione irregolare. La riammissione e il rimpatrio dovrebbero essere saldamente inserite nel più ampio contesto dell’approccio globale”<sup>533</sup>.*

Inoltre, nei partenariati per la mobilità, che rappresentano il quadro principale di cooperazione dell’Approccio globale a livello bilaterale, gli accordi di riammissione continuano a rivestire un ruolo centrale e l’obiettivo di concludere accordi di riammissione e facilitazione viene esplicitamente previsto nelle dichiarazioni che istituiscono i partenariati.

Tale centralità è stata evidenziata anche con il Trattato di Lisbona e la conseguente modifica dei Trattati. Secondo l’articolo l’art. 79.3 TFUE, *“L’Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che*

---

<sup>531</sup> COM(2005) 184 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il programma dell’Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l’Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*. Bruxelles, 10.5.2005 pag. 9.

<sup>532</sup> Sull’utilizzo di incentivi utilizzati per intensificare la cooperazione con gli Stati terzi si vedano, *inter alia*, TRAUNER F. & KRUSE I., *EC visa facilitation and readmission agreement, op.cit.*; ROIG A., HUDDLESTON T., *EC Readmission agreements: a re-evaluation of the political impasse*, European Journal of Migration and Law, Vol.9, No.3, pp. 363-387/2007, pp. 363-387.

<sup>533</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità, op.cit.*, pag. 17.

non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri<sup>534</sup>. Gli accordi di riammissione sono così diventati l'unico ambito della politica esterna di immigrazione in cui l'Unione ha una competenza esplicita, seppure ancora condivisa con gli Stati membri<sup>535</sup>.

In tempi più recenti, la cooperazione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori in ambito di riammissione è stata confermata come una priorità nell'Agenda europea per la migrazione del 2015<sup>536</sup> e nel successivo Piano di Azione dell'UE sul rimpatrio<sup>537</sup>.

### 4.3.2. Caratteristiche

Gli accordi di riammissione costituiscono il principale strumento giuridicamente vincolante della politica esterna di immigrazione dell'UE e l'unico ad avere una base legale esplicita nei Trattati.

Tali accordi stabiliscono reciproci obblighi tra UE e Stati terzi, prevedendo in particolare procedure amministrative e operative dettagliate per facilitare il rimpatrio degli immigrati irregolari, e quindi l'implementazione effettiva della direttiva rimpatri adottata nel 2008 dall'Unione<sup>538</sup>. Tale aspetto viene considerato parte essenziale del più ampio approccio dell'UE volto a gestire il fenomeno dell'immigrazione ed in particolare a ridurre l'immigrazione irregolare. Come evidenzia la Commissione, *“La legittimità di qualsiasi quadro in materia di migrazione e mobilità dipende dall'efficacia con cui affronta la migrazione irregolare. Coloro che operano al di fuori del quadro giuridico compromettono la possibilità di un'immigrazione sicura”*<sup>539</sup>.

La riammissione dei propri cittadini rappresenta in realtà un obbligo derivante dal diritto consuetudinario internazionale<sup>540</sup>, ma non esiste alcun accordo sulle modalità di

---

<sup>534</sup> Art. 79.3 TFUE. Si ricorda a tal proposito che l'unica competenza esplicita dell'Unione europea in ambito di politica esterna di immigrazione prevista dai Trattati è la competenza a concludere accordi di riammissione (Art. 79.3 TFUE). Tuttavia la competenza a concludere accordi internazionali può derivare anche dall'art. 216.1 TFUE, costituendo una competenza implicita, qualora tale conclusione *“sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata”*. Per un approfondimento sulle competenze, esplicite ed implicite, in materia di politica esterna di immigrazione si rimanda al capitolo 3.

<sup>535</sup> Su questo aspetto si rimanda ai capitoli 3 e 6.

<sup>536</sup> COM (2015) 240 definitivo, *Agenda europea sulla migrazione, op.cit.*

<sup>537</sup> COM(2015) 453 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, Bruxelles, 9.9.2015. Il piano è stato rinnovato nel 2017: COM(2017) 200 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, Bruxelles, 2.3.2017.

<sup>538</sup> Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, *op.cit.*

<sup>539</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, op.cit.*, pag. 16.

<sup>540</sup> Tale principio viene affermato nell'ambito del diritto internazionale, ad esempio, nell'art. 13.2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo dell'ONU (1948), che afferma: *“Ogni individuo ha diritto di*

applicazione di tale obbligo. Gli accordi negoziati dall'UE non mirano quindi ad affermare l'obbligo degli Stati di riammettere i propri cittadini, ma a facilitarne l'effettiva implementazione<sup>541</sup>. Inoltre estendono tale obbligo, prevedendo la riammissione anche dei cittadini di Stati terzi che hanno transitato dal territorio degli Stati contraenti.

In quanto accordi vincolanti, essi vengono adottati secondo la procedura prevista all'art. 218 TFUE, con il coinvolgimento di tutte le istituzioni europee. Questo dota gli accordi di prevedibilità e certezza giuridica relativamente al contenuto e all'ambito degli obblighi intrapresi dalle parti contraenti. In quanto fonte di diritto internazionale, l'UE e gli Stati terzi possono invocare la responsabilità internazionale in caso di violazione. Inoltre, nell'ambito dell'UE, la Corte di Giustizia può valutare la compatibilità dell'accordo con la decisione del Consiglio che autorizza la conclusione dello stesso e dichiarare eventuali violazioni da parte degli Stati membri<sup>542</sup>. Infine la conclusione di tali accordi rafforza la legittimità democratica dello sviluppo della dimensione esterna, in quanto richiede l'approvazione formale da parte del Parlamento<sup>543</sup>.

Gli accordi di riammissione si basano sul principio di reciprocità, alla luce del quale entrambi le parti accettano di riammettere i propri cittadini, e quelli di stati terzi che sono transitati dal proprio territorio, che si trovano in una situazione irregolare, sulla base di una

---

*lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese*”, il cui corollario deve essere l'obbligo degli Stati di permettere tale rientro. Inoltre, l'art. 3, par. 2, del protocollo n. 4 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) stabilisce: “Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino”. Si ricordi che la Corte di giustizia ha avuto modo di precisare detto principio. Ad esempio nelle sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn v Home Office, ha affermato a tal proposito: “Un cittadino infatti per quanto il suo ingresso possa essere indesiderabile e potenzialmente dannoso, ha sempre titolo ad essere ammesso nel proprio Stato, che è obbligato dal diritto internazionale a riaccogliere i propri cittadini”, pag. 1345, concludendo nel paragrafo 22, pag. 1351, che “D'altra parte, un principio di diritto internazionale, che il trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli Stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio”. Caso Van Duyn v. Home Office (Ministero dell'Interno) 41/74, 4 dicembre 1974. Infine, anche la Commissione esprime chiaramente questa visione, ribadendo in varie comunicazioni che l'obbligo di riammissione costituisce un principio di diritto internazionale consuetudinario. Nel *Piano di azione dell'UE sul rimpatrio* vi afferma ad esempio: “La riammissione dei propri cittadini è un obbligo a norma del diritto internazionale consuetudinario. Per quanto riguarda gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), l'obbligo è ulteriormente precisato all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou”, COM(2015) 453 final, *op.cit.*, pag. 12.

<sup>541</sup> Si vedano, *inter alia*, ROIG A., HUDDLESTON T., *Ec Readmission agreements: a re-evaluation of the political impasse*, *op.cit.*, pag 364; NOLL G., *Readmission Agreements*. In GIBNEY M-J., HANSEN R., eds., *Immigration and Asylum: From 1900 to present*, Vol. 2. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2005, pp. 495-497.

<sup>542</sup> Si segnala a tal proposito che ad oggi la Commissione non ha mai formalmente attivato un procedimento di infrazione in tale ambito, né più in generale nell'ambito della dimensione esterna dell'immigrazione, eccezion fatta per una procedura di infrazione attivata nei confronti della Germania per la firma di accordo bilaterale SDA (Status di destinazione autorizzata) con la Cina nel 2002, contrario alla competenza esclusiva dell'UE in materia di visti di breve periodo.

<sup>543</sup> Sulle conseguenze dell'utilizzo di strumenti giuridici per lo sviluppo della politica esterna di immigrazione, si veda, *inter alia*, il rapporto di GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, *op.cit.*, pp.83-84.



richiesta avanzata dall'altra parte contraente. Ciononostante, è difficile immaginare una situazione in cui sia lo Stato terzo a richiedere all'UE la riammissione dei propri cittadini comunitari. L'esperienza empirica sembra dimostrare che gli accordi funzionano nella realtà solo in un senso<sup>544</sup>. Come evidenziato da Cassarino, “*this reciprocity of obligations does not mean that the Contracting Parties benefit equally from the conclusion and the implementation of the readmission agreement. [...] It could even be argued that the obligations contained in the readmission agreement are typically unequal, despite their being framed in a reciprocal context*”<sup>545</sup>. L'ineguaglianza degli accordi, basata su interessi e costi da sostenere asimmetrici, è da ricercare secondo l'autore nell'impatto della effettiva implementazione degli accordi (che richiede uno sforzo maggiore da parte degli Stati terzi), e nelle capacità delle parti contraenti di occuparsi del rimpatrio.

Alla luce di tale caratteristica, e del fatto che la conclusione degli accordi è nell'interesse soprattutto dell'UE, come evidenziato, si è affermata gradualmente la consapevolezza di dover utilizzare degli incentivi o fare delle concessioni per riuscire a cooperare con gli Stati terzi nell'ambito della riammissione, negoziando in molti casi parallelamente un accordo per la facilitazione dei visti.

Anche da un punto di vista geografico va rilevato uno squilibrio, dato che gli accordi di riammissione sono stati conclusi principalmente con i vicini dell'area orientale, mentre quelli della sponda meridionale sono meno coinvolti. Innanzitutto, su un piano più generale, la ragione per cui è più semplice per l'UE approfondire le relazioni con i vicini orientali è legata alla maggiore influenza che può esercitare per una prospettiva, anche lontana, di allargamento. I Balcani occidentali sono già candidati o candidati potenziali a diventare membri dell'UE, mentre i paesi del vicinato orientale possono ambirvi in futuro, in quanto vicini “europei”<sup>546</sup>. Anche per questo motivo, l'UE è più incline ad estendere la facilitazione dei visti a paesi che, in una prospettiva di medio o lungo termine, avranno la possibilità di entrare a far parte dell'UE<sup>547</sup>, o almeno di beneficiare di un regime di esenzione dei visti, a seguito dei dialoghi per la liberalizzazione dei visti. Inoltre, alcuni paesi membri dell'Europa orientale vedono generalmente con favore la possibilità di

---

<sup>544</sup> TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, In NOUTCHEVA G., POMORSKA K., BOSSE G., (eds), *The EU and its neighbours: values vs. security in European foreign policy*, Manchester University Press, Manchester, 2012, pp 201-217.

<sup>545</sup> CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, *op.cit.*, p.182.

<sup>546</sup> Art. 49 TUE “Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione [...]”.

<sup>547</sup> DE BRUYCKER P., “L'approche globale des migrations de l'Union européenne: quel progrès suite au partenariat de mobilité avec le Maroc?”, *op.cit.*, pag. 98.

limitare l'impatto negativo che la loro adesione a Schengen ha avuto nei rapporti con i paesi vicini<sup>548</sup>, se non eliminando, almeno facilitando, il rilascio dei visti per i loro vicini prossimi. Al contrario, l'UE non può utilizzare la leva dell'allargamento nei confronti dei paesi africani, e molti paesi membri si sono dimostrati contrari alla proposta della negoziazione di un accordo relativo ai visti con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo<sup>549</sup>. Ad oggi, dei 17 accordi di riammissione che l'UE ha concluso, nessuno riguarda paesi africani, ad eccezione di Capo Verde. Nonostante la Commissione abbia ricevuto il mandato per negoziare un accordo con l'Algeria già nel 2002, formalmente i negoziati non sono mai stati avviati; al momento, sono invece in corso lunghi e protratti negoziati con il Marocco, basati su un mandato che risale al 2000, mentre per la Tunisia il mandato è stato adottato solo nel dicembre 2014. Una delle cause di tali difficoltà e ritardi va probabilmente attribuita alla questione degli incentivi, che vengono considerati insufficienti dai paesi partner. Ad esempio, mentre l'UE ha offerto nel vicinato orientale sistematicamente, ed esclusivamente, un accordo di facilitazione dei visti in cambio della conclusione di un accordo di riammissione, questa possibilità è stata estesa al Marocco soltanto dopo 10 anni dall'avvio dei negoziati<sup>550</sup>.

A questo proposito Cassarino evidenzia come i paesi del Mediterraneo si siano affermati gradualmente come attori chiave nei dialoghi sull'immigrazione, assumendo un ruolo proattivo nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione, ma rifiutando al contempo il tipo di cooperazione offerta dall'UE, in particolare in ambito di riammissione, e rivendicando a tal proposito la possibilità di esprimere più chiaramente le proprie visioni, aspettative, ed interessi. Prendendo atto di tale situazione, alcuni paesi membri dell'UE, quali Italia, Francia, Belgio, Spagna e Grecia, hanno cominciato ad assumere un atteggiamento critico nei confronti dell'operato della Commissione, chiedendo un maggior sforzo nell'ambito della negoziazione, basato sul riconoscimento degli interessi reciproci. Sulla scia di questa combinazione di fattori, secondo Cassarino, la Commissione europea ha cominciato a promuovere un approccio più bilanciato, in grado di far fronte alle preoccupazioni in ambito di sicurezza ma anche di rispondere credibilmente alle richieste avanzate dagli Stati

---

<sup>548</sup> In questo senso anche Andrade e Martin rilevano come uno dei fattori per cui per l'UE è stato più facile approfondire la cooperazione in ambito di immigrazione con i vicini orientali "*lies in the concerns of Eastern EU Member States about limiting the negative impact of their Schengen accession on their neighbourhood relations*". GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration, op.cit.*, p.48.

<sup>549</sup> Intervista 2; Intervista 15; Intervista 23.

<sup>550</sup> Anche nel caso della Turchia, il dialogo per la liberalizzazione dei visti è stato avviato soltanto a distanza di sette anni dall'inizio dei negoziati per l'accordo di riammissione (2005).

membri<sup>551</sup>. Tale compromesso trova espressione nell'Approccio globale, e di fatto un partenariato per la mobilità, primo passo per accordi più stringenti come quello di riammissione, è stato offerto ad alcuni paesi del vicinato meridionale, e concluso con Marocco, Tunisia e Giordania.

In definitiva, l'accordo di riammissione rappresenta sicuramente lo strumento per eccellenza incentrato su una logica di sicurezza, ma alla luce di una visione più olistica del fenomeno migratorio e soprattutto della necessità di offrire degli incentivi per ottenere la cooperazione degli Stati terzi su questo tema, l'Unione lo ha accompagnato sempre di più ad una serie di misure che prendono in considerazione altri aspetti, come la mobilità e la facilitazione del visto.

#### **4.3.3. Fasi di sviluppo: definizione, contenuto, negoziazione e conclusione degli accordi**

L'UE ha concluso ad oggi 17 accordi di riammissione: con Hong-Kong (2004)<sup>552</sup>, Macao (2004)<sup>553</sup>, Sri Lanka (2005)<sup>554</sup>, Albania (2006)<sup>555</sup>, Federazione Russa (2007)<sup>556</sup>, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia (2008)<sup>557</sup>, Ucraina (2008)<sup>558</sup>, Moldova (2008)<sup>559</sup>, Bosnia Erzegovina (2008)<sup>560</sup>, Montenegro (2008)<sup>561</sup>, Serbia (2008)<sup>562</sup>, Pakistan (2010)<sup>563</sup>, Georgia (2011)<sup>564</sup>,

---

<sup>551</sup> CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, *op.cit.*

<sup>552</sup> *Accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 17, 24.1.2004, p. 25.

<sup>553</sup> *Accordo tra la Comunità europea e la Regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 143, 30.4.2004, p. 99.

<sup>554</sup> *Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 124 del 17.5.2005, pag. 41.

<sup>555</sup> *Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 304 del 23.11.2005, pag. 14.

<sup>556</sup> *Accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa*, GU L 129 del 17.5.2007, pag. 38.

<sup>557</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 1.

<sup>558</sup> *Accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina*, GU L 332 del 18/12/2007 pag. 48.

<sup>559</sup> *Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 148.

<sup>560</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 65.

<sup>561</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 25.

<sup>562</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 45.

<sup>563</sup> *Accordo fra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare*, GU L 287 del 4.11.2010, pag. 50.

<sup>564</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia*, GU L 52 del 25.2.2011, pag. 45

Armenia (2014)<sup>565</sup>, Capo Verde (2014)<sup>566</sup>, Azerbaijan (2014)<sup>567</sup> e Turchia (2014)<sup>568</sup>. Si tratta quindi principalmente di paesi del vicinato orientale o candidati all'UE, ma anche di qualche paese più lontano in termini geografici. Come evidenziato, fatta eccezione per Capo-Verde, l'UE non ha stipulato alcun accordo di riammissione formale con paesi africani. I negoziati con l'Algeria non sono mai stati avviati, mentre i negoziati sono congelati con il Marocco (dal 2000) e in corso con la Tunisia (avviati alla fine del 2016). L'UE ha inoltre accelerato di recente i negoziati con la Nigeria e con la Giordania.

L'individuazione dei paesi di origine o di transito con i quali il Consiglio ritiene si debba istituire una cooperazione si è basata principalmente sui seguenti criteri<sup>569</sup>:

- natura e dimensione dei flussi migratori in direzione dell'UE;
- posizione geografica rispetto all'UE;
- necessità di rafforzare le capacità in materia di gestione della migrazione;
- quadro esistente in materia di cooperazione;
- atteggiamento nei confronti della cooperazione sulle questioni relative all'immigrazione.

Nonostante i numerosi accordi conclusi dall'UE fino ad oggi, la negoziazione di tali accordi è generalmente difficile e dispendiosa in termini di tempo e impegno. Trattandosi infatti di un accordo che è nell'interesse principalmente dell'Unione europea, come si è visto, in alcuni casi, l'accordo di riammissione è stato un *quid pro qui* per garantire un regime di esenzione del visto (Hong Kong e Macao), in molti altri la Commissione ha negoziato e concluso parallelamente accordi di riammissione e accordi di facilitazione dei visti (Russia, Ucraina, Balcani Occidentali, Moldova e Georgia)<sup>570</sup>.

---

<sup>565</sup> *Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare*, GU L 289 del 31.10.2013, pag. 13.

<sup>566</sup> *Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare*, GU L 282 del 24.10.2013, pag. 13.

<sup>567</sup> *Accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione Europea e la Repubblica dell'Azerbaijan*, GU L 128/17 del 30.4.2014, pag. 17.

<sup>568</sup> *Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia*, GU L 134, 7.5.2014, p. 3. Per una panoramica degli accordi di riammissione conclusi da parte dell'UE si veda la tabella 2 (in Appendice).

<sup>569</sup> Tali criteri sono stati adottati nel corso della Sessione del Consiglio Affari generali del novembre 2002, tenuto conto delle conclusioni del Consiglio del 25 e 26 aprile 2002 relative ai criteri per la determinazione dei paesi terzi con i quali si devono negoziare nuovi accordi di riammissione. 2463<sup>a</sup> Sessione del Consiglio – Affari Generali, Bruxelles, 18 novembre 2002, C/02/350, 14183/02 (Presse 350); Council of the EU, *Criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated*. 7990/02, Brussels, 16 April 2002.

<sup>570</sup> MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations. op.cit.*, pag. 98.

Inoltre, più recentemente, la Commissione ha proposto anche nuovi approcci. Ad esempio, trasformare le clausole standard relative all'immigrazione inserite negli accordi di associazione e cooperazione in clausole più elaborate e direttamente applicabili<sup>571</sup>. Oppure negoziare gli accordi parallelamente con i negoziati di un accordo di associazione, così come è stato fatto con alcuni paesi del Balcani occidentali e con la Georgia<sup>572</sup>.

Una delle questioni più problematiche relative alla negoziazione (e successiva implementazione) degli accordi riguarda la volontà dell'Unione, che riflette la richiesta degli Stati membri<sup>573</sup>, di inserire la clausola relativa all'obbligo di riammissione anche dei cittadini di stati terzi che hanno transitato dal territorio di un paese contraente. Tale clausola viene generalmente malvista dai paesi partner, in particolare quelli posti in prossimità dei confini europei, che rappresentano paesi di transito oltre che origine dei migranti, e crea difficoltà e ritardi nella negoziazione degli accordi.

Come rilevato dalla stessa Commissione nel 2011, *“Tutti i paesi terzi manifestano una profonda avversione per questa clausola, sostenendo di non poter essere responsabili dei cittadini di paesi terzi e pertanto di non avere l'obbligo di riammetterli. Se l'UE non avesse cercato di ottenere una clausola sui cittadini di paesi terzi, o se l'avesse sostenuta con incentivi adeguati, alcuni negoziati sarebbero già conclusi (ad esempio quelli con il Marocco e la Turchia) e molti altri si sarebbero conclusi più rapidamente. È chiaro, d'altra parte, che un ARUE con un paese in cui si svolge un forte transito di migrazione irregolare verso l'UE, privo di una clausola sui cittadini di paesi terzi, ha scarso valore per l'UE”*<sup>574</sup>.

Tale clausola richiede quindi lunghi negoziati e l'utilizzo di incentivi. Sorprendentemente però gli Stati membri, pur insistendo per averla, raramente riescono a farne utilizzo. Secondo la Commissione, pertanto, *“se la clausola sui cittadini di paesi terzi è destinata a non essere applicata di frequente, l'UE dovrebbe concentrare maggiormente la sua politica di riammissione su importanti paesi di origine, piuttosto che di transito, dell'immigrazione irregolare, ad esempio quelli dell'Africa subsahariana e dell'Asia”*<sup>575</sup>. Tale considerazione è stata ribadita anche nel corso delle interviste effettuate a funzionari della Commissione, pur scontrandosi con la volontà degli Stati membri di mantenerla<sup>576</sup>.

---

<sup>571</sup> COM (2015) 453, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, op.cit., pag. 14. Questo si potrebbe applicare nel caso ad esempio dell'art.13 dell'Accordo di Cotonou. La Commissione ha dichiarato a tal proposito che si focalizzerà su una implementazione rapida dell'obbligo di riammissione ivi compreso.

<sup>572</sup> COM(2015) 453 definitivo. *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*. op.cit., pag. 8.

<sup>573</sup> Intervista 12; Intervista 15; Intervista 16. Tale aspetto viene ribadito anche dalla Commissione nei documenti di valutazione.

<sup>574</sup> COM(2011) 76 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, Bruxelles, 23.2.2011, pag. 9.

<sup>575</sup> *Ibidem*

<sup>576</sup> Intervista 17; Intervista 5.

Più in generale, come evidenziato nel paragrafo precedente e come ribadito dalle istituzioni europee a più riprese<sup>577</sup>, il tema degli incentivi per assicurare la cooperazione degli Stati terzi anche in ambiti di riammissione rimane centrale e determinante per l'andamento dei negoziati.

La Commissione europea, nella valutazione del 2011, evidenzia i tempi molto lunghi richiesti dai negoziati degli accordi di riammissione (ad eccezione, in particolare, dei paesi dei Balcani occidentali, della Moldavia e della Georgia). Un esempio calzante è quello del Marocco: in questo caso, le direttive di negoziato sono state emesse nel 2000, i negoziati avviati nel 2003, e sono ancora in corso; oppure quello di paesi come la Cina o Algeria, dove l'UE non è riuscita neppure ad aprire ufficialmente i negoziati. Le ragioni principali di questi ritardi e della difficoltà di attirare i paesi partner al tavolo dei negoziati vengono fatte risalire principalmente a due fattori: la mancanza di incentivi adeguati; e una certa mancanza di flessibilità da parte degli Stati membri su alcune questioni di tipo tecnico<sup>578</sup>.

Il contenuto degli accordi di riammissione negoziati ad oggi è standard, con qualche lieve variazione.

Vi vengono stabiliti chiaramente obblighi e procedure per le parti contraenti su chi può essere riammesso e a quali condizioni; e vengono incluse regole di carattere tecnico relative alle varie fasi dell'operazione. Gli accordi non definiscono invece criteri in base ai quali considerare legale la presenza di una persona nell'UE o nel paese partner; compete infatti alle autorità nazionali decidere al riguardo conformemente alla legislazione nazionale e, ove applicabile, a quella dell'UE.

Tutti gli accordi contengono in particolare: obblighi di riammissione di propri cittadini e di cittadini di paesi terzi che hanno transitato dal territorio di uno degli Stati contraenti; regole per determinare lo stato responsabile per applicare l'accordo come stato richiedente; regole dettagliate sulla procedura di riammissione, incluse le modalità per determinare la nazionalità e il transito; i tempi per richiedere, rispondere e implementare gli obblighi di riammissione; procedure accelerate per la riammissione; le modalità di trasporto e i relativi costi; obblighi in merito alla protezione dei dati; e operazioni di transito.

Le categorie di persone che possono essere riammesse dalle parti contraenti sono tre: cittadini di uno stato contraente; cittadini di stati terzi; e apolidi. A questi si aggiunge una quarta categoria, che Balzacq definisce “*readmission in error*”, applicabile a tutte le persone

---

<sup>577</sup> Ad esempio, *cf.* COM(2015) 453 definitivo. *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, op.cit.; Conclusioni del Consiglio del 25-26 giugno 2015* in cui si raccomanda l'utilizzo di maggiori leve per aiutare i paesi partner a rispettare gli obblighi di riammissione e supportare i negoziati.

<sup>578</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE., op.cit.*, pag. 8.

che vengono riammesse alla luce dell'accordo, ma che in corso di nuove indagini, risultano non avere in realtà alcun legame con il paese a cui è stata avanzata la richiesta<sup>579</sup>. Tutti gli accordi prevedono inoltre l'istituzione di un Comitato congiunto per la riammissione, a cui viene affidato il ruolo di supervisione dell'implementazione degli accordi.

L'accordo di riammissione è pertanto suddiviso in otto sezioni, con alcuni allegati e protocolli speciali che chiariscono la rilevanza degli accordi per Danimarca, Islanda e Norvegia:

- obblighi di riammissione dello Stato terzo;
- obblighi di riammissione della Comunità;
- procedure di riammissione (scambio di informazioni, mutuo riconoscimento della decisione);
- operazioni di transito;
- costi;
- protezione dei dati;
- implementazione e applicazione;
- clausole finali (*final provisions*).

Tutti gli accordi includono inoltre una “clausola di compatibilità”, nella quale viene precisato che l'applicazione dell'accordo non deve incidere su diritti, obblighi e responsabilità che derivano dal diritto internazionale<sup>580</sup>. Nello specifico, si fa riferimento agli obblighi di protezione umanitaria internazionale e protezione dei rifugiati, con particolare riferimento al principio di *non refoulement*<sup>581</sup>.

Per quanto riguarda la procedura di negoziazione e conclusione dell'accordo, trattandosi di un accordo giuridicamente vincolante, essi seguono la procedura prevista all'art. 218 TFUE, che prevede il coinvolgimento di tutte le istituzioni europee: il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati e definisce le direttive di negoziato; la Commissione porta avanti i

---

<sup>579</sup> BALZACQ, T., *The Implication of European Neighbourhood Policy in the Context of Border Controls (Readmission Agreements, Visa Policy, Human Rights)*, Ad-Hoc briefing Paper for the European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Brussels, 2008, pag. 22.

<sup>580</sup> Sui contenuti degli accordi, si vedano, *inter alia*, COLEMAN N., *European Readmission Policy. Third country Interests and Refugee Rights*, *op.cit.*; S.PEERS ET AL. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Second Revised Edition, Vol.2: *Eu Immigration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, pp. 553-589.

<sup>581</sup> Il principio di *non refoulement* (letteralmente “non respingimento”) si basa sull'art. 33.1 della Convenzione di Ginevra del 1951 e vieta agli Stati contraente di espellere o respingere, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. Tale principio viene ribadito anche nelle disposizioni relative al transito di cittadini di stati terzi o apolidi, il cui transito può essere rifiutato qualora corrano il rischio di essere soggetti a torture.

negoziati; il Consiglio adotta infine la decisione di conclusione dell'accordo, previa approvazione del Parlamento. A questo punto, l'accordo può essere concluso. La firma viene apposta soltanto dall'UE (in precedenza dalla Comunità europea)<sup>582</sup>, a suo nome, e dallo Stato terzo. Non è necessario prevedere un accordo misto, e quindi la firma degli Stati membri dell'UE, in quanto la conclusione degli accordi di riammissione rientra anche nelle competenze dell'Unione.

#### **4.3.4. Fasi di sviluppo: implementazione, coordinamento e monitoraggio**

Gli accordi di riammissione impongono alle parti contraenti l'obbligo reciproco di riammettere i loro cittadini e, a determinate condizioni, anche i cittadini di paesi terzi e gli apolidi, specificando i criteri operativi e tecnici applicabili.

L'efficace implementazione degli accordi di riammissione è legata alla capacità di rispettare i termini dell'accordo, ma anche di rispondere flessibilmente ai diversi cambiamenti che potrebbero accadere nel corso della cooperazione (ad esempio un arrivo in massa di migranti irregolari)<sup>583</sup>.

L'UE generalmente approfondisce la cooperazione con gli Stati terzi anche in altri ambiti che possono fornire un supporto per l'implementazione dell'accordo di riammissione. Ad esempio, fornendo assistenza tecnica o finanziaria; oppure rafforzando la cooperazione tra agenzie dell'UE come Frontex e Europol, e autorità simili dello stato terzo e incoraggiando così uno scambio di informazioni ed *expertise*; e creando un quadro istituzionale per valutare lo stato dell'arte dell'accordo, monitorare il rispetto di quanto concordato, e disciplinare la realizzazione delle varie misure in tale contesto<sup>584</sup>.

Per quanto riguarda questo ultimo aspetto, in particolare, l'applicazione degli ARUE è monitorata principalmente dai comitati misti di riammissione (*joint readmission committees*). I comitati si riuniscono in funzione delle esigenze e su richiesta di una delle due parti, generalmente due volte l'anno. Essi sono presieduti congiuntamente dalla Commissione (che agisce per conto dell'UE) e dal paese terzo interessato. Incaricati soprattutto di controllare l'applicazione dei rispettivi accordi, sono uno strumento utile per lo scambio di informazioni e la proposta di eventuali emendamenti all'accordo, e possono prendere decisioni vincolanti per le parti. Al comitato partecipano rappresentanti della Commissione

---

<sup>582</sup> Si rammenta che l'UE ha acquisito personalità giuridica con il Trattato di Lisbona, si veda *supra*.

<sup>583</sup> CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, *op.cit.*

<sup>584</sup> TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, *op.cit.*, pag 209.



europea e dello stato terzo; e alcuni esperti degli Stati membri, sempre per conto dell'Unione.

Nell'ultima valutazione degli accordi di riammissione, che risale al 2011, la Commissione invita a considerare l'opportunità di ampliare la partecipazione ai comitati misti, prevedendo un intervento sistematico di esperti degli Stati membri e valutando di volta in volta l'eventuale partecipazione di ONG e organizzazioni internazionali. Inoltre, sempre secondo la Commissione, *"I comitati dovrebbero collaborare più strettamente con gli attori locali nei paesi terzi, anche per controllare il trattamento riservato ai cittadini di paesi terzi. Sarebbe opportuno che le informazioni sull'attuazione siano raccolte piuttosto da fonti quali le delegazioni dell'UE, le ambasciate degli Stati membri, le organizzazioni internazionali o le ONG"*<sup>585</sup>.

Tali considerazioni vengono fatte alla luce del ruolo sempre più importante degli accordi di riammissione ai fini della procedura di rimpatrio e la loro possibile interferenza, nella pratica, con i diritti umani e le norme di protezione internazionale. A tal proposito, alcuni autori hanno evidenziato le problematiche che tale interferenza può generare. Trauner, Kruse e Zeiliger hanno identificato ad esempio alcuni aspetti problematici<sup>586</sup>, a partire dall'assenza di una clausola specifica volta a garantire il rispetto dei diritti umani e la protezione dei rifugiati (essendo la clausola di compatibilità piuttosto generica), e alla mancanza di un sistema di monitoraggio efficiente che prenda in considerazione anche il rispetto di questi diritti nella concreta attuazione delle procedure di riammissione. Per valutare tali aspetti, l'UE deve far affidamento soprattutto sulle informazioni fornite dagli Stati terzi o da organizzazioni internazionali, come OIM e UNHCR, o ONG, come Amnesty International, che però non fanno parte dei comitati misti.

Il Parlamento europeo ha attirato l'attenzione su questi temi, sottolineando a più riprese che un'adeguata politica sull'immigrazione irregolare deve essere strettamente connessa ad una politica di difesa dei diritti umani<sup>587</sup>, premendo per una maggiore enfasi su diritti umani

---

<sup>585</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, op.cit.

<sup>586</sup> Tali autori si sono focalizzati in particolare sulla tensione tra un'azione esterna basata sulla sicurezza e un'azione basata sui valori, prendendo come caso di studio l'accordo di riammissione tra UE e Federazione Russa, che ha inaugurato una stagione di accordi simili ai confini orientali dell'Unione. TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, op.cit.

<sup>587</sup> Cfr. European Parliament, *Report on the proposal for a Council decision Decision Concerning the Conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on Readmission*, A6-0028/2007, 5 February 2007.

e di protezione dei rifugiati, e mettendo in dubbio la possibilità di trattare un tema che ha a che fare con degli esseri umani da un punto di vista strettamente tecnico<sup>588</sup>.

Nel caso dell'accordo con la Federazione Russa, il primo di tali accordi nelle regioni vicine all'UE, il Parlamento ha evidenziato la mancanza di chiari disposizioni giuridiche in particolare in due aree. La prima è relativa all'assenza di misure specifiche per proteggere i bambini e per salvaguardare l'unità familiare. La seconda riguarda invece la procedura di riammissione accelerata, che viene effettuata entro sei giorni per migranti irregolari fermati in regioni confinanti, senza specificare come tale breve periodo possa essere conciliato nella pratica con la possibilità di richiedere asilo in conformità con il diritto internazionale<sup>589</sup>.

Infine, particolarmente controversa risulta la clausola relativa al rimpatrio di cittadini di stati terzi o apolidi, che poi possono essere soggetti ad ulteriore rimpatrio dal paese di transito al paese di origine, avviando una "reazione a catena". In questo caso, infatti il rischio di violazione dei diritti umani è di particolare rilevanza, dato che l'Unione non previene in alcun modo la possibilità che il paese contrante, che riammette un cittadino di un paese terzo che è solo transitato dal proprio territorio, possa poi a sua volta disporre il rimpatrio in altri paesi, che commettono violazioni di diritti umani e non possono essere riconosciuti come paesi terzi sicuri<sup>590</sup>, sulla base di simili accordi bilaterali. L'UE cioè non ha alcuni poteri di interferire nella sottoscrizione di accordi di riammissione bilaterali tra paesi con

---

<sup>588</sup> Va ricordato a tal proposito che la politica di rimpatri e la cooperazione con gli Stati terzi in materia di riammissione non è esente da critiche e rilievi, soprattutto in relazione al rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, e laddove questi siano in cerca di protezione internazionale. La sentenza pronunciata nel febbraio 2012 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Hirsi e altri c. Italia è esemplificativa (*cf.* NASCIBENE B., *Lampedusa: una tragedia con molti interrogativi. Obblighi di tutela dei diritti fondamentali e strumenti di controllo dell'immigrazione*, in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano, op.cit.*). La Corte di Giustizia si è espressa sulla direttiva rimpatri in diverse sentenze; si vedano ad esempio: sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, Hassen El Dridi; sentenza 6 dicembre 2011, causa C-329/11, Alexandre Achughbabian; sentenza 5 giugno 2014, causa C 146/14 PPU, Ali Mahdi; sentenza del 23 aprile 2015, causa C-38/14, Zaizoune.

<sup>589</sup> European Parliament, *Report on the proposal for a Council decision Decision Concerning the Conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on Readmission*, A6-0028/2007, 5 February 2007.

<sup>590</sup> Ai sensi dell'articolo 38 della Direttiva 2013/32/UE (Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo del Consiglio del 26 giugno 2013 relativa alle procedure sulla protezione internazionale – rifusione), per Paese terzo si intende un paese terzo che tratta una persona richiedente protezione internazionale in maniera conforme ai seguenti criteri: (a) la vita e la libertà della persona non sono minacciate per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche; (b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella Direttiva 2011/95/UE; (c) è rispettato il principio di non-refoulement conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951; (d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e (e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della Convenzione di Ginevra.

cui coopera e altri paesi, che possono essere noti per le loro violazioni di diritti umani. In questo caso, Trauner, Kruse e Zeiliger parlano di “*shifting responsibility and chain deportation*”<sup>591</sup>. Tale rischio deriva dalla mancanza di una clausola giuridica specifica in merito, e quindi la responsabilità di valutare tale eventualità resta in mano agli Stati terzi, che valutano caso per caso le possibili conseguenze del rimpatrio. Alcuni funzionari intervistati delle istituzioni europee, pur prendendo atto delle critiche mosse in relazione a tale aspetto soprattutto dal Parlamento, dalle organizzazioni internazionali e dalle ONG, evidenziano tuttavia che i numeri relativi ai rimpatri nei paesi di transito sono molto bassi, e dimostrano che i paesi membri dell’UE generalmente preferiscono rimpatriare immigrati irregolari direttamente nei loro paesi di origine o che non procedono con il rimpatrio in un paese di transito laddove ci sia il rischio di creare una catena di rimpatri con rischi di violazioni di diritti umani<sup>592</sup>. La clausola di riammissione di cittadini in transito, oltre a poter costituire un forte rischio di violazione dei diritti umani, come si è visto, pone spesso gravi ostacoli alla conclusione dei negoziati, pertanto gli stessi funzionari intervistati hanno auspicato di poter in futuro concentrarsi soprattutto sugli accordi con i paesi di origine, e sulla negoziazione di un più alto numero di accordi, limitando l’uso di tale clausola e valutando di volta in volta l’esigenza concreta di inserirla<sup>593</sup>. Tale approccio è confermato anche nella valutazione della Commissione<sup>594</sup>, secondo la quale l’attuale impostazione dovrebbe essere modificata: l’UE dovrebbe, in linea di principio, cercare sempre in primo luogo di fare riammettere una persona nel suo paese di origine; ed includere la clausola sui cittadini di paesi terzi esclusivamente nei casi in cui il paese interessato ha una posizione geografica rilevante per l’UE (paesi limitrofi o alcuni paesi del Mediterraneo) e sussiste un forte rischio di immigrazione irregolare dal suo territorio verso l’UE. Questa prospettiva d’altra parte non coincide con l’orientamento degli Stati membri, che finora hanno generalmente insistito per avere tali clausole negli accordi negoziati a nome dell’UE, contrariamente a quanto prevedono nei proprio accordi bilaterali<sup>595</sup>.

L’efficace implementazione degli accordi è spesso compromessa da questioni di carattere tecnico, legate alla concreta procedura da eseguire<sup>596</sup>. In particolare, uno dei maggiori ostacoli per mettere in atto le misure previste dagli accordi è costituito dall’identificazione

---

<sup>591</sup> TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, op.cit.

<sup>592</sup> Interviste 2; Intervista 4; Intervista 7.

<sup>593</sup> Interviste 2; Intervista 3; Intervista 4; Intervista 14.

<sup>594</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell’UE*, op.cit.

<sup>595</sup> Intervista 2; Intervista 14.

<sup>596</sup> Intervista 5.

dei migranti e il rilascio di documenti di viaggio per il loro rimpatrio<sup>597</sup>. Una condizione fondamentale affinché l'accordo di riammissione possa essere operativo risiede infatti nella procedura di determinazione della nazionalità dell'immigrato irregolare. Molti immigrati irregolari arrivano in Europa privi di documenti, e la loro identificazione solleva diversi problemi e dilemmi. Tale determinazione rappresenta tuttavia il *sine qua non* per attivare il procedimento di rimpatrio e quindi per richiederne la riammissione nel paese di origine o transito<sup>598</sup>.

Come anticipato, il monitoraggio dell'implementazione è affidato ai comitati misti di riammissione. Poiché è compito degli Stati membri applicare gli accordi, essi vengono invitati dalla Commissione a fornire informazioni e dati precisi su tale applicazione. Tali informazioni vengono completate dai dati raccolti dai comitati misti di riammissione, dai paesi terzi, e dall'Eurostat<sup>599</sup>.

I funzionari intervistati hanno evidenziato a tal proposito delle difficoltà relative agli indicatori utilizzati per valutare la concreta attuazione degli accordi, e la loro efficacia. I dati forniti dagli Stati membri non sono infatti armonizzati e al momento non esistono degli indicatori concordati da tutti i paesi coinvolti. In questa circostanza, gli unici dati certi disponibili sono quelli forniti da Eurostat, che però presentano delle lacune. Indicano ad esempio quanti cittadini di un paese terzo siano stati allontanati da uno Stato membro, ma non specificano se siano stati inviati nel paese di origine, nel paese di transito o in un altro Stato membro, né distinguono tra rimpatri volontari e forzati. Inoltre, generalmente fanno riferimento soltanto al numero dei rimpatri attuati, senza tenere in considerazione altri fattori importanti per valutare i vari aspetti legati all'accordo, come il confronto tra le richieste di riammissione e il numero di rimpatri effettuati e gli elementi che contribuiscono a spiegare tale discrepanza (in alcuni casi attribuibile alla mancanza di cooperazione degli Stati terzi, in altri all'inefficienza delle procedure degli Stati membri, o ai ritardi riscontrati nella procedura)<sup>600</sup>. Questa situazione contribuisce a spiegare la mancanza di trasparenza relativa alla concreta attuazione degli accordi di riammissione e al loro impatto<sup>601</sup>. Al fine di

---

<sup>597</sup> Commissione europea, *Raccomandazione che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio*, C(2015) 6250 final, Bruxelles, 1.10.2015, p. 7.

<sup>598</sup> Sugli ostacoli che influiscono sulla concreta applicazione degli accordi di riammissione, ed in particolare sulla questione relativa all'identificazione dei migranti irregolari, si veda CARRERA S. *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, *op.cit.*

<sup>599</sup> I dati Eurostat accompagnano la valutazione degli accordi di riammissione del 2011.

<sup>600</sup> Intervista 5; Intervista 7. Questa situazione viene in parte già evidenziata anche nella valutazione degli accordi del 2011, *cf.* COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, *op.cit.*, pag. 3-4

<sup>601</sup> CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, *op.cit.*

garantire un più efficace monitoraggio, come pianificato dallo stesso Programma di Stoccolma<sup>602</sup>, la Commissione sta cercando al momento di elaborare degli indicatori più ampi, in grado di riflettere le diverse difficoltà che possono insorgere nell'attuazione degli obblighi di riammissione, che siano approvati e utilizzati da tutti i paesi coinvolti<sup>603</sup>.

In base ai dati disponibili più recenti, ad oggi meno del 40% dei migranti irregolari a cui era stato ingiunto di lasciare l'Unione è effettivamente stato rimpatriato<sup>604</sup>. Dato che il rimpatrio di coloro che migrano irregolarmente verso i loro paesi di origine, nel pieno rispetto del principio di non respingimento, viene considerata *“parte essenziale dell'impegno globale dell'UE per affrontare la migrazione e in particolare per ridurre la migrazione irregolare”*<sup>605</sup>, la Commissione nel 2015 ha elaborato un Piano di Azione sul rimpatrio<sup>606</sup> per aumentarne l'efficacia, rinnovato nel 2017<sup>607</sup>. A tal fine, rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione con i principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari è considerato *“essenziale per aumentare la percentuale di rimpatri e scoraggiare ulteriormente la migrazione irregolare”*<sup>608</sup>. La priorità va data, secondo la Commissione, ai paesi africani, dai quali provengono un gran numero di migranti nell'UE. Il tasso dei rimpatri verso i paesi africani non arriva infatti al 30%, ben al di sotto del tasso globale dei rimpatri dall'UE, seppure inadeguato. Tra le misure proposte dalla Commissione figurano:

- Garantire un'efficace attuazione degli obblighi in materia di riammissione, rafforzando la cooperazione pratica, istituendo canali di comunicazione, e individuando modalità per la tempestiva identificazione dei migranti irregolari e il rilascio dei documenti di viaggio o l'uso del lasciapassare dell'Unione europea per il loro rimpatrio.
- Concludere rapidamente dei negoziati in corso e aprire nuovi negoziati sugli accordi di riammissione, focalizzandosi in particolare sulla sponda meridionale dell'UE attualmente soggetta a forti pressioni migratorie. Per accelerare i negoziati, viene sottolineato che la clausola sui «cittadini di paesi terzi» è meno rilevante per i paesi che sono principalmente di origine e non di transito.
- Avviare Dialoghi politici ad alto livello sulla riammissione, come richiesto dal Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015. Tali dialoghi, avviati dall'Alta rappresentante

---

<sup>602</sup> *Programma di Stoccolma*, op.cit., pag. 76.

<sup>603</sup> Intervista 5.

<sup>604</sup> COM(2015) 453 final, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, op.cit., pag. 2.

<sup>605</sup> *Ibidem*

<sup>606</sup> COM(2015) 453 final, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, op.cit.

<sup>607</sup> COM(2017) 200 final, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, op.cit.

<sup>608</sup> *Ivi*, pag. 11.

dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dovrebbero concentrarsi sui paesi in cui sono necessari un impegno politico e una certa pressione affinché vengano attuati gli impegni esistenti oppure si concludano o si avviino negoziati su accordi di riammissione.

- Fornire maggiore sostegno ai paesi di origine per la reintegrazione dei rimpatriati e per potenziare le capacità di riammissione.
- Aumentare la pressione esercitata dall'UE in materia di rimpatrio e di riammissione. Il Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015 ha invitato a tal fine la Commissione e il Consiglio a preparare "un pacchetto globale per sostenere i negoziati", in base al principio "più progressi, più aiuti"<sup>609</sup>. A tal proposito, la Commissione rileva: "L'esperienza degli Stati membri dimostra che è necessario raggiungere un sottile equilibrio tra pressioni e incentivi per rafforzare la cooperazione in materia di riammissione"<sup>610</sup>.

In sintesi, la Commissione riconosce che "Un sistema di rimpatrio efficace richiede di dare priorità alla riammissione dei migranti irregolari nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi"<sup>611</sup>. E per questo motivo, intende intensificare i propri sforzi in materia, sia per garantire che i paesi terzi di origine siano in grado di attuare l'obbligo di riammettere i propri cittadini, sia per negoziare nuovi accordi.

#### **4.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

I partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione rappresentano gli strumenti principali dell'Approccio globale.

Entrambi mirano a rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e di transito in ambito di immigrazione, dedicando un'attenzione particolare al tema della lotta contro l'immigrazione irregolare.

Tuttavia, come si è visto, i due strumenti presentano delle caratteristiche diverse.

Innanzitutto per quanto riguarda la forma giuridica. I partenariati per la mobilità sono degli strumenti di natura politica, caratterizzati da una maggiore flessibilità, che viene considerata allo stesso tempo un punto di forza e di debolezza. Questa flessibilità, infatti, favorisce potenzialmente il coinvolgimento di più attori e la conclusione dei negoziati in tempi più stretti, ma non garantisce l'implementazione del partenariato, né la partecipazione degli

---

<sup>609</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 25-26 giugno 2015.

<sup>610</sup> COM(2015) 453 final, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, *op.cit.*, pag. 16.

<sup>611</sup> *Ivi.*, pag. 17.

Stati membri, che resta su base volontaria. D'altra parte, al di là della loro concreta attuazione, i risvolti positivi dei partenariati per la mobilità vengono individuati nella creazione di un importante quadro di dialogo politico, in quanto trattano i vari aspetti legati all'immigrazione e favoriscono una maggiore interazione e scambio di vedute tra tutti gli attori coinvolti, grazie ai vari meccanismi di coordinamento, implementazione e monitoraggio<sup>612</sup>, e possono preparare il terreno per iniziative più stringenti, come la conclusione di accordi di riammissione.

Questi ultimi, come si è visto, rappresentano invece accordi giuridicamente vincolanti, che garantiscono una maggiore certezza in termini giuridici e di implementazione, ma richiedono un elevato impegno e tempi più lunghi di negoziazione, e non sempre vengono applicati in maniera efficace. Tali accordi di riammissione continuano a rappresentare un elemento essenziale della lotta all'immigrazione irregolare, e della politica di rimpatri, e la Commissione intende migliorare il funzionamento degli accordi esistenti e negoziarne dei nuovi.

Inoltre, per favorire la cooperazione da parte degli Stati terzi in un ambito in cui nutrono meno interessi rispetto all'UE, si è reso necessario utilizzare degli incentivi, come ad esempio la parallela negoziazione di accordi di facilitazione dei visti. In questo modo, anche gli accordi di riammissione che prendono in considerazione soltanto un aspetto dell'immigrazione, ovvero quello irregolare, si avvicinano nella loro implementazione all'obiettivo di equilibrio proprio dell'Approccio globale, dovendo bilanciare l'attenzione al tema del rimpatrio con misure in ambito di mobilità.

Al contrario, i partenariati per la mobilità, che sono l'unico strumento a riflettere completamente l'approccio equilibrato dell'Approccio globale, prendendo potenzialmente in considerazione i suoi quattro pilastri, non sono riusciti sempre a tradurre concretamente tale potenzialità, in quanto l'apertura di nuovi canali di migrazione legale dipende soprattutto dagli Stati membri, e quindi dalla loro partecipazione.

Tale aspetto si collega ad un'altra caratteristica che contraddistingue i due strumenti. L'Unione ha la competenza a concludere accordi di riammissione con gli Stati terzi a suo nome, secondo la procedura di conclusione degli accordi internazionali, e tale competenza con il Trattato di Lisbona è diventata l'unica esplicita prevista nell'ambito della politica esterna di immigrazione. Ciononostante, il ruolo degli Stati membri rimane fondamentale nelle varie fasi di sviluppo degli accordi, in sede di Consiglio, e nella fase di implementazione, in quanto la riammissione è conseguente ad una decisione di rimpatrio

---

<sup>612</sup> Intervista 2.

emessa da uno Stato membro. Inoltre, la competenza dell'Unione è di natura concorrente, e le iniziative intraprese a livello europeo in questo ambito possono essere affiancate da quelle portate avanti a livello nazionale.

I partenariati per la mobilità, invece, includendo diversi elementi legati alla politica di immigrazione, che sono sia di competenza dell'UE che degli Stati membri, pur essendo di natura politica, devono essere conclusi in una formula simile ad un accordo misto. La firma della dichiarazione congiunta con cui viene stabilito il partenariato coinvolge pertanto l'UE, il paese terzo, e gli Stati membri che decidono di volervi prendere parte. Il fondamentale ruolo degli Stati membri in questo caso è ancora più evidente, in quanto tutte le iniziative in ambito di immigrazione a fini lavorativi possono essere proposte soltanto dagli Stati, che mantengono una prerogativa sancita dai Trattati in materia.

Per quanto riguarda la diffusione geografica di questi due strumenti, in entrambi i casi l'UE si è rivolta principalmente a paesi del vicinato, considerati prioritari dall'Approccio globale in quanto la cooperazione con questi stati è già avanzata in diversi ambiti, ed in particolare a quelli dell'area orientale. Tale squilibrio geografico può essere spiegato alla luce del fatto che l'UE gode in generale di una maggiore leva nei paesi del Partenariato orientale grazie alla prospettiva, seppur lontana, di una possibile adesione, mentre i paesi della sponda meridionale sono più riluttanti a cooperare con l'UE in materia di immigrazione, senza ricevere dei chiari benefici in cambio<sup>613</sup>.

Dall'analisi dei due strumenti inoltre è emersa una criticità nella fase di implementazione e monitoraggio.

Nella fase di implementazione, infatti, l'UE, non ha il pieno controllo delle iniziative, ma di fatto deve fare affidamento sull'operato degli Stati membri. Nel caso dei partenariati per la mobilità, sono soprattutto i governi nazionali a proporre e implementare progetti e iniziative sui vari temi legati all'immigrazione; nel caso degli accordi di riammissione, sono gli Stati membri ad attivare la procedura emettendo una decisione di rimpatrio. Inoltre, il monitoraggio si è rilevato piuttosto complicato. Nei partenariati per la mobilità, la mancanza di risorse finanziarie e umane non ha permesso finora di procedere ad un monitoraggio sistematico di tutte le iniziative realizzate, e soltanto la griglia di valutazione relativa alla Moldova è stata pubblicata. Nel caso degli accordi di riammissione, i dati dell'UE evidenziano come meno del 40 per cento delle decisioni di rimpatrio vengano effettivamente implementate, ma i dati disponibili e forniti dagli Stati membri sono

---

<sup>613</sup> Intervista 2; Intervista 16; Intervista 20.



incompleti e non armonizzati e non permettono di risalire facilmente agli ostacoli principali ed eventualmente porvi rimedio.

Su un piano più generale, nel corso di questa analisi si possono ancora una volta rinvenire tre particolari dinamiche interne all'UE che possono incidere sullo sviluppo dei partenariati per la mobilità e degli accordi di riammissione, e quindi della dimensione esterna della politica di immigrazione dell'UE, di cui rappresentano i principali strumenti:

1. Lo sviluppo di una normativa e di una politica comune in materia di immigrazione: in particolare, per quanto riguarda la disciplina dell'immigrazione legale e quella di dettaglio relativa ai rimpatri;
2. Il ruolo degli Stati membri;
3. Il ruolo e l'interazione tra le varie istituzioni coinvolte.

Nei prossimi due capitoli verranno analizzati questi tre aspetti, evidenziando in che modo dinamiche interne all'UE possano incidere sullo sviluppo dei partenariati per la mobilità e degli accordi di riammissione, alla luce del legame tra politica interna ed esterna della politica di immigrazione.

## **CAPITOLO 5. L'IMPATTO DELLA DIMENSIONE INTERNA SULLO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DELLA DIMENSIONE ESTERNA: IL CASO DEI PARTENARIATI PER LA MOBILITÀ**

SOMMARIO: 5.1. Considerazioni introduttive - 5.2. Lo sviluppo della politica interna di immigrazione - 5.2.1. Il legame tra sviluppo interno ed esterno alla luce della ripartizione di competenze e della necessità di promuovere un approccio bilanciato – 5.2.2. Lo sviluppo di una politica europea in ambito di immigrazione legale - 5.2.3. La migrazione legale nei partenariati per la mobilità - 5.3. L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale: il ruolo degli Stati membri. - 5.3.1. La tensione tra livello europeo e nazionale e il ruolo degli Stati membri alla luce della ripartizione di competenze - 5.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e nella negoziazione dei partenariati per la mobilità - 5.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio dei partenariati per la mobilità - 5.4. Il coordinamento delle istituzioni europee - 5.4.1. La macchina istituzionale e la necessità di un coordinamento inter-istituzionale e intra-istituzionale - 5.4.2. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale - 5.4.3. L'esclusione del Parlamento e della Corte di Giustizia alla luce della forma giuridica dei partenariati - 5.4.4. Il coordinamento intra-istituzionale: la Commissione - 5.4.5. Il coordinamento intra-istituzionale: il Consiglio e il ruolo del Gruppo ad Alto livello "Asilo e Migrazione" - 5.4.6. Il ruolo delle organizzazioni internazionali - 5.5. Considerazioni conclusive e prospettive

### ***5.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE***

Le relazioni esterne dell'UE in ambito di immigrazione sono limitate non solo dall'asimmetria dei poteri e dalla diversità di interessi tra UE e paesi terzi, ma anche da fattori politico-istituzionali presenti all'interno del sistema della stessa Unione<sup>614</sup>.

Come evidenziato da diversi studiosi e come emerso nel corso di alcune interviste<sup>615</sup>, spesso l'ambizione riposta dall'UE nei partenariati per la mobilità non trova riscontro nella loro applicazione concreta. Alcune caratteristiche sono state messe in discussione, in particolare l'equilibrio, mentre la stessa Commissione ha rilevato la scarsa partecipazione degli Stati membri, o la difficoltà di reperire incentivi.

---

<sup>614</sup> Tale aspetto viene sottolineato anche in HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, *op.cit.*, si veda in particolare pag. 572.

<sup>615</sup> Si veda *supra*; CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*; LAVENEX S., STUCKY R., *'Partnering' for migration in EU external relations*, *op.cit.*; Intervista 16.

Come sottolineato, la dimensione interna e quella esterna della politica di immigrazione dell'UE sono profondamente connesse. Inevitabilmente quindi dinamiche interne e lo sviluppo della politica di immigrazione a livello europeo incidono sull'azione esterna dell'UE in questo ambito.

Sulla base dell'analisi precedentemente fornita, verranno messi in evidenza nel presente capitolo tre elementi.

Il primo elemento è legato allo sviluppo parziale della normativa e della politica di immigrazione sul piano interno. Come è emerso, l'Unione ha acquisito una competenza in materia di immigrazione a partire dal 1999, con il Trattato di Amsterdam, e si tratta di una competenza condivisa con gli Stati membri. Da allora l'UE ha adottato una serie di atti legislativi in materia, scontrandosi in alcuni casi con la reticenza degli Stati membri, più inclini a trovare un accordo su misure in ambito di immigrazione irregolare, e dovendo tener conto di importanti prerogative che vengono riconosciute agli Stati membri, in particolare la facoltà di decidere il volume di immigrati da ammettere sul proprio territorio per ragioni professionali.

Alla luce della ripartizione condivisa delle competenze, i partenariati per la mobilità hanno una natura mista, in quanto includono diversi elementi sia di competenza dell'Unione che degli Stati membri.

L'interazione e il coordinamento tra gli Stati membri e l'UE diventa pertanto un secondo elemento di fondamentale importanza.

Infine, sono soprattutto due le istituzioni che hanno un ruolo centrale nell'utilizzo dei partenariati per la mobilità come strumento di cooperazione con gli Stati terzi, la Commissione e il Consiglio. Come emerso nello sviluppo della politica di immigrazione, la Commissione si è distinta per una visione più onnicomprensiva del fenomeno migratorio, facendosi promotrice di un Approccio globale in ambito di immigrazione, basato su diversi pilastri equamente importanti. Il Consiglio, d'altra parte, espressione degli Stati membri, ha generalmente promosso un approccio più restrittivo, focalizzato sulla volontà primaria di combattere l'immigrazione irregolare e concludere con gli Stati terzi accordi di riammissione<sup>616</sup>. Inoltre, la politica esterna di immigrazione ha vissuto a partire dal 1999 una fase di forte espansione dal punto di vista tematico e geografico<sup>617</sup>, con la conseguente creazione di numerosi gruppi di lavoro e il coinvolgimento di diversi dipartimenti interni alle istituzioni. Il coordinamento tra le istituzioni europee, e all'interno delle istituzioni

---

<sup>616</sup> Tale orientamento emerge anche nei vari documenti del Consiglio analizzati nell'ambito del presente lavoro e nelle interviste.

<sup>617</sup> Si veda *supra*, capitolo 2.

stesse, risulta quindi un elemento importante per lo sviluppo dei partenariati per la mobilità, e più in generale della politica esterna di immigrazione.

Nei prossimi paragrafi i tre fattori interni all'Unione individuati verranno approfonditi, analizzando in che modo dinamiche interne all'Unione possano incidere sullo sviluppo e sull'implementazione dei partenariati per la mobilità.

Nel primo paragrafo ci si soffermerà in particolare sullo sviluppo frammentato della politica di immigrazione legale a livello europeo, e sulle conseguenze che questo può comportare per la conclusione e implementazione dei partenariati per la mobilità.

Nel secondo paragrafo verrà analizzato il ruolo degli Stati membri alla luce della ripartizione delle competenze, evidenziando la tensione tra livello nazionale ed europeo e la funzione fondamentale esercitata dagli Stati membri nelle varie fasi di sviluppo, negoziazione, implementazione e monitoraggio dei partenariati.

Nel terzo paragrafo, ci si soffermerà sulla macchina istituzionale attivata per la conclusione ed implementazione dei partenariati, analizzando il ruolo delle varie istituzioni, e il coinvolgimento delle direzioni e gruppi di lavoro all'interno della Commissione e del Consiglio.

Al termine del capitolo verranno quindi delineate delle considerazioni conclusive e delle possibili prospettive relative ai tre ambiti analizzati.

## ***5.2. LO SVILUPPO DELLA POLITICA INTERNA DI IMMIGRAZIONE***

### **5.2.1. Il legame tra sviluppo interno ed esterno alla luce della ripartizione di competenze e della necessità di promuovere un approccio bilanciato**

Il primo elemento di complessità legato all'implementazione della politica esterna di immigrazione è legata al suo sviluppo interno.

Come si è visto, il partenariato per la mobilità ha l'ambizione di affermarsi come strumento equilibrato e onnicomprensivo, per rispecchiare lo spirito dell'Approccio globale, di cui rappresenta lo strumento principale, e riflettere una visione più ampia del fenomeno migratorio.

Inoltre, la cooperazione tra UE e Stati terzi in ambito di immigrazione è basata sulla necessità di conciliare spesso interessi diversi. Generalmente gli Stati membri dell'Unione sono spinti a cooperare in tale ambito per gestire più efficacemente il fenomeno migratorio, ponendo un forte accento sul controllo delle frontiere e sul rimpatrio degli immigrati che si

trovano in posizione irregolare<sup>618</sup>. D'altra parte, gli Stati terzi partner non necessariamente identificano la lotta all'immigrazione irregolare come uno degli obiettivi primari, mentre l'immigrazione (sia legale che irregolare) può anche essere vettore di sviluppo (ad esempio attraverso l'invio nel paese di origine di rimesse da parte di cittadini emigrati) o una valvola di sfogo in casi di alto tasso di disoccupazione o scarsità di risorse. Gli stati partner pertanto sono interessati piuttosto a incrementare le opportunità di ingresso nell'Unione da parte dei loro cittadini, o almeno di alcune categorie di cittadini, e beneficiare delle eventuali rimesse ad esse connesse<sup>619</sup>.

La presenza di interessi asimmetrici richiede una negoziazione tra l'Unione e gli Stati terzi, e la necessità di includere nella cooperazione diversi elementi della politica migratoria in modo da riflettere le varie esigenze e permettere la conclusione di accordi<sup>620</sup>. Nel caso dei partenariati per la mobilità, l'Unione e gli Stati membri hanno cercato di inserire sia misure per porre un freno all'immigrazione irregolare che altre per agevolare la migrazione legale, offrendo opportunità di mobilità in cambio di un maggiore impegno da parte degli Stati terzi nella lotta all'immigrazione irregolare e al controllo delle frontiere. Nelle interviste, i partenariati per la mobilità emergono così come un prodotto che la Commissione tenta di proporre (o "vendere") ad alcuni Paesi considerati strategici per la gestione del fenomeno migratorio, "offrendo" in cambio alcune misure che possano soddisfare anche le esigenze espresse dagli Stati terzi<sup>621</sup>. Tale "contrattazione" richiede però che gli attori coinvolti abbiano gli strumenti per poterla portare avanti e siano in grado di offrire in maniera credibile determinate misure.

---

<sup>618</sup> Intervista 2; Intervista 12; Intervista 14. Tale orientamento emerge anche nei vari documenti del Consiglio. Sul differente approccio adottato dall'UE in materia di immigrazione irregolare e legale si veda CAGGIANO G., *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 1098-1108.

<sup>619</sup> HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*. *op.cit.*, pag. 574.

<sup>620</sup> In dottrina si parla a tal proposito di *'issue-linkage'*, in cui la cooperazione in un ambito tematico viene messa in correlazione con la cooperazione in un altro ambito tematico. Nella parole di Hampshire (*ivi*, pp. 574-575): *"The asymmetrical interests imply the need for issue-linkage, whereby cooperation on one policy issue is linked to cooperation in another. In a simple two-country negotiation, country A offers to country B cooperation on issue x (which is of preference of B) in return for cooperation on issue y (which is a preference of country A). This can be broader or narrower, linking issues within or across policy areas: for example, negotiations could involve linking migration cooperation to another policy area such as development or trade, or it could conjoin different aspects of migration policy, for example readmission agreements or collaboration on border management with visa facilitation or other mobility opportunities"*.

<sup>621</sup> Nell'intervista 2 è stato evidenziato a tal proposito *"Migration partnership are a hard thing to sell, since the accent is on irregular migration and not on mobility. At the moment, there is a limited appetite of Member State to offer more opportunities, so it not an easy to demonstrate their benefits to third countries"*. Nell'intervista 16 sono stati definiti come un *"compromesso"*. Tale aspetto viene sottolineato anche in LAVENEX S., *"Partnering" for migration*, *op.cit.*, pag. 132.

Per questo motivo, alla luce delle caratteristiche e del contenuto dei partenariati per la mobilità, lo sviluppo della politica di immigrazione nell'ambito dell'UE può incidere sulla loro negoziazione, formulazione e implementazione. Come si è visto, tale politica di immigrazione dell'UE è stata orientata in misura maggiore alla lotta all'immigrazione irregolare, mentre nell'ambito della gestione della migrazione legale non è stato possibile stabilire dei criteri comuni per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso al mercato del lavoro dell'Unione da parte di cittadini di Paesi terzi. Ed è soltanto con il Trattato di Lisbona che la regola dell'unanimità prevista per l'adozione di atti legislativi in materia di migrazione legale è stata sostituita dalla maggioranza qualificata, come era già avvenuto per le misure in ambito di immigrazione irregolare.

Inoltre, va certamente considerato il fatto che la competenza nell'ambito dell'immigrazione è concorrente, condivisa cioè tra UE e Stati membri, che mantengono alcune importanti prerogative. In particolare, secondo l'articolo 79.5 del TFUE gli Stati membri mantengono il diritto esclusivo di *“determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo”*.

Lo sviluppo interno della politica di immigrazione europea, legato alla mancanza di volontà degli Stati membri di adottare una compiuta politica comune in ambito di migrazione legale e alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, influenza anche la politica esterna dell'UE. Laddove i partenariati per la mobilità richiedono l'inclusione di opportunità di migrazione legale o di mobilità, si deve pertanto necessariamente tenere conto delle misure che l'UE può mettere a disposizione, sulla base del livello di armonizzazione interno in materia di immigrazione, e della ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, la cui partecipazione diventa fondamentale.

### **5.2.2. Lo sviluppo di una politica europea in ambito di immigrazione legale**

Il limitato progresso della legislazione interna dell'UE relativa all'immigrazione legale si riflette anche nella dimensione esterna di tale ambito, ancora relativamente sottosviluppata<sup>622</sup>.

Come evidenziato, lo sviluppo di una politica in ambito europeo legata alla mobilità e all'immigrazione legale è stato oggetto di tensione sin dagli esordi e ha attirato la reticenza degli Stati membri, generalmente più inclini al consenso nell'ambito dell'immigrazione irregolare<sup>623</sup>. L'armonizzazione delle politiche di immigrazione a fini lavorativi è stata

---

<sup>622</sup> MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations*, op.cit.

<sup>623</sup> Cfr. WUNDERLICH D., *Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?*, in *Comparative European Politics*, 11(4), 2013, pp. 406-427.

caratterizzata per anni da un forte tensione tra dimensione intergovernativa e sovranazionale/europea<sup>624</sup> e la Commissione europea ha pertanto incontrato numerosi ostacoli nel tentativo di stabilire un quadro di riferimento unico per stabilire le norme di accesso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'UE per motivi di lavoro. La migrazione legale ha rappresentato per un lungo periodo l' "anello mancante" nella formulazione e nello sviluppo di una politica dell'UE in ambito di immigrazione ed asilo<sup>625</sup>. Contrariamente alle misure messe in atto per contrastare l'immigrazione irregolare, un approccio europeo in ambito di immigrazione legale è stato più difficile da sviluppare per la mancanza di consenso in merito al tipo di approccio da sviluppare<sup>626</sup>. Inoltre, l'immigrazione legale è considerata centrale nella sovranità nazionale, per le sue implicazioni sulle politiche occupazionali, sul social welfare e sull'identità di uno Stato<sup>627</sup>.

E' soltanto in seguito al Piano politico europeo sulla Migrazione legale<sup>628</sup> che l'ipotesi di un quadro unico è stata sostituita da una serie di direttive settoriali in cui sono contenute disposizioni applicabili solo a singole categorie di lavoratori, come i lavoratori altamente qualificati.

Accanto a queste, nel 2011 è stato adottato un quadro comune di diritti per tutti i lavoratori legalmente ammessi nel mercato del lavoro per ridurre la disparità tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di Paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro, che stabilisce anche l'introduzione di un permesso unico di soggiorno e lavoro per facilitare i flussi d'immigrazione legale quando questi rispecchiano le necessità del mercato del lavoro comunitario<sup>629</sup>.

---

<sup>624</sup> Su questo aspetto si vedano, *inter alia*, CARRERA S., *Building a Common Policy on Labour Migration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?*, CEPS Working Document, n. 256, Centre for European Policy Studies, 2007; CARRERA S., FORMISANO M., *An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?*, CEPS Working Document, n.232, Centre for European Policy Studies; CASSARINO J.P., *Patterns of circular migration in the Euro-Mediterranean area: implications for policy-making*, CARIM Analytic and Synthetic notes, European University Institute, 2008-2009; GUILD E., *Mechanism of exclusion: labour migration in the European Union*, in APAP J. (ed), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 211-234.

<sup>625</sup> CHOLEWINSKI R., *The external dimension of EU immigration policy*, in MAES M., FOBLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D. & WOUTERS. J. (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Brussels, 2012.

<sup>626</sup> CARDWELL P.J., *New Modes of Governance in the External dimension of EU Migration Policy*, *International Migration, OIM, op.cit.*

<sup>627</sup> Intervista 6.

<sup>628</sup> COM (2005) 669 definitivo, *Comunicazione della Commissione-Piano d'azione sull'immigrazione legale*, Bruxelles, 21.12.2005.

<sup>629</sup> Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, *op.cit.*

L'esternalizzazione di alcuni elementi della politica di immigrazione legale nelle relazioni e nei partenariati dell'UE con gli Stati terzi ha dovuto fronteggiare simili ostacoli. Soltanto a partire dall'Approccio globale del 2005 l'Unione ha rivolto una maggiore attenzione alla necessità di massimizzare i benefici della migrazione legale per tutti i partner coinvolti<sup>630</sup>, mentre è emersa gradualmente in ambito europeo la volontà/necessità di offrire delle misure in tale ambito come incentivo per assicurare la cooperazione degli Stati terzi nella lotta contro l'immigrazione irregolare.

L'idea del nesso positivo tra migrazione e sviluppo e della possibile integrazione della migrazione economica legale nelle relazioni con gli Stati terzi<sup>631</sup> si è affermata sin dal Consiglio di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000<sup>632</sup> e da alcune Comunicazioni della Commissione che negli stessi anni inglobano tale aspetto<sup>633</sup>.

Sebbene al Consiglio europeo di Siviglia del 2002<sup>634</sup> prevalse la volontà di utilizzare la condizionalità negativa, non restò esclusa, d'altra parte, la possibilità di prevedere degli incentivi, o delle "misure compensatorie" per i paesi disposti a cooperare con l'Unione, come l'intensificazione della cooperazione economica e finanziaria, l'aumento di quote per lavoratori migranti, una politica di visti più generosa<sup>635</sup>.

Nel corso di un Consiglio informale dei Ministri GAI nell'autunno del 2003, la Presidenza italiana propose di condurre uno studio per definire un sistema di quote di immigrazione legale per l'Europa da offrire ai principali paesi di origine e transito dei flussi migratori per ottenere la loro cooperazione nella stipulazione di un accordo di riammissione<sup>636</sup>. Avendo constatato la mancanza di leve da utilizzare nei confronti di paesi poco disposti a collaborare, in particolare nella conclusione degli accordi di riammissione<sup>637</sup>, l'Unione cominciò quindi ad esaminare la possibilità di offrire dei nuovi incentivi, al di là del supporto tecnico e finanziario o degli accordi relativi ai visti.

---

<sup>630</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*

<sup>631</sup> Cfr. DEVISSCHER P., *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, *op.cit.*

<sup>632</sup> Consiglio di Santa Maria Da Feira, *Conclusioni della Presidenza*, 19-20 giugno 2000.

<sup>633</sup> COM(2000) 757, *Su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, *op.cit.*; COM(2002) 703 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione Europea con i Paesi terzi*, *op.cit.*

<sup>634</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza*, *op.cit.*

<sup>635</sup> COM(2003) 323 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *in vista del Consiglio europeo di Salonicco sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 3 giugno 2003.

<sup>636</sup> LAVENEX S., STUCKY R., *"Partnering" for migration in EU External Relations*, *op.cit.*

<sup>637</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*



E' in questo contesto che si giunse gradualmente ad incorporare più ampi elementi di migrazione legale nell'Approccio globale, e nel suo strumento per eccellenza, il partenariato per la mobilità. Il loro sviluppo però, proprio per questa caratteristica, è il riflesso del limitato mandato dell'UE in ambito di migrazione legale, o per fini lavorativi, dato che l'effettiva implementazione dei partenariati dipende considerevolmente dalle iniziative e risorse messe a disposizione da parte degli Stati membri<sup>638</sup>.

Inoltre, sin dal principio l'idea si è concentrata sull'offerta di opportunità di migrazione circolare<sup>639</sup>, quindi temporanee, e solo per alcuni determinate categorie di lavoratori. La volontà di agevolarla va letta “*nel contesto di un cambiamento dei modelli migratori nel mondo e della necessità per l'Unione europea di offrire un'alternativa credibile all'immigrazione illegale*”<sup>640</sup>. Il Consiglio europeo, riunitosi a dicembre 2006, invitando la Commissione a presentare proposte dettagliate in merito, affermava: “*nel rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore, si considererà come le opportunità di migrazione legale possono essere meglio integrate nelle politiche esterne dell'Unione, al fine di sviluppare un partenariato equilibrato con i paesi terzi, adeguato alle esigenze specifiche degli Stati membri dell'UE in termini di mercato del lavoro; si vaglieranno modi e mezzi per agevolare la migrazione circolare e temporanea [...]*”<sup>641</sup>.

In ambito europeo, il concetto di migrazione circolare era già stato proposto dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2005 dedicata a Migrazione e Sviluppo<sup>642</sup>, mentre a livello internazionale la necessità di incentivare alcune forme di mobilità si era affermata nell'ambito del dialogo sul legame tra sviluppo e immigrazione.

Nella Comunicazione della Commissione del 2007, la proposta di sviluppare partenariati per la mobilità viene perciò affiancata a quella di agevolare la migrazione circolare, nell'intento di sviluppare un partenariato con i paesi terzi in grado di fornire supporto agli Stati membri dell'UE per far fronte al fabbisogno del loro mercato del lavoro, utilizzare il potenziale impatto positivo della migrazione sullo sviluppo e rispondere alle necessità dei paesi di origine per quanto riguarda il trasferimento di competenze e l'attenuazione degli effetti della fuga dei cervelli<sup>643</sup>.

---

<sup>638</sup> CHOLEWINSKI R., *The external dimension of EU immigration policy*, op.cit.

<sup>639</sup> Secondo quanto affermato dalla Commissione, per migrazione circolare si intende “*una forma di migrazione che è gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due sensi, tra due paesi*”. Cfr. COM(2007) 248 definitivo, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, op.cit., pag. 10.

<sup>640</sup> *Ivi*, pag. 9.

<sup>641</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 14-15 Dicembre 2006, pag. 9.

<sup>642</sup> COM(2005) 390 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, op.cit.

<sup>643</sup> COM(2007) 248 def., *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, op.cit., pag. 2.

La Commissione definisce a tal proposito la migrazione circolare come una *“forma cruciale di migrazione che, se ben gestita, può favorire l’incontro tra offerta e domanda di lavoro a livello internazionale”*, evidenziando tuttavia al contempo che *“se non viene formulata e gestita correttamente, la migrazione che doveva essere circolare può facilmente diventare permanente e quindi mancare il suo obiettivo”*<sup>644</sup>. La Commissione in questo modo mantiene un atteggiamento cauto, evidenziando come la migrazione circolare possa porre anche alcuni problemi, ed escludendo forme di migrazione permanente tra i possibili obiettivi dell’Unione in questa circostanza.

L’accento posto sulla migrazione temporanea è stato criticato da diversi autori. Carrera e Hernandez i Sagrera, ad esempio, arrivando a definire i partenariati per la mobilità come dei *“partenariati per l’insicurezza”*, muovono una critica in relazione principalmente a due fattori. I partenariati dimostrerebbero la volontà degli Stati membri di mantenere la migrazione legale come un fenomeno temporaneo: i lavoratori che beneficiano di schemi di migrazione circolare devono infatti far rientro nel loro paese, e nel caso contrario possono essere soggetti ad espulsione o eventuali sanzioni nei loro paesi di origine. In questo senso, al centro dei partenariati non vi è la volontà di garantire anche la mobilità, quanto piuttosto quella di controllare la migrazione, concepandola come un fenomeno temporaneo. Inoltre, i partenariati riguardano solo un numero limitato di categorie di lavoratori, e sarebbero secondo gli autori principalmente guidati dall’intento di soddisfare le necessità di forza lavoro degli Stati membri<sup>645</sup>.

### **5.2.3. La migrazione legale nei partenariati per la mobilità**

Come evidenziato, il limitato sviluppo della politica di migrazione legale dell’UE ha inciso anche sulle tipologie di progetti incluse nei partenariati per la mobilità.

In tale ambito infatti i progetti si limitano generalmente a quattro tipologie:

- a) creazione di agenzie di collocamento, che funzionano come partner nell’implementazione e come interfaccia del mercato del lavoro internazionale (come nel caso dell’agenzia ANAPEC in Marocco);
- b) schemi di migrazione circolare per favorire il trasferimento di competenze tra le due parti;
- c) piani per il riconoscimento delle qualifiche o corsi di formazione pre-partenza;

---

<sup>644</sup> COM(2007) 248 def., *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione europea e i paesi terzi*, op.cit.

<sup>645</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: ‘Insecurity Partnerships’ for Policy Coherence and Migrant Workers’ Human Rights in the EU*, op.cit.

d) campagne di informazione per sensibilizzare sui rischi della migrazione legale e fornire informazioni sui canali di migrazione legale<sup>646</sup>.

Inoltre, gli impegni presi nell'ambito dei partenariati per la mobilità riguardano soprattutto misure di sicurezza piuttosto che di mobilità, che possono essere considerate complementari alle misure stabilite negli accordi di riammissione<sup>647</sup>.

A titolo esemplificativo, si possono prendere in considerazione due partenariati per la mobilità: quello con la Repubblica Moldova, che ha inaugurato la prima fase pilota focalizzata sui paesi del Partenariato orientale, e quello con il Marocco, che ha aperto una nuova stagione di partenariati nel vicinato meridionale. Entrambi i paesi sono inclusi nella Politica di vicinato ed hanno sperimentato diversi strumenti di cooperazione con l'UE e hanno raggiunto un grado approfondito di cooperazione con l'Unione. Entrambi sono rilevanti in termini di flussi di immigrazione, come paesi di transito e origine, pur non essendo prioritari. I due paesi presentano quindi delle similarità, ma offrono delle variazioni che permettono di tenere conto di alcuni elementi aggiuntivi, come la differenza temporale e in termini geografici (con le relative conseguenze, ad esempio in termini di leva da parte dell'UE, evidenziate in precedenza).

L'analisi si basa sulla valutazione contenuta nel 2009 nell'ambito di un documento di lavoro della Commissione<sup>648</sup>, ed è stata completata da una serie di interviste condotte con ufficiali delle istituzioni europee a Bruxelles.

Al partenariato con la Moldova, firmato con una dichiarazione congiunta il 5 giugno 2008, partecipano 15 Stati membri. La Moldova ha sostenuto attivamente la sua candidatura, presentando tre *non-paper* alla Commissione<sup>649</sup> e proponendo una lista di elementi da considerare nelle future negoziazioni.

Dei 72 progetti completati, nessuno promuove nuovi canali di migrazione legale, e vi sono pochi esempi tangibili di migrazione circolare o temporanea. In particolare, gli unici due progetti relativi alla migrazione circolare, offerti dalla Repubblica Ceca e da Cipro, sono

---

<sup>646</sup> WUNDERLICH D., *Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy*, International Migration, IOM, vol.51(6), 2013, pp. 26-40.

<sup>647</sup> LAVENEX S., STUCKY R., *“Partnering” for migration in EU External Relations*, *op.cit*

<sup>648</sup> La pubblicazione della griglia di valutazione (*scoreboard*) della Commissione era prevista per giugno 2009. La valutazione è stata invece poi inserita nell'ambito di un documento di lavoro della Commissione pubblicato a settembre 2009: SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, *op.cit*.

<sup>649</sup> Il primo *non paper* è stato presentato il 29 giugno 2007, poco dopo l'adozione da parte della Commissione della Comunicazione sui partenariati per la mobilità, ancora prima che la Moldova venisse scelta come paese pilota per il lancio di un partenariato nel dicembre 2007. Il secondo è stato presentato il 24 agosto 2007, ed è focalizzato sulla proposta di misure per sviluppare degli schemi di migrazione circolare. Il terzo è stato presentato il 18 aprile del 2008.

focalizzati sul supporto per il ritorno dei migranti e la loro reintegrazione; mentre un terzo progetto, promosso dalla Polonia, mira ad agevolare l'ammissione di lavoratori temporanei provenienti dalla Moldova. Gli altri progetti riguardano diversi aspetti, come la diffusione in Moldova di informazioni relative alla regolamentazione del mercato del lavoro nell'UE<sup>650</sup>, misure relative alla previdenza sociale dei migranti o volte a favorire lo sviluppo del mercato del lavoro moldavo. Il tema centrale rimane quello relativo al controllo delle frontiere, con la proposta di diverse misure in ambito di sicurezza dei documenti, lotta all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani, firma di un accordo di lavoro tra Frontex e la Moldova, misure di *capacity building* e di monitoraggio dei flussi migratori.

La mancanza di un reale incremento di opportunità di migrazione circolare, o in generale di mobilità, mette a dura prova la coerenza e la credibilità degli obiettivi dichiarati dei partenariati per la mobilità<sup>651</sup>.

Nella valutazione della Commissione, l'unica che è stata pubblicata ad oggi e che risale al 2009, la stessa Commissione sembra prenderne atto, auspicando che i futuri accordi sappiano andare oltre il tema dell'immigrazione irregolare ed evidenziando come all'interno dell'Unione si sia raggiunto un chiaro consenso nella volontà di includere elementi sull'immigrazione irregolare, mentre persiste una minore chiarezza in merito alle altre priorità dei partenariati, rendendo difficile l'identificazione dell'interesse strategico dell'Unione<sup>652</sup>.

Il partenariato con il Marocco è stato firmato in tempi più recenti, il 7 giugno 2013, e rappresenta il primo partenariato siglato con un paese del vicinato meridionale.

Come evidenziato, la dichiarazione congiunta firmata tra UE e Marocco ha inaugurato una nuova fase, includendo un allegato dettagliato contenente i vari progetti proposti. In questo caso, pertanto, pur non essendo disponibile pubblicamente una griglia di valutazione del partenariato che riporti i progressi, è possibile analizzare i progetti inizialmente inclusi nella dichiarazione congiunta, seppur soggetti ad un continuo aggiornamento<sup>653</sup>.

---

<sup>650</sup> Ad esempio il progetto proposto dalla Svezia per fornire informazioni relativa ai canali di migrazioni legale e alle opportunità lavorative negli Stati membri, includendo 9 sui 15 stati.

<sup>651</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU. op.cit.*, pag.105

<sup>652</sup> Nelle parole della Commissione, "On the EU side, there was a clear consensus to ensure that concerns related to illegal migration had to be well reflected in every mobility partnership. However, there were varied views on what the other priorities should be, making the strategic interest of the EU less clear. In future, a clear, long-term migration strategic interest should be reflected in the identification of potential partners, and the focus of mobility partnerships should go beyond issues regarding illegal migration", SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. op.cit.* pag. 5

<sup>653</sup> Questi progetti sono contenuti nell'allegato alla dichiarazione congiunta del partenariato tra UE, stati membri partecipanti, e Marocco, divisi per ambito tematico e tra progetti in corso al 25/03/2013 e nuovi progetti al 25/03/2013. *Declaration Conjointe établissant un Partenariat de Mobilité entre le Royaume du Maroc et*

Anche in questo caso, dei 105 progetti presenti (60 nuovi progetti e 45 in corso a marzo 2013), nessun progetto promuove nuovi canali di migrazione legale, e vi sono pochi esempi tangibili di migrazione circolare o temporanea. Tra questi, un progetto proposto dalla Germania per facilitare la migrazione circolare, che rientra tuttavia nell'obiettivo di facilitare il reinserimento sociale dei migranti che decidono di fare ritorno nel proprio paese, e un progetto promosso dall'UE focalizzato sul nesso tra migrazione e sviluppo, con l'intento di prevenire il fenomeno della "fuga di cervelli" favorendo la migrazione circolare e la mobilitazione delle competenze. In questo caso, vi sono inoltre alcune misure specifiche legate alla politica dei visti, promosse soprattutto dall'UE, come il miglioramento delle prestazioni consolari per il rilascio dei visti di breve durata e una semplificazione delle procedure relative ai visti, con l'intenzione di lanciare i negoziati per un accordo al riguardo. Vi sono poi misure di vario genere, finalizzate ad esempio ad informare i cittadini marocchini sulle possibilità di migrazione legale prima della partenza, facilitare il mutuo riconoscimento delle qualifiche o promuovere politiche in materia di integrazione. Infine, numerosi e più specifici sono i progetti per contrastare l'immigrazione irregolare, ad esempio in materia di sicurezza dei documenti, scambio di informazioni, cooperazione tecnica e operativa, e per rafforzare la cooperazione in materia di riammissione.

In aggiunta rispetto al partenariato con la Moldova, quello con il Marocco prevede anche delle misure in ambito di protezione internazionale, alla luce del quarto pilastro in materia introdotto nel 2011 nell'Approccio globale, e delle iniziative orizzontali, come il rafforzamento delle capacità marocchine di gestire i flussi migratori, o lo scambio di buone pratiche.

L'analisi dei partenariati per la mobilità conclusi con Moldova e Marocco, focalizzata sulla componente della migrazione legale ivi compresa, sembra confermare il fatto che i partenariati non offrano generalmente delle nuove opportunità di ingresso a fini lavorativi, e mettono piuttosto insieme le diverse offerte fatte individualmente da parte degli Stati membri nell'ambito di un unico quadro di cooperazione<sup>654</sup>. Viene pertanto a mancare il reale valore aggiunto per gli stati terzi. Su questa scia, alcuni autori hanno criticato il termine "mobilità" utilizzato per individuare tali partenariati, che rischia di dare

---

*l'Union Européenne et ses États Membres, Luxembourg, 07.06.2013. Disponibile online al seguente indirizzo [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607\\_declaration\\_conjointe-maroc\\_eu\\_version\\_3\\_6\\_13\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_fr.pdf). Ultimo accesso al 30-04.2017*

<sup>654</sup> Come evidenziato da autori come CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*, e LAVENEX, S., STUCKY R., *Partnering for migration in EU External Relations*, *op.cit.*

l'impressione errata che il fulcro di tali accordi sia la promozione della mobilità dei cittadini dei paesi terzi, e di incidere così anche sulla credibilità del Unione nella sua politica esterna di immigrazione<sup>655</sup>.

### **5.3. L'INTERAZIONE TRA IL LIVELLO EUROPEO E IL LIVELLO NAZIONALE: IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI**

#### **5.3.1. La tensione tra livello europeo e nazionale e il ruolo degli Stati membri alla luce della ripartizione di competenze**

Nonostante nel corso degli anni la politica di immigrazione dell'UE sia diventata una materia progressivamente sovranazionale<sup>656</sup>, gli Stati membri come si è visto mantengono ancora un forte ruolo. Le istituzioni sovranazionali hanno sicuramente assunto un ruolo crescente nella formulazione della politica di immigrazione a livello europeo. La Commissione ha il diritto di iniziativa, il Parlamento co-legifera insieme al Consiglio, e la legislazione adottata è sottoposta alla giurisdizione della Corte europea di Giustizia. Ciononostante, la competenza in materia resta concorrente e gli Stati membri mantengono importanti prerogative e un ampio margine di discrezionalità grazie al largo utilizzo di direttive e della tecnica delle “*may provisions*”<sup>657</sup>, che permette delle possibili deroghe dai principi ivi stabiliti<sup>658</sup>.

La tensione tra livello sovranazionale e nazionale si riflette anche nell'ambito dei partenariati per la mobilità.

Come evidenziato dalla studiosa Urbano de Sousa, a livello dell'Unione viene promosso lo sviluppo di un Approccio globale e integrato dell'immigrazione, che comprenda tutti gli aspetti di questo fenomeno (ammissione, integrazione degli immigrati, cooperazione con i

---

<sup>655</sup> Si vedano, inter alia, CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*; URBANO DE SOUSA C., *Le partenariat pour la mobilité*, *op.cit.*, che suggerisce il termine «partenariati in materia di migrazione» per non creare false speranze nei partner dell'Unione: «*Par conséquent, le terme "partenariats en matière de migrations" éviterait de créer de faux espoirs à nos partenaires, et donnerait plus de crédibilité à la politique extérieure de la migration de l'Union européenne [...]*», pag. 358.

<sup>656</sup> Come evidenziato nel capitolo 2, la politica in ambito di immigrazione è ora sottoposta al voto di maggioranza qualificata e alla co-decisione del Parlamento europeo e del Consiglio. La Commissione ha potere di iniziativa, e il Consiglio Europeo adotta dei programmi pluriennali in materia GAI per definire gli orientamenti e gli obiettivi di tale politica.

<sup>657</sup> In questo senso si parla di “*may clause*”, che esprimono una potenzialità, e non necessariamente un obbligo.

<sup>658</sup> RESLOW N., *Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships*. *op.cit.*, pp. 223-239.

paesi di origine, lotta contro l'immigrazione irregolare). Questo obiettivo politico non sempre coincide con gli interessi dei singoli Stati membri, più inclini a collaborare ad un approccio securitario, centrato sull'adozione di misure per controllare le frontiere e contrastare l'immigrazione clandestina, e poco disposti ad accettare delle limitazioni all'esercizio dei loro poteri sovrani in materia di migrazione legale<sup>659</sup>.

Tale divario ha delle conseguenze, sia in termini di contenuto che di natura giuridica della cooperazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come chiaramente evidenziato nel paragrafo precedente, i partenariati sono maggiormente focalizzati sull'inclusione di misure volte a gestire i flussi migratori, lottare contro l'immigrazione irregolare, e controllare le frontiere, mentre meno attenzione viene dedicata al tema della migrazione legale, prevedendo di fatto poche nuove opportunità di mobilità temporanea. Inoltre, la partecipazione degli Stati membri e le offerte avanzate da questi ultimi varia in base al partenariato, potendo incidere sull'effettiva implementazione di accordi equilibrati e coerenti con lo spirito dell'Approccio globale.

Per quanto riguarda la natura giuridica, con la progressiva integrazione di settori considerati sensibili per gli Stati membri, è diventato più difficile trovare un consenso per l'adozione di misure giuridicamente vincolanti a livello europeo, e il ruolo delle istituzioni sovranazionali è stato circoscritto. Questi strumenti prevedono infatti la conclusione di accordi misti, che si pongono in una “*zona grigia*” nella quale istituzioni europee e Paesi membri oscillano tra metodo intergovernativo e metodo sovranazionale<sup>660</sup>, coinvolgendo non soltanto l'Unione e uno Stato terzo, ma anche quegli Stati membri dell'UE che decidono di parteciparvi.

Inoltre, gli Stati membri mantengono la possibilità di stipulare dei partenariati di cooperazione a livello bilaterale con Stati terzi. La ripartizione condivisa delle competenze in materia di immigrazione comporta pertanto la compresenza di molteplici accordi e partenariati stipulati sia a livello nazionale che a nome dell'Unione.

Come evidenziato in uno studio commissionato dal Parlamento europeo<sup>661</sup>, gli Stati membri non forniscono alla Commissione in maniera sistematica le informazioni in merito alle iniziative sviluppate a livello bilaterale in ambito di immigrazione. Ciononostante, da un punto di vista istituzionale, esistono dei gruppi di lavoro che dovrebbero favorire la diffusione di tali informazioni. Nell'ambito del Gruppo di Alto Livello “Asilo e

---

<sup>659</sup> URBANO DE SOUSA C., *Le partenariat pour la mobilité*, op.cit., pag. 344 ; Intervista 16.

<sup>660</sup> WOLFF S., *The Mediterranean dimension of the European Union's internal security*, Palgrave Macmillian, Basingstok, 2012; DEN HERTOOG L. , *The rule of law in the external dimension of EU migration and asylum policy: organisational dynamics between legitimation and constraint*, Wolf Legal Publisher, Oisterwijk, 2014.

<sup>661</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*, op.cit.

Migrazione” del Consiglio, in particolare, gli Stati membri dovrebbero rendere nota la propria azione esterna in materia di immigrazione, favorendo uno scambio di esperienze e pratiche tra governi nazionali e Commissione<sup>662</sup>. Inoltre, sulla base del principio di leale cooperazione, la Decisione del Consiglio 2006/688 ha creato un meccanismo di mutua informazione sulle misure nazionali che gli Stati membri hanno intrapreso o intendono intraprendere in ambito di immigrazione e asilo<sup>663</sup>. Nella prima valutazione del meccanismo effettuata nel 2009, tuttavia, la Commissione ha evidenziato come il suo funzionamento non sia stato all'altezza delle aspettative. Dall'aprile del 2007 al Settembre 2009, infatti, sono state comunicate soltanto 45 misure nazionali, e nessuna iniziativa in ambito di cooperazione esterna, mentre 11 Stati non hanno fornito alcun tipo di informazione<sup>664</sup>. Successivamente, si è deciso di includere le informazioni riportate dagli Stati membri, e relative anche agli accordi bilaterali con stati terzi, all'interno dei documenti di lavoro allegati al rapporto annale della Commissione sull'immigrazione e l'asilo<sup>665</sup>. Il rapporto sull'implementazione dell'Approccio globale sulla migrazione e la mobilità, invece, non contiene alcun riferimento alle iniziative intraprese a livello nazionale.

Per quanto riguarda i motivi che possono indurre gli Stati membri a portare avanti delle iniziative su due livelli paralleli, in ambito nazionale e in ambito europeo, alcune analisi hanno tentato di identificare dei possibili fattori esplicativi<sup>666</sup>. Questo approccio può essere

---

<sup>662</sup> Council of the European Union, *Doc. 9433/02, Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, Brussels, 30.05.2002, Punto 9.

<sup>663</sup> Decisione del Consiglio 2006/688 del 5 ottobre 2006 *che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione*, GU L 283, del 14.10.2006, pag. 40.

<sup>664</sup> European Commission, *Report pursuant to Article 4 and Article 5 of the Council Decision of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration*, COM (2009) 687, 17.12.2009.

<sup>665</sup> COM (2009) 266 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, Bruxelles, 10.6.2009. Su questa base sono state pubblicate ad oggi le seguenti relazioni annuali sull'immigrazione e l'asilo: COM (2010) 214 definitivo, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009)*, Bruxelles, 6.5.2010; COM (2011) 291 definitivo, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)*, Bruxelles, 24.5.2011; COM (2012) 250 definitivo, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, Bruxelles, 30.5.2012; COM (2013) 422 definitivo, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)*, Bruxelles, 17.6.2013; COM (2014) 288, definitivo, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, Bruxelles, 22.5.2014. Si vedano inoltre i documenti di lavoro della Commissione che accompagnano le relazioni annuali e che fanno riferimento anche alle azioni intraprese a livello nazionale, e.g. SWD (2014) 165, 22.5.2014. A partire dal 2015 sono stati pubblicati aggiornamenti periodici sui progressi ottenuti nell'ambito di specifiche iniziative dell'agenda per la migrazione.

<sup>666</sup> Si vedano, *inter alia*, WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons. Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships*, *op.cit.*, pp. 150-151; RESLOW N., *Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships*, *op.cit.*



considerato il frutto della riluttanza di alcuni Stati membri a delegare ulteriori competenze alla Commissione in ambito di immigrazione, pur considerando la cooperazione in tale ambito desiderabile, oppure in alcuni casi può essere influenzato da altri importanti elementi più generali, come la volontà di mostrare un supporto politico ad un determinato paese. Tale scelta può anche essere dovuta a considerazioni di tipo domestico, oppure rispecchiare le relazioni strette che intercorrono tra alcuni Stati membri e altri paesi partner per ragioni storiche o culturali e che possono indurre gli Stati membri che hanno già dei quadri di cooperazione a livello bilaterale a tentare di promuoverli o sostenerli anche a livello europeo. In generale, inoltre, laddove i partenariati per la mobilità replicano delle iniziative in corso a livello bilaterale, non creano alcun problema di partecipazione per gli Stati membri<sup>667</sup>.

D'altra parte, come è stato fatto notare da Wunderlich, gli Stati membri possono avere una più forte motivazione ad ottenere un certo grado di cooperazione con gli Stati terzi, soprattutto se si tratta di paesi collocati sulla frontiera esterna dell'UE e sottoposti ad una maggiore pressione in termini di arrivo di immigrati irregolari. Tali Stati preferiscono portare avanti negoziati livello bilaterale, anche in maniera informale e differenziata, piuttosto che attenersi al quadro indifferenziato e a volte più rigido utilizzato dall'Unione<sup>668</sup>, soprattutto laddove i tempi della negoziazione portata avanti dalla Commissione sono lunghi.

### **5.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e nella negoziazione dei partenariati per la mobilità**

La Commissione europea e gli Stati membri hanno ricoperto un ruolo importante sin dalle origini dei partenariati per la mobilità. Menzionati per la prima volta dall'allora Commissario per la Giustizia, Sicurezza e Libertà Franco Frattini nel 2006, sono stati poi lanciati con una Comunicazione del 2007 da parte della Commissione. Tuttavia, alcuni elementi dei partenariati possono essere rinvenuti anche in un'iniziativa nazionale sulla politica migratoria europea proposta dai Ministri dell'Interno francese e tedesco<sup>669</sup>.

La compresenza di Unione e Stati membri caratterizza tutte le fasi del partenariato, a cominciare dalla sua formulazione e dalla negoziazione con gli Stati terzi.

---

<sup>667</sup> Gli insieme di fattori che possono contribuire a spiegare questo “*dual track approach*” vengono ripercorsi brevemente in WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons. Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships*, *op.cit.*, pp. 150-151.

<sup>668</sup> WUNDERLICH, D., *Differentiation and policy convergence against long odds: Lesson from implementing EU migration policy in Morocco*, *op.cit.*

<sup>669</sup> Per un approfondimento sulle origini dei partenariati per la mobilità, si rimanda al capitolo 4.

Come evidenziato da Reslow e Vink, i partenariati per la mobilità illustrano chiaramente il sistema multi-livello che caratterizza la politica di immigrazione. Gli autori definiscono la politica esterna di immigrazione come il risultato di un gioco a tre livelli, che include altrettanti livelli decisionali: la negoziazione a livello internazionale tra l'UE e gli Stati terzi, il processo decisionale interno alle istituzioni europee, e le preferenze domestiche espresse dagli Stati membri. L'Unione viene quindi descritta al centro di due diverse interazioni: la prima tra istituzioni europee (nel caso dei partenariati per la mobilità, principalmente la Commissione europea) e gli Stati membri; e la seconda tra l'UE e gli Stati terzi. Le politiche decise nel corso della prima interazione diventano poi l'oggetto di negoziazione della seconda interazione<sup>670</sup>.

Anche nel caso dei partenariati per la mobilità, l'interazione tra la Commissione europea e gli Stati membri incide profondamente sull'accordo.

Nella fase di formulazione e negoziazione, la Commissione riveste un ruolo centrale essendo incaricata di suggerire eventuali paesi partner e soprattutto di portare avanti i dialoghi e le consultazioni con i paesi terzi, sia nella prima fase esplorativa che poi nella fase di negoziazione vera e propria fino alla firma dell'accordo. Tuttavia, la Commissione agisce sulla base di un mandato del Consiglio e nel corso delle negoziazioni deve tenere conto degli obiettivi e delle priorità espressi dal Consiglio e delle singole offerte che i Paesi membri sono disposti a fare in termini di opportunità di migrazione legale. Il ruolo degli Stati membri è inoltre rilevante anche per quanto riguarda l'individuazione dei paesi, che viene discussa all'interno del Gruppo di Alto Livello "Asilo e Migrazione" del Consiglio e deve tenere conto della loro volontà di prendere parte alla collaborazione, e più in generale per la scelta della natura non giuridica e volontaria degli accordi<sup>671</sup>.

Nonostante in apparenza la Commissione operi con un grande grado di autonomia, nella realtà gli Stati membri mantengono il controllo e dettano gli orientamenti della negoziazione nell'ambito del Consiglio. L'influenza degli Stati membri sul contenuto dei partenariati si può rilevare in particolare nella natura frammentata delle proposte che vi sono incluse, nella prevalenza di iniziative bilaterali rispetto a quelle multilaterali favorite dalla Commissione, e nell'assenza di nuove reali opportunità di migrazione legale<sup>672</sup>. Inoltre, alcuni autori hanno evidenziato la tendenza degli Stati a riproporre progetti già esistenti a

---

<sup>670</sup> RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa*, *op.cit.*

<sup>671</sup> Intervista 15.

<sup>672</sup> RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in EU External Migration Policy*, *op.cit.*, pp. 864-865. Sulla scarsa presenza di nuove iniziative in materia di migrazione legale si rimanda al paragrafo 5.2.3. del presente lavoro.

livello bilaterale, di fatto replicando iniziative in corso nell'ambito del quadro europeo<sup>673</sup>. Questi aspetti possono provocare una sovrapposizione tra le diverse iniziative<sup>674</sup>. Infine, a livello più generale, come evidenzia la stessa Commissione, il rischio è quello di non offrire nulla di nuovo agli Stati terzi, e di non apportare un reale valore aggiunto europeo<sup>675</sup>.

Generalmente, nelle materie della politica esterna di immigrazione in cui l'Unione ha una chiara competenza (come la politica di visti), la Commissione è riuscita ad introdurre una componente comune europea nei partenariati. Nelle altre aree, invece, il compito della Commissione è soprattutto quello di coordinare e incoraggiare la partecipazione degli Stati membri<sup>676</sup>.

Inoltre, va ricordato che gli Stati membri continuano a sviluppare un'intensa azione esterna nell'ambito dell'immigrazione, e gli sforzi di negoziazione della Commissione possono risultare minati laddove gli Stati membri offrano allo stesso tempo altre forme di cooperazione a livello bilaterale<sup>677</sup>. Francia, Spagna ed Italia, ad esempio, hanno concluso numerosi accordi relativi alla gestione dell'immigrazione in cooperazione con partner terzi in vari settori, dagli accordi di riammissione, a quelli sull'ammissione di migranti economici, come nel caso del sistema delle quote italiano<sup>678</sup>.

Il ruolo della Commissione europea è quindi bilanciato, contrapposto, o limitato, da quello degli Stati membri.

La Commissione europea, tuttavia, sembra accettare pragmaticamente questo grado di controllo da parte degli Stati pur di stipulare dei partenariati per la mobilità, considerati il

---

<sup>673</sup> Cfr. RESLOW N., VINK M., *ibidem*, WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons*, *op.cit.*, pag. 159.

<sup>674</sup> Sono un esempio le diverse campagne di informazione promosse da singoli Stati membri, nell'ambito di vari progetti che rischiano di sovrapporsi.

<sup>675</sup> Nelle parole della Commissione: “[...]however, as the experience has shown, the partnerships risk being a collation of new and already planned activities and additional effort should be made so that the package offered to a partner is an effective and coordinated offer bringing added value to existing cooperation, as the future aim should be to reinforce coordination and to bring real added value to the existing cooperation”, SEC (2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Brussels, *op.cit.*, pag 5.

<sup>676</sup> PARKES R., *Eu Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?*, 2009, *op.cit.*

<sup>677</sup> Intervista 34.

<sup>678</sup> Per maggiori dettagli sulle iniziative di cooperazioni bilaterali in materia di immigrazione di Francia, Spagna e Francia si vedano, *inter alia*, GARCÍA ANDRADE P., DI PASCALE A., SARRAJ A., *L'importance des relations bilatérales entre États membres et pays tiers en matière d'immigration: une analyse de l'action extérieure de l'Espagne, la France et l'Italie*, in MAES M. ET AL.(eds.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, *op.cit.*, pp. 221-309; DI PASCALE A., *Migration Control at Sea: The Italian Case* and GARCÍA ANDRADE P., *Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective*, in RYAN B., MITSILEGAS V. (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010. Per un'analisi della compatibilità di tali accordi con la distribuzione delle competenze all'interno dell'UE, si veda ad esempio GARCIA ANDRADE, P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria: un problema de reparto de competencias*, *op.cit.*

principale quadro di cooperazione con paesi partner dell'Approccio globale, che non potrebbero esistere senza il coinvolgimento degli Stati membri<sup>679</sup>. Secondo alcuni intervistati, si tratterebbe cioè di un “*compromesso*” che permette di stabilire dei nuovi canali di dialogo sul tema dell'immigrazione con Stati terzi, pur nell'impossibilità di prevedere un accordo vincolante o la stipulazione del partenariato solo a nome dell'Unione<sup>680</sup>.

D'altra parte, nonostante la volontà di mantenere un certo grado di controllo sulla politica di immigrazione, gli stessi Stati membri decidono di cooperare a livello europeo, alla luce di diverse motivazioni: ad esempio perché il livello europeo sembra essere il più adatto in alcune circostanze, per soddisfare le proprie preferenze nazionali o per superare alcuni limiti posti internamente, come l'opposizione di parlamenti nazionali<sup>681</sup>.

### **5.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio dei partenariati per la mobilità**

Come è emerso nel paragrafo precedente, l'effettiva implementazione dei partenariati per la mobilità dipende considerevolmente da iniziative e risorse messe a disposizione dagli Stati membri, che sono gli unici a poter offrire delle reali opportunità di migrazione legale per i cittadini degli stati terzi.

Il ruolo degli Stati membri è infatti fondamentale per la concreta realizzazione del partenariato, sia per quanto riguarda la scelta di prendere parte all'iniziativa di cooperazione, sia perché spetta a loro avanzare delle offerte in termini di progetti da portare avanti con lo Stato terzo.

La partecipazione degli Stati è variabile e riflette la diversità degli interessi nazionali, in termini di priorità geografica, importanza attribuita al tema della gestione dei flussi migratoria, storia migratoria e relazioni politiche con gli stati terzi<sup>682</sup>. Se è vero che esistono alcuni comuni denominatori, come la volontà di contrastare l'immigrazione irregolare, è pur vero che i governi europei hanno diverse agende e obiettivi politici che incidono sulle loro relazioni con gli Stati terzi e in più in generale su una politica esterna di immigrazione. Ad esempio, molti dei paesi dell'Europa centro-orientale che hanno dei legami storici forti con le ex repubbliche sovietiche partecipano agli accordi con la Moldova, la Georgia, l'Armenia

---

<sup>679</sup> RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa op.cit.* Tale atteggiamento è emerso anche nel corso di alcune interviste: Intervista 2; Intervista 3.

<sup>680</sup> Intervista 16 (l'intervistato definisce tali accordi come “*second best choice*”).

<sup>681</sup> RESLOW N., *Deciding on Eu External Migration Policy, op.cit.* Alcuni intervistati hanno inoltre sottolineato come, di fronte a sfide globali, gli Stati membri avvertano in maniera sempre più forte la necessità di affrontarle non più solo a livello nazionale (*cf.* Intervista 16, Intervista 17).

<sup>682</sup> *Cfr.* HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation, op.cit.*; Intervista 2; Intervista 3.

e la Bielorussia, mentre il partenariato con Marocco e Tunisia è caratterizzato da un maggior coinvolgimento di paesi che hanno una attenzione particolare alla dimensione mediterranea e una sostanziale popolazione immigrata da parte di questi paesi, come l'Italia, la Francia e la Spagna. La natura prevalentemente intergovernativa dei partenariati per la mobilità ha quindi portato a risultati divergenti, con un minimo di cinque paesi che hanno deciso di prendere parte al partenariato con Capo Verde e, nel vicinato, sette che prendono parte a quello con la Bielorussia e otto a quello con l'Azerbaijan, fino ad un massimo di sedici paesi coinvolti nel partenariato con la Georgia e quindici con la Moldova.

Trattandosi di strumenti di soft law, anche l'implementazione del partenariato viene relegata alla discrezione degli Stati membri, che sono gli unici a poter dare un seguito concreto ai progetti. I partenariati siglati si basano infatti su dichiarazioni congiunte, non giuridicamente vincolanti; e l'assenza di obblighi giuridici in conformità con il diritto internazionale viene ribadita nelle dichiarazioni<sup>683</sup>. Inoltre, circa il 75 per cento dei finanziamenti disponibili per l'implementazione dei progetti proviene dagli Stati membri<sup>684</sup>. Il ruolo della Commissione in questo caso è relegato ad incoraggiare il coinvolgimento attivo degli Stati, e sollecitarli affinché mantengano gli impegni presi. D'altra parte, la Commissione non ha il potere di garantire l'esecuzione delle attività proposte dagli Stati membri, la cui sovranità nazionale resta intaccata. Le dichiarazioni confermano questo aspetto: i firmatari, nel ribadire l'intenzione di realizzare le iniziative elencate, ricordano come l'implementazione sia soggetta alle disponibilità finanziarie<sup>685</sup>.

Il ruolo di coordinamento e di monitoraggio dell'intera iniziativa, e delle relazioni tra i vari attori coinvolti, spetta alla Direzione generale Affari Interni della Commissione europea, e l'UE è presente a livello locale attraverso le proprie delegazioni negli Stati terzi. Per quanto riguarda gli Stati, il monitoraggio è affidato essenzialmente alla struttura di riferimento a cui competono queste iniziative (come il Ministero dell'Interno o degli Esteri) e alle rispettive

---

<sup>683</sup> Nella dichiarazione adottata con il Marocco si afferma ad esempio *“Les dispositions de la présente déclaration commune et de son annexe n'ont pas pour objectif de créer des droits ou obligations juridiques relevant du droit international”* (punto 46).

<sup>684</sup> Dato citato da LAVENEX S., STUCKY R., *‘Partnering’ for migration in EU external relations*, *op.cit.*, pag. 133.

<sup>685</sup> Nella dichiarazione adottata ad esempio con la Repubblica Moldova si afferma *“with a view of implementing the MP, the signatories confirm their intentions with regard to the initiatives set out in the Annex, subject to their financial means”* (punto 15). Nella dichiarazione adottata con il Marocco si afferma *“En vue de mettre en œuvre le partenariat pour la mobilité, les signataires réaffirment leur intention de suivre les initiatives figurant à l'annexe [...] de la présente déclaration. La mise en œuvre des actions du partenariat reste tributaire des moyens financiers et techniques qui seront mobilisés par l'UE, les États membres de l'UE et, en ce qui concerne l'UE, dans le respect de la répartition des compétences entre cette dernière et les États membres”* (punto 44).

ambasciate in loco. Inoltre, per ciascun partenariato, uno Stato membro assume la guida dell'implementazione<sup>686</sup>.

Il coordinamento a livello dell'Unione, tra Commissione europea e Stati membri, come si è visto, viene invece garantito dalla struttura denominata Taskforce per i partenariati per la mobilità (*Mobility Partnership Taskforce*). Gli incontri nell'ambito della Taskforce sono importanti per monitorare l'andamento dei progetti, e anche più in generale per rafforzare il dialogo e lo scambio di informazioni tra l'Unione e la capitali europee<sup>687</sup>.

Tuttavia, nel corso di diverse interviste è stata evidenziata la mancanza di risorse umane e amministrative sia all'interno delle istituzioni europee che degli Stati membri, che rischiano di limitare seriamente l'implementazione e il monitoraggio delle iniziative. Questo si traduce in alcuni casi anche nella scarsa partecipazione degli Stati alle riunioni di coordinamento<sup>688</sup>. Inoltre, il margine di discrezionalità delle autorità nazionali è troppo ampio affinché si possa assicurare un reale impegno coordinato a livello dell'Unione<sup>689</sup>.

#### **5.4. IL COORDINAMENTO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE**

##### **5.4.1. La macchina istituzionale e la necessità di un coordinamento inter-istituzionale e intra-istituzionale**

L'interazione tra livello nazionale ed europeo nell'ambito dei partenariati per la mobilità si riflette nel rapporto tra la Commissione, l'istituzione che promuove l'interesse generale dell'Unione, e il Consiglio, l'istituzione espressione degli Stati membri. Commissione e Consiglio rappresentano le principali istituzioni alle redini dei partenariati, il cui coordinamento è pertanto fondamentale. Inoltre, in tempi più recenti, anche l'Alto Rappresentante, coadiuvato dal Servizio europeo di Azione esterna, ha assunto un ruolo maggiore nella politica esterna di immigrazione<sup>690</sup>. Alla luce della forma giuridica che assumono i partenariati, basati su dichiarazione politiche, il Parlamento europeo e la Corte di Giustizia non sono invece coinvolti nella procedura.

---

<sup>686</sup> RESLOW N., *The Mobility Partnership*, Migration Policy Brief, n.1, Maastricht Graduate School of Governance, 2010.

<sup>687</sup> Intervista 1; Intervista 2; Intervista 16.

<sup>688</sup> Intervista 2.

<sup>689</sup> CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*

<sup>690</sup> Nell'ambito del SEAE è stata creata in a tal fine la Direzione dedicata alle "Questioni globali" (*Global issues*), che si occupa di questioni trasversali, come l'immigrazione.

La politica esterna di immigrazione dell'UE rappresenta una politica trasversale, che si pone tra l'ambito dell'azione esterna e quello degli affari interni, e che assunto ha vissuto un'espansione tematica nel corso del suo sviluppo a partire dal Programma di Tampere del 1999.

Questa affermazione ed espansione ha comportato un coinvolgimento di un maggiore numero di gruppi di lavoro e direzioni tematiche (non solo focalizzate sull'immigrazione, ma anche sullo sviluppo, la PEV ecc) e la creazioni di nuovi gruppi nell'intento di assicurare un coordinamento.

La conclusione di partenariati per la mobilità attiva una macchina istituzionale a livello europeo molto complessa.

Come si è visto, il Consiglio definisce le linee guida e gli orientamenti generali, sia per quanto riguarda la politica esterna di immigrazione in generale (nei programmi pluriennali) sia per quanto riguarda il mandato specifico che viene conferito alla Commissione per negoziare un partenariato per la mobilità con gli Stati terzi. La Commissione, ed in particolare la Direzione Affari Interni, che coordina l'intero processo, co-adiuvata dal SEAE, traduce questi orientamenti in interventi concreti da attuare negli Stati terzi. Tali misure diventano parte integrante dei partenariati, e si riflettono anche nei piani di azione e nei programmi indicativi nazionali approvati annualmente per i paesi coinvolti nella Politica di Vicinato. I singoli progetti vengono poi gestiti prevalentemente dalla Direzione DEVCO e dalle delegazioni dell'UE nei paesi terzi che negoziano il contenuto dei progetti con gli attori locali, monitorano i progetti in loco, e forniscono un riscontro a Bruxelles.

L'interazione e i possibili divari tra le istituzioni europee, e al loro interno tra i vari dipartimenti e gruppi di lavoro coinvolti, possono influire pertanto sulla formulazione dei partenariati, sulla posizione negoziale dell'UE e sull'implementazione degli stessi.

Alcuni autori<sup>691</sup> hanno sottolineato a tal proposito la diversità delle agende politiche della Commissione e del Consiglio, caratterizzate da un approccio diverso al tema dell'immigrazione, con il Consiglio più propenso a promuovere un approccio restrittivo, basato sulla volontà di controllare il fenomeno migratorio, e la Commissione più incline ad inserire anche altri elementi all'interno dell'approccio, come il legame tra migrazione e sviluppo e la mobilità, e più in generale a promuovere un approccio volto anche ad eliminare le cause più profonde dell'immigrazione (quello che Boswell definisce "approccio preventivo"). All'interno della stessa Commissione, però, le priorità possono non

---

<sup>691</sup> Si vedano, inter alia, BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, op.cit.; HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, op.cit.

coincidere, soprattutto con il coinvolgimento di altre direzioni che non hanno tra gli obiettivi primari la gestione dell'immigrazione. Tale complessità richiede uno sforzo maggiore di coordinamento inter-istituzionale e intra-istituzionale, e può incidere, talvolta limitandola, la concreta realizzazione dei partenariati.

#### **5.4.2. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale**

Nel paragrafo precedente è stato evidenziato in che modo Stati membri e Commissione incidano sulla formulazione, negoziazione ed implementazione dei partenariati per la mobilità, mossi in alcuni casi da interessi diversi. Per gli Stati, si tratta di interessi nazionali legati a numerose variabili, per la Commissione persiste la volontà di avanzare un'unica proposta agli stati terzi a nome dell'UE. Il fine ultimo della cooperazione con gli Stati di origine e transito rimane la gestione del fenomeno migratorio, che è costituito tuttavia da diversi elementi che possono essere messi più o meno in evidenza (quali controllo, sicurezza, mobilità, sviluppo).

Gli Stati membri riflettono le proprie agende nell'ambito del Consiglio, che ha l'importante compito di dare mandato di negoziazione alla Commissione, definendone gli orientamenti. La posizione del Consiglio è maggiormente influenzata dai ministri nazionali dell'interno e dalla loro posizione in merito all'immigrazione in ambito domestico; ne consegue un approccio più restrittivo rispetto alla Commissione, focalizzato sulla necessità di combattere l'immigrazione irregolare e il traffico di migranti, gestire le frontiere esterne, rimpatriare gli immigrati irregolari. Il gruppo di lavoro stabilito nel dicembre 1998 nell'ambito del Consiglio, il Gruppo di Alto Livello sull'Immigrazione, esemplifica questo approccio<sup>692</sup>.

D'altra parte, la Commissione ha sviluppato negli anni un approccio più ampio, promuovendo attraverso l'Approccio globale un quadro di riferimento equilibrato, basato su pilastri di uguale importanza. Più in generale, la Commissione si è dimostrata attiva nel promuovere un interesse comune nell'ambito della politica di immigrazione, attraverso comunicazioni, rapporti e raccomandazioni<sup>693</sup>, dovendo tuttavia attenersi alla ripartizione delle competenze prevista nei Trattati e alla generale riluttanza degli Stati membri di conferirle maggiore responsabilità in materia. La Commissione ha pertanto adottato un approccio pragmatico, in alcuni casi ridimensionando le proprie proposte quando le

---

<sup>692</sup> HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, *op.cit.*, pag. 576. L'atteggiamento più restrittivo del Consiglio è emerso anche nel corso delle interviste (Intervista 2; Intervista 14; Intervista 16).

<sup>693</sup> A questo proposito, *inter alia*, PAPAGIANNI G., *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, *op.cit.*; Intervista 19; Intervista 20; Intervista 21; Intervista 22; Intervista 23.



negoziazioni con il Consiglio sono risultate complicate<sup>694</sup>, e proponendo nel 2001 l'applicazione del metodo aperto di coordinamento alla politica di immigrazione<sup>695</sup>, prendendo così atto della volontà degli Stati di incidere sulla politica di immigrazione e dimostrando di prendere in considerazione la sensibilità che gli Stati membri nutrono in materia<sup>696</sup>.

Nell'ambito dei partenariati per la mobilità, come evidenziato, la Commissione deve rapportarsi costantemente al Consiglio, che ne limita l'operato. Come è stato fatto notare, la posizione della Commissione può essere potenzialmente più attraente per gli Stati terzi, in quanto non è influenzata da considerazioni elettorali e predilige soluzioni di stampo europeo, ciononostante i governi nazionali riescono a spingere per un approccio più restrittivo. E questo pone dei problemi in termini di negoziazione, laddove si rende necessario offrire dei benefici agli Stati terzi a cui viene chiesto di sostenere i costi del controllo dei flussi migratori irregolari<sup>697</sup>, e l'azione della Commissione è limitata dalla competenza che gli Stati membri mantengono in materia.

Più in generale, l'interazione tra le due istituzioni caratterizza tutte le fasi di definizione, negoziazione e conclusione dei partenariati, e il coordinamento e la coerenza di visione risulta pertanto fondamentale. Successivamente, nella fase di implementazione, il ruolo preponderante torna ad essere quello degli Stati membri, mentre la Commissione assume un ruolo di coordinamento e monitoraggio.

Per quanto riguarda il coordinamento inter-istituzionale, un elemento importante, che si è affermata negli ultimi anni, riguarda il ruolo dell'Alto Rappresentante, coadiuvato dal Servizio di Azione esterna.

Il SEAE rappresenta infatti l'istituzione più recente, introdotta con la revisione del Trattato del Lisbona<sup>698</sup>, e il suo ruolo in questo specifico ambito resta ancora da definire. La differenza di prospettiva è d'altra parte evidente, laddove la Commissione, ed in particolare la Direzione Affari Interni, è concentrata sulle priorità in ambito di immigrazione (priorità

---

<sup>694</sup> PAPAGIANNI G., *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, op.cit., pag. 241.

<sup>695</sup> COM(2001) 387 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione*, Bruxelles, 2001.

<sup>696</sup> CAVIEDES A., *The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?*, *Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004, pp. 289-310, si veda in particolare pag. 290.

<sup>697</sup> HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, op.cit., pag. 580. Intervista 2; Intervista 3.

<sup>698</sup> Ai sensi dell'art. 27.3 TUE "Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. [...]".

tematiche) e su questioni più tecniche, mentre il SEAE adotta una prospettiva più ampia e strategica in termini di relazioni esterne<sup>699</sup>.

Attualmente il SEAE ha un ruolo soprattutto in termini diplomatici: mantiene le relazioni esterne con gli Stati terzi, valuta le situazioni specifiche dei paesi partner dell'UE o a livello regionale (bisogni, criticità, interessi strategici), sviluppa dialoghi specifici su immigrazione e su altri temi con gli Stati terzi<sup>700</sup>.

Una maggiore responsabilità del SEAE potrebbe riguardare sia la fase di sviluppo della politica di immigrazione esterna, che dovrebbe andare tuttavia di pari passo con una maggiore capacità finanziaria e di risorse umane. Al momento, il SEAE suddivide il suo lavoro principalmente per aree geografiche, e la Direzione Affari Globali che si occupa di questioni orizzontali, tra cui l'immigrazione, è di recente costituzione e può contare ancora su un team piuttosto ristretto di persone. Una maggiore responsabilità potrebbe riguardare inoltre un ruolo rafforzato delle delegazioni dell'UE negli Stati terzi, che in quanto parte del SEAE<sup>701</sup>, potrebbe avere un ruolo importante in materia di implementazione e monitoraggio delle varie forme di cooperazione. A questo fine, ad esempio, dei *liaison officer* per l'immigrazione sono stati inviati, o sono in procinto di essere inviati, nelle varie delegazioni<sup>702</sup>.

Infine, va ricordato l'importante ruolo dell'Alto Rappresentante, che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione. L'Alto Rappresentante vigila infatti sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione e, in seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione<sup>703</sup>.

---

<sup>699</sup> Intervista 16; GARCIA ANDRADE P. & MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pag. 91. Su questo si vedano ad esempio CARRERA S., DEN HERTOOG L., PARKIN J., *EU Migration Policy after the Arab Spring: the Pitfalls of Home Affairs Diplomacy*, Policy Paper 74, Notre Europe/CEPS, February 2013; CARRERA S., DEN HERTOOG L., PARKIN J., *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations? op.cit.*; GUILD E., MORENO LAX V., *Current Challenges for International Refugee Law, with a focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR*, DG for External Policies, PE 433.711, 2013, pag. 25.

<sup>700</sup> Intervista 16; Intervista 17; Intervista 18.

<sup>701</sup> Ai sensi dell'art. 221 TFUE "Le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione. Le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri".

<sup>702</sup> Cfr. COM(2010) 171 definitiva, *Programma di Stoccolma*, *op.cit.*, punto 7.1; COM (2015) 240 definitivo. *Agenda europea sulla migrazione*, *op.cit.*, p. 8.

<sup>703</sup> Art. 18 TUE.

L'Alto Rappresentante partecipa pertanto all'attuazione dell'Approccio globale, sia per il suo ruolo nell'ambito delle relazioni esterne<sup>704</sup>, che attraverso le delegazioni dell'UE negli Stati terzi.

#### **5.4.3.L'esclusione del Parlamento e della Corte di Giustizia alla luce della forma giuridica dei partenariati**

Il ruolo del Parlamento nell'ambito della politica di immigrazione è stato storicamente abbastanza limitato, ed è incrementato nel tempo con la graduale espansione del metodo legislativo di co-decisione.

Ciononostante, il Parlamento ha mantenuto un ruolo attivo, producendo rapporti, svolgendo interrogazioni a Commissione e Consiglio, organizzando dibattiti e pubbliche udienze, e preparando documenti di lavoro<sup>705</sup>. Inoltre, come la Commissione, ha generalmente sostenuto delle posizioni più onnicomprensive e un approccio olistico in materia di immigrazione<sup>706</sup>. Con il Trattato di Lisbona, il metodo di co-decisione è stato esteso a numerose materie (diventando il metodo legislativo ordinario), inclusa la politica di immigrazione, e il Parlamento ha così acquisito un ruolo maggiore in materia. Ciononostante, molti aspetti della politica esterna di migrazione restano fuori dalla competenza del Parlamento e della Corte di Giustizia, in quanto non sono basati su atti legislativi.

Tra questi, i partenariati per la mobilità, i quali non avendo valore giuridico, non sono sottoposti alla procedura prevista dall'art. 218 per la conclusione di accordi internazionali, e non prevedono un reale coinvolgimento del Parlamento, le cui possibilità di incidere sull'iniziativa sono alquanto limitate.

La scelta della forma giuridica ha un impatto significativo sul ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia. In base alle interviste raccolte, sono gli Stati membri ad aver propeso per una forma giuridica più flessibile, opponendosi all'utilizzo di strumenti vincolanti, mentre la Commissione ha accolto pragmaticamente questa scelta per non mettere a repentaglio eventuali accordi soggetti a ratifica da parte degli Stati<sup>707</sup>. Inoltre, la scelta di

---

<sup>704</sup> Ai sensi dell'art. 18.2 TUE "L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione".

<sup>705</sup> PAPAGIANNI G., *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, *op.cit.*

<sup>706</sup> Si vedano, *inter alia*, ACOSTA ARCARAZO D., *The good, the bad and the ugly in Eu migration law: is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, in GUILD E., & MINDERHOUD P. (eds.), *The first decade of EU migration and asylum law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. Tra gli atti si veda, *inter alia*, Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione*, 12 aprile 2016.

<sup>707</sup> Intervista 2; Intervista 3.

utilizzare degli strumenti non vincolanti incide sicuramente anche sui tempi di negoziazione e conclusione degli accordi, rendendoli più brevi<sup>708</sup>.

La Commissione, nella sua valutazione del 2009, giudica positivamente il quadro legale dei partenariati per la mobilità, mettendone in evidenza il carattere flessibile, adattabile alle diverse esigenze. Nel documento si afferma in proposito: *“These statements have been formulated in non-binding terms. While guaranteeing the expeditious establishment of the current mobility partnerships, these arrangements also ensure that mobility partnerships are flexible tools, which can be adapted according to current needs, and which, in principle, will be supported by motivated signatories”*<sup>709</sup>.

L'esclusione del Parlamento e della Corte di Giustizia da questo tipo di accordi, d'altra parte, è criticata da alcuni autori. Carrera e Hernandez, ad esempio, evidenziano come questo aspetto metta in discussione il principio di responsabilità democratica a livello europeo e nazionale, e il sistema di garanzie conferito all'UE dai Trattati. Analizzando i partenariati pilota conclusi con Moldova e Capo Verde, gli autori affermano: *“It is striking that the negotiations and implementation of MPs [Mobility Partnerships] have marginalized any sort of democratic accountability at the EU and the national levels. The European Parliament was completely absent in the negotiation process. In addition to this democratic deficit, the extent to which MPs can be subject to any judicial control exercised by the Court of Justice or Member States' jurisdiction remains equally doubtful. [...] The policy coordination regime envisaged in MPs and their complex legal nature fundamentally challenge the system of guarantees and mechanism of protection (and legal security) that have been conferred on the EU system by the Treaties”*<sup>710</sup>.

A tal proposito, va infine rilevato, che il Parlamento non si è espresso in molte occasioni sul tema dei partenariati e che questi non sono mai stati oggetto di dibattito specifico al suo interno. Al di là di una formale esclusione del procedimento di conclusione, il Parlamento non ha pertanto dimostrato un coinvolgimento particolarmente attivo nel tema<sup>711</sup>.

#### **5.4.4. Il coordinamento intra-istituzionale: la Commissione**

Il coordinamento interno tra le varie direzioni generali della Commissione è fondamentale per riflettere una visione ampia del fenomeno migratorio e per fornire incentivi esterni nell'ambito delle varie politiche settoriali e in maniera trasversale.

L'attore guida della politica esterna di immigrazione, e dei partenariati per la mobilità, è rappresentato dalla Direzione generale Migrazione, Affari interni e Cittadinanza (DG

---

<sup>708</sup> Intervista 2; Intervista 3.

<sup>709</sup> SEC(2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, op.cit., pag. 4.

<sup>710</sup> CARRERA S., HERNÁNDEZ I SAGRERA, R., *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnership?*, op.cit., pp.106-107.

<sup>711</sup> Confermato da alcune interviste condotte al Parlamento europeo (Intervista 21; Intervista 22)

Home, o Direzione Affari Interni)<sup>712</sup>, ed in particolare l'Unità di Coordinamento Internazionale. Tale direzione considera la dimensione esterna dell'immigrazione come un mezzo per raggiungere obiettivi in materia di immigrazione, focalizzandosi su questioni strettamente connesse all'immigrazione e alla sicurezza, e tenendo meno in considerazione le relazioni esterne in un senso più ampio o gli specifici obiettivi in materia di sviluppo.

Questo ruolo ha causato delle divergenze con gli attori tradizionali dell'azione esterna dell'UE, che pur dedicando una maggiore attenzione e più risorse finanziarie al tema dell'immigrazione negli ultimi anni, hanno una prospettiva diversa come la Direzione Cooperazione Internazionale e Sviluppo (DG DEVVCO, dal 2011 nota anche come DG ECHO, Europeaid) e la Direzione Relazioni Esterne (DG RELEX, sostituita dal SEAE a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), ritenevano che tali questioni trasversali potessero condizionare le loro agende con obiettivi politici di origine interna<sup>713</sup>.

La necessità di assicurare la cooperazione all'interno della Commissione ha impedito lo sviluppo di un approccio volto a ridurre le cause più profonde del fenomeno migratorio sin dalle origini di una dimensione esterna della politica di immigrazione negli anni '90<sup>714</sup>. Le direzioni generali sono infatti concentrate sul proprio portafoglio di competenze, e sono riluttanti a far propri obiettivi di immigrazione che rischiano di entrare in conflitto con le proprie agende e sovvertirne le priorità politiche<sup>715</sup>.

Nel caso della DEVCO, i funzionari temono che l'adozione di obiettivi propri della politica di immigrazione possa minare la più ampia cooperazione e il dialogo con gli stati terzi, e più in generale possano finire con l'elargire fondi allo sviluppo a paesi relativamente ricchi, da cui provengono però un alto numero di immigrati presenti in Europa<sup>716</sup>. Intervistati, i funzionari di tale Direzione hanno evidenziato gli obiettivi ultimi del loro operato, focalizzato a ridurre e sradicare la povertà nel mondo<sup>717</sup>, e il timore che questi diventino

---

<sup>712</sup> In un primo momento denominata Direzione Libertà, Sicurezza e Giustizia, successivamente Direzione Affari Interni (con la creazione della parallela Direzione Giustizia), ed infine trasformata nel 2014 in Direzione Migrazione, Affari interni e Cittadinanza.

<sup>713</sup> BOSWELL C., *Evasion, reinterpretation and decoupling: European Commission responses to the 'external dimension' of immigration and asylum*, West European Politics, 31, 2008, pp. 491-512: "Felt their agendas were affected by the internally motivated policy objectives of this cross-cutting policy issue" pag. 502.

<sup>714</sup> BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, op.cit.

<sup>715</sup> Sulle visioni divergenti tra le Direzioni della Commissione e il SEAE cfr. GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. op.cit., pag. 93.

<sup>716</sup> HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, op.cit., pag. 577.

<sup>717</sup> Art. 208.1 TFUE.

eccessivamente condizionati dall'obiettivo più specifico di una gestione più efficace dell'immigrazione, determinato soprattutto da interessi interni all'Unione<sup>718</sup>.

Nel caso del SEAE (e ancor prima della RELEX), gli obiettivi della politica di immigrazione vengono inquadrati nell'ambito della politica estera dell'UE e delle più ampie relazioni diplomatiche con gli stati terzi, risultando a volte incompatibili.<sup>719</sup>

Infine, l'Approccio globale dell'Unione considera prioritaria la cooperazione con i paesi coinvolti nella Politica di Vicinato, con i quali l'UE ha sviluppato già delle relazioni più intense nell'ambito di diversi settori, da quello economico a quello della sicurezza interna ed esterna. Per questo motivo, anche il ruolo della Direzione che si occupa della cooperazione con i paesi del vicinato (oggi DG NEAR), incaricata di elaborare dei piani di azione con gli Stati coinvolti, assume un'importanza rilevante<sup>720</sup>.

Infine, il coordinamento tra le varie direzioni è essenziale anche per quanto riguarda l'uso dei fondi destinati alla politica estera di immigrazione, che provengono dalle varie direzioni.

Difatti, non esiste un unico strumento di finanziamento dedicato alla politica di immigrazione esterna, mentre vengono utilizzati differenti fondi tematici o geografici, gestiti da varie direzioni. Progetti più a breve termine e circoscritti possono essere finanziati nell'ambito di programmi più specifici dedicati alla politica estera di immigrazione, come il precedente Programma tematico per la cooperazione con gli Stati terzi nell'ambito dell'immigrazione e dell'Asilo e ora il più ampio Programma tematico sulle Sfide globali, mentre altri ancora possono essere finanziati nell'ambito di strumenti finanziari geografici, come lo Strumento per la Politica europea di Vicinato (ENPI, precedentemente Tacis e Meda) o nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo gestiti dalla DG DEVCO<sup>721</sup>.

Per evitare una sovrapposizione tra le numerose iniziative finanziate nei paesi terzi, e il rischio di frammentazione, e favorire al contempo una convergenza tra i diversi obiettivi politici, è importante una costante comunicazione intra-istituzionale.

A questo proposito, nell'ambito delle interviste realizzate ai funzionari impegnati nelle diverse direzioni generali, è stata evidenziata una graduale consapevolezza della complementarità delle attività portate avanti dalla Commissione su più fronti e della trasversalità della politica di immigrazione esterna dell'UE. Per questo, negli ultimi anni, è stato intensificato il coordinamento e il dialogo tra le direzioni prevedendo ad esempio

---

<sup>718</sup> Intervista 8; Intervista 9.

<sup>719</sup> Intervista 18.

<sup>720</sup> Intervista 10; Intervista 11.

<sup>721</sup> Sull'uso dei fondi e sulle fonti di finanziamento della politica estera di immigrazione, sul quale non ci si soffermerà, si veda *supra* nota 515.

delle riunioni periodiche di aggiornamento e condivisione di interessi, obiettivi e relative problematiche, sulla scia della nuova emergenza nell'ambito dell'immigrazione, e riflettendo su scala interna il nuovo approccio di Junker volto a promuovere un metodo di lavoro trasversale<sup>722</sup>. Inoltre, il Segretariato generale della Commissione ha assunto un coinvolgimento più attivo e di coordinamento generale, con l'obiettivo di favorire una convergenza tra le diverse visioni e agende interne alla Commissione<sup>723</sup>. Tale tendenza è stata sicuramente favorita dall'identificazione dell'immigrazione come un obiettivo specifico della nuova Commissione eletta nel 2014 e dell'adozione di una relativa Agenda per la migrazione<sup>724</sup>.

#### **5.4.5. Il coordinamento intra-istituzionale: il Consiglio e il ruolo del Gruppo ad Alto livello "Asilo e Migrazione"**

All'interno del Consiglio un ruolo essenziale di coordinamento della politica esterna di immigrazione è svolto dal Gruppo ad Alto livello "Asilo e Migrazione"<sup>725</sup>, un organo preparatorio<sup>726</sup>, che garantisce un raccordo costante tra soggetti coinvolti nell'azione esterna e quelli coinvolti invece nella dimensione degli affari interni.

Il gruppo è stato costituito nel 1999<sup>727</sup>, per occuparsi della definizione di piani di azione per specifici paesi alla luce dello sviluppo graduale della politica di immigrazione e della sua dimensione esterna.

---

<sup>722</sup> Intervista 1.

<sup>723</sup> Intervista 1; Intervista 6; Intervista 16.

<sup>724</sup> COM (2015) 240 definitivo. *Agenda europea sulla migrazione, op.cit.*

<sup>725</sup> Nella quasi totale assenza di materiale relativo alle attività e al funzionamento del Gruppo di Alto Livello Migrazione e Asilo, il presente paragrafo si basa principalmente su una serie di interviste realizzate a funzionari del Consiglio (Intervista 12; Intervista 13; Intervista 14; Intervista 15). Come evidenziati dai funzionari a seguito della richiesta di accedere ai materiali. Alla luce del suo ruolo di indirizzo strategico, i documenti di lavoro, le note interne e i risultati delle riunioni del Gruppo non vengono pubblicati, se non in rari casi.

<sup>726</sup> Il Consiglio è assistito dal comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea (COREPER, articolo 240 TFUE) e da oltre 150 gruppi e comitati altamente specializzati, noti come "organi preparatori del Consiglio". Gli organi preparatori possono essere suddivisi in due categorie principali: 1. Comitati istituiti dai trattati, mediante decisioni intergovernative o mediante atto del Consiglio - sono per la maggior parte permanenti e spesso hanno un presidente nominato o eletto. 2. Comitati e gruppi istituiti dal COREPER - si occupano di materie molto specifiche e sono presieduti dal delegato del paese che detiene la presidenza semestrale di turno del Consiglio. Inoltre, possono essere istituiti comitati ad hoc per scopi specifici ed essere sciolti una volta assolto il loro compito. (<http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/> ultimo accesso 30/11/2016).

<sup>727</sup> Consiglio, documento 5264/99, Mandato del Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione"; definizione di piani d'azione relativi ad alcuni dei più rappresentativi paesi d'origine e di transito dei richiedenti asilo e dei migranti, Bruxelles, 13 gennaio 1999.

La particolarità di questo gruppo è costituito dalla sua “doppia matrice”<sup>728</sup>, legata alla volontà di trovare un “punto di incontro” tra dimensione interna ed esterna<sup>729</sup>. Al gruppo partecipano infatti funzionari di alto livello che rappresentano gli Stati membri, con una doppia componente: generalmente vi prendono parte diplomatici dei Ministeri degli Affari Esteri e capi uffici relazioni internazionali del Ministero dell’Interno<sup>730</sup>.

Per questa sua caratteristica, il Gruppo si è affermato come perno centrale dello sviluppo di un Approccio globale a partire dal 2005 e il forum all’interno del quale si discutono i vari aspetti della dimensione esterna delle politiche dell’UE in materia di asilo e immigrazione, nonché le relative iniziative di dialogo, cooperazione e partenariato con i paesi di origine e i paesi di transito. Il Gruppo rappresenta infatti “*la sede centrale per le discussioni e iniziative strategiche nel quadro dell’approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM). Il gruppo prepara il terreno per misure concrete di attuazione, compresa l’individuazione di paesi e priorità*”<sup>731</sup>.

Per quanto riguarda i partenariati per la mobilità, il Gruppo agisce come anti-camera del lavoro del COREPER e del Consiglio nella prima fase di definizione e negoziazione, mentre successivamente assume un ruolo minore, limitandosi a seguire la fase di implementazione, sulla base degli aggiornamenti rilevanti inviati da parte della Commissione.

Nella prima fase, dopo la proposta avanzata dalla Commissione di avviare un partenariato, è all’interno del Gruppo che vengono discusse approfonditamente le linee del mandato, sulla base degli interessi e delle preoccupazioni dei singoli stati membri. Senza questa impronta politica non può aver luogo alcun negoziato. Una volta definito un documento, questo viene inviato al COREPER e successivamente al Consiglio; entrambi devono approvarlo, e generalmente questo avviene senza ulteriori approfondimenti<sup>732</sup>. Sulla base di un mandato politico, la Commissione può quindi avviare i negoziati avendo ottenuto delle indicazioni chiare dal punto di vista strategico. Il risultato dei negoziati viene poi discusso nuovamente all’interno del Gruppo, che prepara una nota per il COREPER trasmessa

---

<sup>728</sup> Intervista 14.

<sup>729</sup> *Ibidem*

<sup>730</sup> La designazione dei propri rappresentanti spetta ai singoli Stati membri, che possono anche decidere di inviare un solo rappresentante, che dovrebbe in teoria comunque garantire un raccordo tra Ministero degli Esteri e degli Interni ed una previa consultazione di entrambi.

<sup>731</sup> Questa è la definizione fornita sul sito del Consiglio <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration/>, ultimo accesso 31/11/2016. A tal proposito, il mandato del Gruppo, così come modificato nel 2002, prevede al punto 1: ‘*Develop a strategic approach and a coherent and integrated policy of the European Union for the most important countries and regions of origin and transit of asylum-seekers and migrants, without geographical limitation*’, punto 3, Council, *Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, doc. 9433/02, Bruxelles, 30.05.2002.

<sup>732</sup> Come evidenziato nel corso delle interviste, “*si tratta più di una formalità*”. Intervista 14.



successivamente al Consiglio, che infine dichiara il proprio sostegno rendendo possibile la conclusione e la firma del partenariato. Questo iter, che prevede un doppio passaggio, dal Gruppo al COREPER e dal COREPER al Consiglio, riflette l'iter dei testi legislativi. Il gruppo in questo meccanismo si occupa di tutto il lavoro preparatorio, approvando generalmente per consenso, mentre la maggior parte delle volte il passaggio al Coreper e al Consiglio non prevede ulteriori dibattiti. Le discussioni all'interno del Gruppo riguardano soprattutto le *“questioni più sensibili per gli Stati membri, con una particolare attenzione a temi quali mobilità, visti e migrazione legale; e nell'intento di riaffermare le proprie priorità in termini di rimpatrio e riammissione”*<sup>733</sup>.

Nella fase di concreta attuazione dei partenariati, il Gruppo mantiene un ruolo più generale, di visione di insieme<sup>734</sup>. La Commissione invia aggiornamenti sullo stato dell'arte e rapporti interni, di cui il gruppo prende atto nell'ambito della sue discussioni<sup>735</sup>. La Commissione mantiene poi un filo diretto con gli Stati membri, convocandoli regolarmente all'interno della *Task Force* sui Partenariati, e invitando esperti provenienti dai vari stati membri a partecipare a riunioni specifiche. Il gruppo di esperti nell'ambito dell'AGMM si differenzia dal Gruppo di Alto Livello in quanto ha un carattere prevalentemente tecnico, e quindi complementare al Gruppo di Alto Livello che ha invece una un ruolo prevalentemente politico-strategico<sup>736</sup>. Nell'intento di definire priorità e approcci da adottare nei confronti di Stati terzi, il Gruppo produce essenzialmente note interne e documenti informali (*non paper*), vale a dire documenti di lavoro che non sono generalmente resi pubblici. Inoltre,

---

<sup>733</sup> Intervista 14.

<sup>734</sup> Il mandato del Gruppo, così come modificato nel 2002, prevede a tal proposito: *“Overview, in general lines, the implementation of the integrated, cross-pillar migratory and asylum policy with countries of origin and transit, including the implementation of Action Plans on asylum and migration”*, doc. 9433/02, *Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration, op.cit.*, punto 3.

<sup>735</sup> Fino al 2015 l'aggiornamento interno sull'Approccio Globale veniva allegato alla sintesi delle riunioni. Tali aggiornamenti sono stati successivamente secretati e considerati sensibili in quanto esprimono considerazioni di politica estera su paesi terzi. Il Segretariato generale del Consiglio dell'UE, di fronte alla richiesta di accedere a tale documentazione, ha replicato *“[...] I regret to inform you that full access cannot be given for the reasons set out below. These documents provide in their Annex updated overviews of and comments on the main external migration dialogues and processes implemented in the framework of the EU Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). Release of the information contained in this document would prejudice relations between the European Union and the third countries concerned as it may reveal the UE's strategic position on the issue which would undermine ongoing and future dialogues and negotiations. Disclosure of the document would therefore undermine the protection of the public interest as regards international relations. As a consequence, the General Secretariat has to refuse access to the document”* (Council of the European Union, General Secretaria, Directorate-General Communication and Information Knowledge Management Transparency, Ref. 16/1680-ld/jj, Settembre 2016).

<sup>736</sup> Il lavoro del Gruppo è principalmente di indirizzo strategico. Nell'intento di definire priorità e approcci nei confronti di Stati terzi, il gruppo produce essenzialmente note interne e *non paper*, vale a dire documenti di lavoro che non sono generalmente resi pubblici. Anche i risultati delle riunioni non vengono pubblicati, se non in rari casi sotto forma di un elenco per indicare sommariamente i temi discussi.

all'interno del Gruppo di Alto Livello gli Stati possono rendere nota la propria azione esterna in materia di immigrazione, favorendo uno scambio di esperienze e pratiche tra governi nazionali e Commissione<sup>737</sup>.

Tra le anomalie del Gruppo, va rilevato come esso faccia riferimento al Consiglio Affari generali, e non al Consiglio GAI. Inoltre, il Gruppo è guidato dalla presidenza politica di turno, come avviene generalmente per i gruppi GAI, a differenza dei gruppi regionali e di quelli che fanno capo al Consiglio affari esteri, che hanno invece una presidenza stabile che fa capo al SEAE. Tale peculiarità conferma la difficile collocazione della politica di immigrazione esterna. A tal proposito, il mandato del Gruppo rivisto nel 2002, sottolinea come “*The High Level Working Group on Asylum and Migration will perform following tasks with a cross-pillar perspective and without prejudice to the works of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum within its competence*”<sup>738</sup>.

#### **5.4.6. Il ruolo delle organizzazioni internazionali**

L'Unione non si è dotata ad oggi di un'agenzia dedicata in maniera specifica all'immigrazione<sup>739</sup>, pertanto nella fase di realizzazione dei progetti si affida generalmente ad organizzazioni internazionali che hanno una lunga esperienza nel campo, quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (CISPM, meglio noto come ICMDP-*International Centre for Migration Policy Development*)<sup>740</sup>.

L'OIM rappresenta la principale organizzazione intergovernativa in ambito migratorio. Fondata nel 1951, conta 165 Stati membri, ha una struttura flessibile e oltre 460 uffici dislocati in più di 100 paesi. Dal settembre 2016 l'OIM è entrata nel sistema ONU diventando Agenzia Collegata alle Nazioni Unite.

Il CISPM ha invece un'impronta europea ed è stato fondata nel 1993, su iniziativa di Austria e Svizzera, per servire come meccanismo di sostegno per le consultazioni informali,

---

<sup>737</sup> Il mandato del Gruppo, così come modificato nel 2002, prevede a tal proposito “*If need be, co-ordinate and facilitate the exchange of strategic information on initiatives and projects relevant to asylum and migration in countries of origin and transit that are undertaken by Member States and the Commission*”. Council, doc. 9433/02, *Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration, op.cit.*, punto 9.

<sup>738</sup> Ivi, pag. 2.

<sup>739</sup> Il mandato dell'agenzia europea FRONTEX è infatti focalizzato sulle frontiere, mentre quello dell'EASO (in procinto di diventare un'agenzia a tutti gli effetti) è legato alla politica di asilo.

<sup>740</sup> Il ruolo delle organizzazioni internazionali non costituisce oggetto della presente trattazione pertanto verrà soltanto brevemente accennato al fine di evidenziare la complessità e varietà di attori coinvolti nell'implementazione dei partenariati.

e per contribuire alla cooperazione multilaterale in materia di migrazione e asilo. Oggi è un'organizzazione composta da dodici Stati Membri<sup>741</sup>.

Entrambe le organizzazioni sono i partner principali delle iniziative promosse nell'ambito dei partenariati per la mobilità<sup>742</sup>, e tra i maggiori beneficiari dei fondi europei e nazionali destinati alla realizzazione dei progetti<sup>743</sup>.

L'OIM viene considerato generalmente un partner in grado di proporre delle attività concrete in linea con gli obiettivi del partenariato oppure di assistere i governi coinvolti nello sviluppo di progetti adattati alle specifiche esigenze<sup>744</sup>. Inoltre, si tratta di un'organizzazione che può fornire importanti informazioni sugli stati terzi e sui flussi migratori e che ha acquisito un'ampia competenza nell'elaborazione di profili migratori.

Il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali può rappresentare un vantaggio per l'UE pertanto sia per la possibilità di beneficiare della loro esperienza, capacità di intervento e flessibilità, sia per facilitare in alcuni casi il dialogo con gli Stati terzi<sup>745</sup>. Seppure non ufficialmente coinvolte nella negoziazione, le organizzazioni internazionali possono intervenire anche nella fase preparatoria dei partenariati, e vengono viste generalmente dagli Stati terzi come dei soggetti più neutrali<sup>746</sup>. Ad esempio, nel caso della Moldova, la sede dell'OIM di Chisinau ha influito sulla richiesta del Paese di siglare un partenariato per la mobilità, ricoprendo un ruolo trainante, e lo ha assistito nella proposta e definizione della dichiarazione<sup>747</sup>.

L'importante ruolo delle organizzazioni internazionali è emerso nel corso delle interviste<sup>748</sup>, ed è evidenziato dalla Commissione stessa, riflettendosi nei documenti politici, e nella crescente formalizzazione delle relazioni bilaterali<sup>749</sup>.

---

<sup>741</sup> Austria, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Svizzera.

<sup>742</sup> Identificati come “*subcontractors of Eu projects*”, cfr. LAVENEX S., *Multilevelling EU external governance: the role of international organisations in the diffusion of EU migration policies*, *op.cit.*, pag. 567; POTAUX C., *The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnerships*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, *op.cit.*, pag. 186 e ss.); oppure “*implementing partners*”, Intervista 2; Intervista 14; Intervista 16.

<sup>743</sup> Intervista 2; Intervista 9; Intervista 12.

<sup>744</sup> POTAUX C., *The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnerships*, *op.cit.*, pag. 186.

<sup>745</sup> Intervista 14; Intervista 27; Intervista 29.

<sup>746</sup> Intervista 2; Intervista 14. A questo proposito nel corso di alcune interviste è stato fatto notare come l'OIM abbia una vocazione globale, mentre il CISPM (ICMPD) sia caratterizzato da un'impronta europea, quindi potenzialmente più vicina alla visione dell'UE.

<sup>747</sup> POTAUX C., *The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnerships*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, *op.cit.*

<sup>748</sup> Intervista 2; Intervista 3; Intervista 14.

La complessità giuridica e istituzionale fin qui descritta si arricchisce pertanto del coinvolgimento di altri attori, quali le organizzazioni internazionali, che hanno un ruolo cruciale nell'implementazione dei partenariati. Il ruolo delle organizzazioni internazionali non costituisce oggetto del presente lavoro e non verrà ulteriormente approfondito. Ai fini della presente analisi ci si limita a sottolineare come questo aspetto richieda un ulteriore sforzo in termini di coordinamento e di monitoraggio delle iniziative. D'altra parte, va considerato il fatto che l'attività di organizzazioni come OIM e CISPM è basata su progetti, e che queste non hanno sviluppato un proprio profilo in grado di controbilanciare l'attività dell'UE, ma generalmente lavorano su richiesta dell'UE o degli Stati traducendo in termini concreti gli obiettivi prefissati<sup>750</sup>.

### **5.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE**

Coinvolgere gli Stati terzi nella realizzazione di obiettivi interni (in particolare per quanto riguarda la riduzione dell'immigrazione irregolare) è stato tradizionalmente problematico per l'UE a causa della mancanza di incentivi da offrire soprattutto a quei paesi che non hanno alcuna prospettiva di diventare membri dell'Unione<sup>751</sup>. Con i partenariati per la mobilità si è tentato di colmare questa lacuna, cercando di assicurare la cooperazione dei paesi terzi nella gestione dei flussi migratori offrendo in cambio delle opportunità di mobilità e delle misure di migrazione legale. In questo modo, la condizionalità è stata definita in termini di ricompense positive, secondo il principio del “*more for more*”, risultando però insufficienti<sup>752</sup>.

Il parziale sviluppo della politica d'immigrazione dell'UE incide infatti sulla realizzazione dei partenariati per la mobilità, privando l'UE della possibilità di prevedere delle misure relative ai canali di immigrazione legale e all'ammissione di cittadini non europei a fini occupazionali, che restano in mano agli Stati membri e alla loro partecipazione volontaria.

---

<sup>749</sup> A titolo di esempio l'OIM ha firmato un accordo quadro con l'UE a novembre 2011. L'accordo consolida la cooperazione semplificando e velocizzando le procedure amministrative. Allo stesso modo, l'UE ha firmato di recente, nel 2016, un accordo con il CISPM.

<sup>750</sup> Cfr. LAVENEX S., *Multilevelling EU external governance: the role of international organisations in the diffusion of EU migration policies*, *op.cit.*, pag. 560-563; Intervista 2; Intervista 14.

<sup>751</sup> CARDWELL P.J., *New Modes of Governance in the External dimension of EU Migration Policy*, *op.cit.*, pag. 62.

<sup>752</sup> Sulla condizionalità come mezzo per raggiungere obiettivi politici, si veda, *inter alia*, TRAUNER F. AND KRUSE I., *EC visa facilitation and readmission agreements: a new standard EU foreign policy tool?*, *op.cit.*. Sull'insufficiente utilizzo degli incentivi nel vicinato, si veda, *inter alia*, WHITMAN R. AND WOLFF S., *Much ado about nothing? The European neighbourhood policy in perspective*, in WHITMAN R. AND WOLFF S. (eds), *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2010, pp.3-28.

Questo aspetto compromette l'equilibrio ambito dai partenariati, in linea con l'Approccio globale, e rende la Commissione incapace di offrire l'incentivo più persuasivo agli Stati terzi (*"the tastiest carrot"*, come lo definisce Hampshire<sup>753</sup>, o *"the sweetener"*, nelle parole di Cardwell<sup>754</sup>).

La politica dell'UE nell'ambito della migrazione legale risulta infatti ancora poco sviluppata e non è stato possibile ad esempio adottare un unico quadro giuridico che regoli le condizioni di accesso di cittadini di stati terzi per fini lavorativi. Tale ambito risulta particolarmente delicato per gli Stati membri, che alla luce di una ripartizione condivisa delle competenze, mantengono l'importante diritto di determinare il volume dei migranti economici da ammettere sul proprio territorio.

Di fatto, gli strumenti che l'UE ha disposizione sono troppo limitati per fornire iniziative sostanziali agli Stati terzi nell'ambito della migrazione regolare<sup>755</sup> e l'UE viene privata di importanti strumenti di negoziazione con gli Stati terzi. In questo settore, l'Unione può fornire supporto finanziario oppure può prevedere delle misure nell'ambito della politica dei visti, secondo le proprie competenze<sup>756</sup>. La riluttanza degli Stati membri ad estendere i canali legali di ingresso, d'altra parte, limita l'offerta che l'UE può fare agli Stati terzi in sede di negoziazione per assicurarsi la loro collaborazione nella gestione dei flussi migratori<sup>757</sup>.

Tali aspetti rendono necessaria la stipulazione di accordi complessi, che coinvolgano Unione, Stato terzo e Stati membri dell'Unione, mentre il contenuto e l'implementazione dei partenariati dipendono in larga misura dagli Stati membri, relegando all'UE un ruolo di coordinamento.

---

<sup>753</sup> HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, op.cit., pag. 580: "[...] the problem is that the tastiest carrot are not in the Commission's gift. Most of the thing that third countries want – above all, opportunities for their nationals to move and migrate to Europe- are member state competences".

<sup>754</sup> CARDWELL P.J., *New Modes of Governance in the External dimension of EU Migration Policy*, *International Migration-OIM*, Vol.51 (6), 2013. A proposito dell'utilizzo delle misure di migrazione legate come incentivo per avere la collaborazione degli Stati terzi nel controllo delle frontiere e nella lotta contro l'immigrazione irregolare, Cardwell afferma: "Using the regular migration possibilities as a sweetener, the EU Members States are free to include demands ranging from working arrangements to be concluded with FRONTEX (the EU's external border agency) and offers to help from EU Member States to improve migration-related tools (e.g. border surveillance and controls)", pag. 61.

<sup>755</sup> Tale aspetto viene ribadito anche da Wunderlich in WUNDERLICH D., *Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy*, op.cit., pag. 34.

<sup>756</sup> URBANO DE SOUSA C., *Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l'approche globale en matière d'immigration*, in MAES M. ET AL. (eds), *External Migration of EU migration and asylum law and policy*, op.cit., pp. 343-358.

<sup>757</sup> Tale aspetto viene ribadito anche nell'analisi di Dimitriadi, in DIMITRIADI A., *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*, European Council on Foreign Relations, Policy brief, April 2016.

Come sottolineato da Cholewinski, “[...] *the Eu as a whole has less o offer third countries in concrete terms. [...] Consequently, Eu (external) initiatives can only play a facilitative role in the sphere of legal migration, which is an inherent limitation.*”<sup>758</sup>

Nonostante l’Unione sia stata investita di una nuova responsabilità, negoziando a nome di tutti gli Stati membri forme di collaborazione con gli Stati terzi, come i partenariati per la mobilità, di fatto non ha ancora tutti gli strumenti per poterlo fare. Se l’Unione ha una competenza esclusiva, che si riflette anche esternamente, solo laddove è stata raggiunta un’armonizzazione interna<sup>759</sup>, è evidente come questo non sia il caso della politica di migrazione legale, data la competenza concorrente, l’esplicita riserva di competenza a favore degli Stati membri e la mancata armonizzazione di tutti i settori pertinenti. Di conseguenza, a discapito del grande potenziale che l’UE ha, potendo parlare a nome di 28 paesi, in termini concreti non necessariamente è in grado di fornire un valore aggiunto alla cooperazione con gli Stati terzi.

Inoltre, nonostante le intenzioni, o gli impegni espressi dall’UE, questi limiti compromettono la caratteristica principale dei partenariati, ovvero il loro equilibrio e carattere bilanciato, rendendo la coerenza della politica di migrazione esterna un obiettivo vago<sup>760</sup>. Pur essendo presenti nei partenariati le diverse componenti dell’immigrazione, analizzando il contenuto dei partenariati conclusi fino ad oggi, si può rilevare una predominanza degli elementi legati al controllo dell’immigrazione irregolare, come la cooperazione degli Stati terzi in materia di rimpatrio e riammissione, e il rafforzamento delle loro capacità di gestione dei flussi migratori.

L’equilibrio tra i diversi elementi della politica di immigrazione rappresenta un obiettivo dichiarato dall’Unione, che aggiunge un ulteriore elemento di complessità. Un approccio bilanciato tuttavia risulta indispensabile sia per riflettere la nuova e ampliata visione del fenomeno dell’immigrazione, che da un approccio più incentrato sulla sicurezza ha inglobato nuovi elementi, sia per coinvolgere attivamente paesi non membri dell’UE nella gestione congiunta del fenomeno dell’immigrazione, come evidenziato a più riprese dalla Commissione<sup>761</sup>, dato che l’Unione ha un maggiore interesse a cooperare nell’ambito

---

<sup>758</sup> CHOLEWINSKI R., *The external dimension of EU immigration policy*, op.cit., pag. 494.

<sup>759</sup> MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations*, op.cit.

<sup>760</sup> WUNDERLICH D., *Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy*, op.cit., pag.37.

<sup>761</sup> Cfr. COM(2002) 703 *Integrare le questioni connesse all’immigrazione nelle relazioni dell’Unione Europea con i Paesi terzi*, op.cit.; COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell’UE*, op.cit.; COM (2011) 743 definitivo, *L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità*. op.cit.; SEC (2009) 1240 final, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, op.cit.

dell'immigrazione rispetto ai suoi vicini<sup>762</sup>. Inoltre, se tale equilibrio viene a mancare, si rischia di compromettere la stessa credibilità dell'Unione di fronte agli Stati terzi.

Questo potrebbe portare gli Stati membri ad accettare un ulteriore sviluppo della politica comune di immigrazione dell'Unione in futuro, soprattutto sul versante della migrazione legale, per dotare l'Unione degli strumenti necessari per poter svolgere un ruolo attivo anche sul versante esterno. Come evidenziato da Lavenex, "Mobility partnerships will add an external element to the internal pressure towards greater Community competence over economic migration"<sup>763</sup>. Inoltre, potrebbe favorire un maggiore coinvolgimento degli Stati membri nei partenariati per la mobilità.

Per superare gli attuali limiti, senza incidere sulla attuale politica di immigrazione dell'UE in materia di immigrazione, si potrebbe ad esempio ipotizzare lo sviluppo di un'unica e più ampia offerta in ambito di immigrazione legale per gli Stati terzi da presentare a nome dell'Unione europea, composta da tutte le iniziative già presenti a livello degli Stati membri o che gli Stati intendono sviluppare (come le quote nazionali per i lavoratori migranti)<sup>764</sup>. Un'altra possibilità per l'UE di superare i limiti in questo settore e in termini di competenza, garantendo un valore aggiunto alla sua azione, potrebbe essere quello di incentivare la cooperazione con gli Stati terzi in ambito di immigrazione irregolare utilizzando strumenti di competenza dell'UE, non esclusivamente collegati al tema dell'immigrazione. L'UE infatti intesse una serie di rapporti con gli Stati di origine e transito dei flussi migratori che riguardano diversi settori, da quello economico, a quello di sicurezza, sviluppo o commerciale, e potrebbe inserire il dialogo sull'immigrazione nel contesto di iniziative più ampie, avendo maggiore leva e credibilità e potendo garantire un valore aggiunto<sup>765</sup>.

La prima opzione non sembra al momento incontrare il favore degli Stati membri<sup>766</sup>, mentre la seconda possibilità è stata in qualche modo abbracciata nel corso del 2016, con la proposta dei nuovi quadri di cooperazione con paesi strategici in termini di flussi migratori, sotto l'impulso congiunto della Commissione e dell'Alto Rappresentante<sup>767</sup>.

Va ricordato infine che il principale strumento dell'Unione in ambito di mobilità resta legato alle politiche di visti, e difatti i partenariati includono un impegno ad aprire

---

<sup>762</sup> LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, in *The External Dimension of Justice and Home Affairs. A Different Security Agenda for the European Union?*, *op.cit.*

<sup>763</sup> LAVENEX, S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU External Relations, *op.cit.*

<sup>764</sup> Di tale ipotesi si è discusso anche nel corso di alcune interviste: Intervista 6; Intervista 8.

<sup>765</sup> Di tale ipotesi si è discusso anche nel corso di alcune interviste: Intervista 1; Intervista 8; Intervista 15; Intervista 16.

<sup>766</sup> Intervista 6; Intervista 16.

<sup>767</sup> Il nuovo quadro di partenariato verrà brevemente analizzato nel capitolo 7.

successivamente dei negoziati per la conclusione di accordi di riammissione e facilitazione dei visti<sup>768</sup>. I partenariati vengono cioè concepiti come un primo passo per rafforzare un dialogo e stabilire un rapporto di fiducia tra i paesi che preluda a forme di cooperazione più stringente<sup>769</sup>.

In merito al secondo elemento analizzato, come evidenziato, la ripartizione delle competenze in materia di immigrazione tra Unione europea e Stati membri incide sullo sviluppo concreto dei partenariati per la mobilità, anche per quanto riguarda l'interazione tra livello europeo e nazionale<sup>770</sup>.

Gli Stati membri continuano a concludere rapporti di cooperazione bilaterali sul tema dell'immigrazione con Stati terzi, parallelamente a quelli stipulati a livello europeo. Così facendo, a volte possono limitare o ostacolare l'operato della Commissione, in altri casi replicano a livello europeo quanto realizzato sul piano nazionale, di fatto compromettendo la possibilità per la Commissione di fornire un valore aggiunto nell'ambito delle iniziative proposte<sup>771</sup>.

Il ruolo degli Stati membri, e la complessa interazione tra questi e la Commissione, incide sulle varie fasi dello sviluppo dei partenariati per la mobilità, dalla formulazione, al contenuto e alla forma giuridica scelta, sino all'implementazione, che è nelle mani dei governi nazionali. La Commissione mantiene un ruolo importante, sia di iniziativa che di coordinamento, ma, come si evince dall'analisi, questo ruolo è limitato dagli Stati membri. La Commissione agisce su mandato del Consiglio, gli Stati incidono nella scelta dei potenziali partner, e hanno generalmente puntato ad avere un equilibrio tra la dimensione orientale e quella meridionale, mentre l'offerta che la Commissione è in grado di fare ai partner durante i negoziati dipende dalle proposte avanzate su base volontaria dagli Stati

---

<sup>768</sup> La politica dei visti è di competenza dell'Unione. Per la sua approvazione necessita comunque dell'accordo degli Stati nell'ambito del Consiglio.

<sup>769</sup> In questo senso Hampshire evidenzia: "MPs [mobility partnerships] are therefore intended to establish a dialogue – and build up trust- through what might be described as 'soft' issue-linkage (non-binding commitments to work on x in return for y) as a prelude to 'harder' issue-linkage in the form of binding agreements on visas and readmissions". HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation.*, *op.cit.*, pag. 581.

<sup>770</sup> A tal proposito, Labayle, nell'analizzare le competenze esterne dell'UE in materia di immigrazione, ed in particolare la mancanza di una competenza esclusiva, ne evidenzia due conseguenze: l'impossibilità di realizzare un approccio globale; e l'esigenza di coordinare l'azione dell'UE con quella degli Stati membri. LABAYLE H., *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in MAES M. ET AL. (eds), *op.cit.*, pag. 194-201.

<sup>771</sup> Alcuni autori si sono espressi criticamente a tal proposito, richiamando il principio di leale cooperazione, di cui si discuterà anche nel capitolo 6, e considerando l'atteggiamento degli Stati membri incoerente e contraddittorio con quanto emerge in sede di Consiglio e Consiglio europeo, laddove viene invece promossa una maggiore azione esterna dell'UE in ambito di immigrazione. *Cfr.* SEEBERG P., *Mobility Partnerships and the EU, Part II: The Cases of Libya, Morocco and Tunisia*, in News Analysis, Syddansk Universitet, July 2014.



membri, che privilegiano progetti bilaterali piuttosto che multilaterali. Una volta concluso il partenariato, la Commissione può soltanto incoraggiare gli Stati a rispettare gli impegni presi, ma non può garantirne l'implementazione, in quanto si basa su una dichiarazione congiunta che ha un valore politico e non è giuridicamente vincolante.

Inoltre, la partecipazione differenziata e l'eterogeneità degli obiettivi e della tipologie di iniziative proposte rischiano di porre dei problemi di coerenza; la bassa partecipazione degli Stati può incidere sull'equilibrio a cui ambiscono i partenariati; e la descrizione vaga dei progetti che si intende realizzare rende difficile la valutazione e misurazione degli obiettivi raggiunti<sup>772</sup>.

Ciononostante, l'avvio dei partenariati rimane una priorità per la Commissione, che seppur costretta a dover limitare il proprio ruolo, ritiene debbano essere promossi come *“quadro principale per la cooperazione nel settore della migrazione e della mobilità tra l'Ue e i suoi partner”*<sup>773</sup>.

Questo suggerisce le potenzialità insite nello strumento, che potrebbe favorire un maggior coordinamento tra Unione e Stati membri sul tema dell'immigrazione e una maggiore coerenza tra le rispettive politiche, portando gradualmente verso una più ampia armonizzazione in materia a livello europeo<sup>774</sup>.

I partenariati infatti danno alla Commissione la possibilità di mediare e coordinare diverse iniziative intraprese a livello nazionale e sovranazionale nei confronti di alcuni paesi terzi, nel tentativo di presentare un'unica offerta a nome dell'UE. I continui scambi di informazioni sono favoriti dalle riunioni nell'ambito dei meccanismi di monitoraggio, come la *Taskforce*, che contribuiscono a rafforzare il dialogo tra la Commissione e i governi nazionali. Questi incontri sono di fondamentale importanza, in senso più generale, per sviluppare un clima di fiducia reciproca tra Stati membri e Commissione, una maggiore comprensione degli interessi e delle esigenze a livello nazionale, e per tentare di delineare gradualmente una visione e un interesse comune<sup>775</sup>.

Inoltre, la possibilità di inserire in un'unica iniziativa dell'UE diverse proposte giunte dai paesi europei, seppure su base volontaria e con tutti i limiti fin qui evidenziati,

---

<sup>772</sup> Alcuni di questi aspetti emergono anche in CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, *op.cit.*

<sup>773</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, *op.cit.*, pag. 11.

<sup>774</sup> Lavenex e Stucky affermano a tal proposito *“Against this background, Mps [Mobility Partnerships] may be considered as an instrument to gradually move the current political and institutional setting towards a more intensive form of internal coordination. They may act as bottom-up facilitators for more harmonization in migration policy at the EU level, allowing for better coordination and coherence of the EU activities through at least two intertwined avenues: institution building and political socialization”* LAVENEX, S., STUCKY R., *Partnering for migration in EU External Relations*, *op.cit.*, pag. 137.

<sup>775</sup> Intervista 1.

potenzialmente può costituire un valore aggiunto sia per l'azione dell'UE, che viene completata dall'azione degli Stati membri laddove non ha la competenza o gli strumenti per agire, sia per gli Stati membri, che possono così beneficiare anche di iniziative intraprese dalla Commissione o da altri Stati.

Questo aspetto è ben evidenziato anche nella valutazione dell'Approccio globale alla migrazione, di cui il partenariato per la mobilità rappresenta l'espressione principale, in cui si afferma: *“La Commissione ritiene che il nuovo approccio globale dell'UE in materia di migrazione e mobilità rappresenti il quadro strategico necessario per aggiungere valore all'azione dell'UE e degli Stati membri in questo settore: l'approccio globale può infatti rispondere alle preoccupazioni e alle aspirazioni dell'UE con maggiore efficacia ed efficienza di quanto non possano i singoli Stati membri, oltre a fornire un valido sostegno e un incentivo alle politiche bilaterali e nazionali degli Stati membri in questo settore”*<sup>776</sup>.

Infine, l'analisi ha sottolineato l'esigenza di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nello sviluppo dei partenariati per la mobilità a livello europeo per garantire coerenza e credibilità all'azione dell'UE ed evitare sovrapposizioni<sup>777</sup>.

Una buona cooperazione inter e intra-istituzionale può contribuire a donare un valore aggiunto al quadro di cooperazione promosso dall'UE, dotando la Commissione degli strumenti necessari per la negoziazione, coinvolgendo gli Stati membri attivamente, favorendo una convergenza di visioni tra Commissione, Consiglio e SEAE. Il coordinamento viene sostenuto in fase di implementazione da vari meccanismi di monitoraggio, ed è importante per incoraggiare una concreta realizzazione delle iniziative previste, e per mantenere un dialogo costante tra le parti coinvolte.

Al di là dei singoli progetti previsti, i partenariati si sono affermati come quadri di cooperazione in grado di favorire un'interazione costante tra i diversi soggetti, sia tra UE e Stati terzi, costituendo un primo passo verso accordi più stringenti, sia all'interno dell'Unione stessa, incoraggiando uno scambio di pratiche, informazioni, vedute al fine di individuare interessi e visioni comuni.

Per quanto riguarda le istituzioni coinvolte dell'UE, va notato che la forma giuridica dei partenariati, che si basano su dichiarazioni politiche non vincolanti, incide sul ruolo del parlamento e della Corte di Giustizia, che vengono escluse dalla procedura di sviluppo.

D'altra parte, riflettendo l'ambizione dell'UE di sviluppare un approccio olistico nell'ambito dell'immigrazione, e la necessità di collegare i vari elementi della politica di immigrazione

---

<sup>776</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 23.

<sup>777</sup> Tale aspetto viene ribadito dalla stessa Commissione nell'Approccio globale: *“La Commissione, il SEAE e gli Stati membri devono collaborare strettamente per garantire un'azione coerente nell'ambito di questo quadro comune dell'UE”*. COM (2011) 743, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 23.

come incentivi per favorire la cooperazione da parte di stati terzi, diversi sono i settori coinvolti all'interno delle istituzioni europee. La dimensione organizzativa insita nelle istituzioni assume così un ruolo importante, e il coordinamento dei dipartimenti e gruppi di lavoro e la convergenza di visioni può incidere sulla concreta possibilità per l'UE di portare avanti le iniziative e utilizzare tutti gli strumenti che ha a sua disposizione nella negoziazione e conclusione di partenariati per la mobilità. Tale coordinamento inoltre è rilevante anche al fine di ottimizzare i fondi utilizzati negli Stati terzi, evitando sovrapposizioni o duplicazioni, in quanto le attività previste dai partenariati vengono finanziate nell'ambito di programmi promossi da diversi dipartimenti della Commissione europea, o in misura minore dal SEAE, e dagli Stati membri.

Le interviste realizzate hanno evidenziato come negli ultimi anni, soprattutto a partire dalla più recente Commissione eletta nel 2014, si sia affermata una consapevolezza crescente dell'importanza di garantire un'azione dell'UE più coerente e coordinata. Tale attenzione si è stata favorita da diversi fattori: tra questi, l'affermazione della dimensione esterna della politica di immigrazione, che ha acquisito sempre più rilevanza; l'inclusione all'interno dei quadri di cooperazione con gli Stati terzi di più elementi legati al tema dell'immigrazione; la creazione del SEAE e il ruolo più attivo in questo ambito dell'Alto Rappresentante, nella sua doppia veste. Inoltre, la cosiddetta crisi migratoria che ha investito l'Europa a partire dal 2015 ha sicuramente accelerato tale consapevolezza.

Il nuovo metodo di lavoro della Commissione, che svolge la propria attività anche in maniera trasversale per gruppi di lavoro tematici, è un esempio dell'impegno profuso dalle istituzioni per garantire un costante dialogo tra le istituzioni; così come il ruolo di coordinamento ricoperto all'interno della Commissione dal Segretariato generale; e più in generale il doppio incarico ricoperto dall'Alto Rappresentante.

Si tratta tuttavia di un processo in corso, e se da una parte le istituzioni stanno facendo dei passi importanti nel tentativo di “parlare con una voce sola”, dall'altra, soprattutto in iniziative “miste” come i partenariati per la mobilità, rimane il ruolo fondamentale degli Stati membri, che possono far valere le proprie visioni e interessi sia singolarmente che all'interno del Consiglio<sup>778</sup>.

---

<sup>778</sup> Intervista 20.

## **CAPITOLO 6. L'IMPATTO DELLA DIMENSIONE INTERNA SULLO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DELLA DIMENSIONE ESTERNA: IL CASO DEGLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE**

SOMMARIO: 6.1. Considerazioni introduttive – 6.2. Lo sviluppo della politica interna di immigrazione – 6.2.1. In fase di negoziazione: il parallelismo tra accordi di riammissione e accordi di facilitazione dei visti - 6.2.2. In fase di negoziazione: la questione degli incentivi - 6.2.3. In fase di implementazione: il legame tra la politica di rimpatrio e gli accordi di riammissione - 6.3. L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale: il ruolo degli stati membri - 6.3.1. Una competenza condivisa: accordi di riammissione a livello europeo e a livello nazionale - 6.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e negoziazione degli accordi di riammissione - 6.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio degli accordi di riammissione - 6.4. Il coordinamento delle istituzioni europee - 6.4.1. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale - 6.4.2. Il coinvolgimento del Parlamento europeo - 6.4.3. L'interazione e il coordinamento intra-istituzionale - 6.5. Considerazioni conclusive e prospettive

### ***6.1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE***

Il legame tra politica interna e dimensione esterna, che caratterizza tutto lo sviluppo dell'azione esterna della politica di immigrazione dell'UE, è evidente anche negli accordi di riammissione. La conclusione di tali accordi è infatti funzionale ad una efficace politica di rimpatri, ed è considerata essenziale in termini di lotta all'immigrazione irregolare.

Anche in questo caso, saranno analizzate in particolare tre dinamiche interne all'UE che possono incidere sullo sviluppo degli accordi di riammissione, in quanto principale strumento vincolante della politica esterna di immigrazione.

Per quanto riguarda lo sviluppo della politica di immigrazione dell'UE, questa può influenzare gli accordi principalmente in due modi. In fase di negoziazione, come si è visto per i partenariati per la mobilità, può condizionare gli strumenti che l'Unione ha a disposizione per concludere l'accordo con Paesi terzi. L'utilizzo di incentivi in questo caso risulta di particolare rilevanza trattandosi di un ambito che rappresenta un interesse principalmente per l'Unione. In sede di implementazione, il legame tra dimensione interna ed esterna è particolarmente evidente in questo strumento, in quanto gli accordi di riammissione costituiscono un elemento complementare e funzionale all'attuazione della direttiva rimpatri.

In entrambi i casi, sia in fase di negoziazione che di implementazione, gli Stati terzi continuano a rivestire un ruolo importante, anche se gli accordi di riammissione negoziati dalla Commissione vengono firmati solo dall'UE. Inoltre, trattandosi di una competenza condivisa, gli Stati membri mantengono la possibilità di concludere proprio accordi a livello bilaterale<sup>779</sup>.

Infine, il complesso rapporto tra livello nazionale e livello europeo si riflette nei rapporti tra Commissione e Consiglio, e si aggiunge alla complessa macchina istituzionale che viene messa in moto per concludere accordi di riammissione.

Inoltre, all'interno delle stesse istituzioni, sono diverse le unità o i gruppi di lavoro coinvolti, mentre il ruolo del SEAE, seppure non è del tutto precisato, è in fase di definizione e va considerato in tutti le misure che riguardano l'azione esterna dell'Unione.

Il presente capitolo si suddivide pertanto in tre sezioni che intendono approfondire le tre dinamiche interne descritte.

Nel primo paragrafo verranno analizzati due aspetti della politica interna all'UE in materia di immigrazione: le misure in materia di immigrazione legale e di visti che possono essere utilizzate come incentivi in fase di negoziazione; e il legame tra la politica di rimpatri e gli accordi di riammissione.

Nel secondo paragrafo verrà analizzato il ruolo degli Stati membri negli accordi di riammissione, mettendo in evidenza in particolare questi due aspetti: i quesiti di natura giuridica e le possibili conseguenze di una competenza condivisa con gli Stati membri in materia; e il ruolo degli Stati membri nelle diverse fasi di sviluppo, negoziazione, implementazione e monitoraggio degli accordi a livello europeo.

Nel terzo paragrafo, verrà analizzato dapprima il ruolo delle varie istituzioni, e successivamente il coinvolgimento delle direzioni e gruppi di lavoro all'interno della Commissione e del Consiglio, in quanto principali istituzioni protagoniste della conclusione degli accordi di riammissione.

Al termine del capitolo verranno quindi delineate delle considerazioni conclusive e delle possibili prospettive relative ai tre ambiti analizzati.

---

<sup>779</sup> Sulla competenza condivisa con gli Stati membri di negoziare e concludere accordi di riammissione si rimanda al capitolo 4.

## 6.2. LO SVILUPPO DELLA POLITICA INTERNA DI IMMIGRAZIONE

### 6.2.1. In fase di negoziazione: il parallelismo tra accordi di riammissione e accordi di facilitazione dei visti

Con il Trattato di Amsterdam, l'Unione ha acquisito la competenza implicita di negoziare e concludere accordi di riammissione, ma ben presto è emersa la difficoltà di stipulare tali accordi e la necessità di offrire degli incentivi ai paesi terzi.

Dato che la politica di visti è di competenza dell'Unione<sup>780</sup>, in molti casi è stato utilizzato questo strumento come leva per incoraggiare la cooperazione degli stati partner. In alcuni, più rari, casi, l'accordo di riammissione è stato concluso offrendo in cambio un regime di esenzione del visto (Hong Kong e Macao), mentre con i paesi posti alle frontiere orientali dell'UE, gli accordi sono stati generalmente conclusi parallelamente agli accordi di facilitazione dei visti. I negoziati con la Federazione russa e poi con l'Ucraina, ad esempio, hanno subito una reale accelerazione soltanto quando l'UE si è impegnata, su loro richiesta, a negoziare allo stesso tempo accordi di facilitazione del visto<sup>781</sup>. Su questa scia, è stato stabilito così uno stretto legame tra riammissione e politica dei visti, e il Consiglio nel Luglio del 2004 ha autorizzato formalmente la Commissione a negoziare anche accordi di facilitazione dei visti.

Successivamente la Moldova ha negoziato i due accordi in maniera congiunta sin dall'inizio<sup>782</sup> e questo ha contribuito ancora di più a stabilire un esempio di negoziazione parallela dei due accordi che ne ha favorito una conclusione in tempi più rapidi incontrando il favore degli paesi del vicinato orientale europeo.

---

<sup>780</sup> Tale competenza, introdotta con il Trattato di Amsterdam, è oggi disciplinata dall'art. 77 TFUE, che stabilisce: "L'Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne".

<sup>781</sup> Sugli accordi di facilitazione del rilascio del visto, e la parallela negoziazione con gli accordi di riammissione, si vedano, *inter alia*, MARTENCZUK B., *Visa Policy and EU External Relations*, op.cit.; TRAUNER F., KRUSE I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, op.cit.; GROMOV J., *EC Visa Facilitation agreements and readmission-State of Play and Future Perspectives*, in MAES M. ET AL. (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, op.cit., pp. 221-249.

<sup>782</sup> La Federazione Russa ha ultimato i negoziati nel Maggio 2006 e gli accordi sono entrati in vigore nel Giugno 2007; sulla sua scia, l'Ucraina ha stipulato gli accordi nell'Ottobre 2006, in vigore da Gennaio 2008. Per quanto riguarda la Repubblica Moldova, il paese ha avviato le discussioni più tardi, giungendo ad un duplice accordo nel Novembre del 2007, in vigore dal Gennaio 2008.

La questione dei visti rappresenta infatti un tema molto delicato per questi paesi<sup>783</sup>.

Il Trattato di Amsterdam ha trasferito notevoli competenze in materia di visti alla Comunità europea, introducendo il Titolo IV relativo a “Visti, Asilo, Immigrazione e altre politiche relative alla libera circolazione delle persone” nell’ambito giuridico comunitario. Inoltre, l’*acquis* Schengen è stato annesso al Trattato, e con esso tutte le misure di armonizzazione dei visti decise dai paesi dell’area, al di fuori della Comunità europea<sup>784</sup>. La politica di visti europea è stata accolta in maniera molto negativa dai paesi del vicinato, contribuendo ad alimentare la percezione di una chiusura da parte dell’UE, anche perché ottenere un visto Schengen può risultare relativamente complicato o costoso. D’altra parte, nell’Unione si è raggiunto gradualmente un generale consenso sul fatto che una rigida politica dei visti non riesca ad eliminare problemi come la criminalità organizzata o l’immigrazione irregolare, mentre hanno assunto una maggiore rilevanza gli accordi di riammissione, strumenti fondamentali per facilitare il rientro di immigrati irregolari o persone a cui è stato negato il diritto di asilo.

Per quanto riguarda il contenuto degli accordi di facilitazione dei visti, esso si riferisce alla semplificazione per il rilascio di visti di breve durata per un totale di 90 giorni su un arco temporale di 6 mesi (mentre per quelli di lunga durata la competenza rimane alle autorità competenti degli stati membri), e a particolari categorie di cittadini, quali membri di delegazioni ufficiali che partecipano a riunioni o altri eventi, persone d’affari, giornalisti, studenti, parenti stretti che vogliono recarsi in visita ad una famiglia residente nell’UE, persone legate ad attività culturali ed artistiche incluse le università. L’appartenenza ad una di queste categorie deve essere debitamente provata. Oltre a prevedere delle procedure semplificate, più rapide (circa 10 giorni) e trasparenti, negli accordi di facilitazione viene determinato un prezzo fisso per l’ottenimento del visto.

D’altra parte, una valutazione degli accordi UE di facilitazione del visto ha dimostrato che l’attuazione di tali accordi non comporta un aumento dell’immigrazione irregolare nell’UE in provenienza da tali paesi e che gli Stati membri rimangono totalmente liberi di decidere a chi rilasciare visti. Questa conclusione, insieme al generale miglioramento delle pratiche di rilascio apportato dal codice dei visti, indica chiaramente, secondo la Commissione, che gli

---

<sup>783</sup> Intervista 3; Intervista 31.

<sup>784</sup> Sull’*acquis* di Schengen si veda *supra*. Per un approfondimento sulla politica dei visti, si veda PEERS S., GUILD E., TOMKIN J., (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Volume 1: Visas and Border Controls*, 2nd rev.ed., M.Nijhoff, Leiden, 2012.

accordi di facilitazione del visto possono costituire l'incentivo necessario ai negoziati di riammissione senza aumentare la migrazione irregolare<sup>785</sup>.

Inaugurando la negoziazione parallela dei due accordi, l'Unione ha potuto quindi far leva su uno strumento che ricade nella sua competenza per poter incoraggiare la cooperazione di alcuni Stati terzi nell'ambito della riammissione. La facilitazione dei visti, tuttavia, è a beneficio soltanto di alcune categorie ristrette di cittadini, e ha funzionato come incentivo nei paesi del vicinato orientale sia per la sensibilità che ha ricoperto il tema dei visti per questa regione, dopo l'allargamento ad est dell'UE e l'estensione dell'area Schengen, sia perché qui l'UE ha in generale un'influenza più forte, determinata dalla prospettiva, anche se lontana, di adesione. Secondo Wunderlich, tuttavia, un reale e più concreto incentivo potrebbe invece essere costituito dalla liberalizzazione dei visti<sup>786</sup>, che resta tuttavia un obiettivo di lungo periodo, sottoposto al rispetto di determinate condizioni<sup>787</sup>.

Con la conclusione parallela dei due accordi, l'Unione cerca di rispondere a due esigenze apparentemente in conflitto: garantire la propria sicurezza interna, stabilendo al tempo stesso dei rapporti più stretti con i paesi del vicinato, prendendo le loro richieste in debita considerazione. Tali accordi rappresentano uno strumento per promuovere riforme nell'ambito della giustizia e degli affari interni nel vicinato prendendo in considerazione una delle maggiori cause di malcontento in queste regioni, legato alla politica dei visti. Al contempo, essi rispondono all'interesse primario dell'Unione di garantire la sicurezza dei propri confini esterni e lottare contro l'immigrazione irregolare. In questo modo, oltre a facilitare la cooperazione, la combinazione degli accordi riflette l'obiettivo di sviluppare un Approccio globale e *“partenariati che affrontino le questioni legate alla migrazione e alla mobilità in modo tale da rendere la cooperazione vantaggiosa per entrambe le parti”*<sup>788</sup>. Tale collegamento infatti, come evidenzia la Commissione, *“può essere vantaggioso per i paesi terzi in quanto offre opportunità di mobilità salvaguardando al contempo la sicurezza e riducendo il rischio di immigrazione irregolare”*<sup>789</sup>.

Ciononostante, l'utilizzo di questo incentivo si è rilevato più problematico nei confronti di altri paesi, in particolare della sponda meridionale, soprattutto a causa della reticenza degli

---

<sup>785</sup> SEC(2009) 1401 final, *Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries*, op.cit.

<sup>786</sup> WUNDERLICH D., *The limits of external governance: Implementing EU external migration policy*, op.cit., pag. 1422.

<sup>787</sup> Ai confini orientali dell'UE, sono esenti dal visto ad oggi i paesi dei Balcani occidentali (con l'eccezione del Kosovo i cui dialoghi sono in corso), la Moldova, la Georgia e l'Ucraina (le ultime due hanno ottenuto l'esenzione di recente, nel corso del 2017).

<sup>788</sup> COM/2011/248, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, op.cit.

<sup>789</sup> COM (2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, op.cit., pag. 17.



Stati membri, che in sede di Consiglio elaborano gli orientamenti per il negoziato e ne emettono il mandato<sup>790</sup>.

Come evidenziato dalla stessa Commissione, la Cina e l'Algeria hanno chiesto ripetutamente l'adozione di misure in materia di visto, senza incontrare il favore dell'UE per svariati motivi, e a causa di questa mancanza di incentivi l'Unione finora non è stata in grado di avviare negoziati con i due paesi. Anche il Marocco e la Turchia hanno chiesto misure sui visti, e l'Unione è stata disposta a concederle soltanto dopo lunghi anni di negoziati, riuscendo a concludere l'accordo con la Turchia, ma non ancora con il Marocco<sup>791</sup>. Da un punto di vista geografico, cioè, è evidente come sussista una differenziazione, in quanto gli Stati membri sembrano generalmente meno disposti a fare concessioni in materia di visto a paesi che non hanno prospettive di adesione o con i quali nutrono dei legami meno forti da un punto di vista storico-culturale. Tale reticenza incide sicuramente sull'utilizzo che l'Unione può fare di tale strumento<sup>792</sup>.

### **6.2.2. In fase di negoziazione: la questione degli incentivi**

I visti rappresentano l'unico incentivo in mano all'Unione legato alla mobilità. Tuttavia, la Commissione nel corso dei negoziati deve attenersi al mandato del Consiglio, e quindi all'orientamento degli Stati membri in materia.

Le altre misure, come l'apertura di nuovi canali per la migrazione economica, che pure interessano gli Stati terzi, non sono invece di competenza dell'Unione, come è stato già ampiamente evidenziato nel paragrafo dedicato ai partenariati per la mobilità. Più in generale, inoltre, risulta difficile fornire agli Stati terzi incentivi legati all'immigrazione

---

<sup>790</sup> Intervista 2; Intervista 5; Intervista 14. Le condizioni che un paese terzo deve rispettare per ottenere la facilitazione dei visti possono d'altra parte variare da paese a paese. Il Consiglio ha identificato alcuni elementi comuni nel documento intitolato "*Common approach on visa facilitation*". Vi si afferma: "*The common approach is based on a case by case assessment of third countries while bearing in mind the EU's overall relations with candidate countries, countries with a European perspective, and countries covered by the European Neighbourhood Policy as well strategic partners*" (punto 2) e ancora "*The EC [European Commission] should take account of the following factors inter alia in deciding whether to open negotiations on visa facilitation with third countries: whether a readmission agreement is in place or under active negotiation; external relations objectives, [...]*" (punto 6). Council doc. 16030/05 RELEX 776, *Common approach on visa facilitation*, Brussels, 21.12.2005.

<sup>791</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, op.cit., pag. 6-7.

<sup>792</sup> Wolff evidenzia a tal proposito: "*Yet the main incentives to sign an EU readmission agreement are often of a financial nature and to obtain visa liberalization or facilitation. In the EU's southern neighbourhood this has not yet been the case, except for Turkey. This lack of credible incentives has been a real obstacle to the conclusion of readmission agreements and Mobility partnerships*", WOLFF S., *The European Union and the challenges of trans-Saharan migration*, in ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'remote Control' Practices*, op.cit., pag. 47.

legale, che ha vissuto uno sviluppo più frammentato a livello europeo, restando perciò in buona parte in mano alle decisioni nazionali<sup>793</sup>.

Di conseguenza, tra i maggiori ostacoli della negoziazione, la stessa Commissione europea ha rilevato proprio la mancanza di incentivi adeguati<sup>794</sup>.

L'Unione ha dovuto ricorrere pertanto anche ad altri strumenti. Un incentivo dotato di un forte potenziale è rappresentato ad esempio dall'assistenza finanziaria per l'attuazione dell'accordo, richiesta spesso dai paesi partner (come Marocco, Turchia, Ucraina e alcuni paesi dei Balcani occidentali<sup>795</sup>). La riammissione di cittadini nazionali e di cittadini di paesi terzi comporta infatti un notevole onere finanziario a carico dei paesi di accoglienza. Oltre ai costi relativi alle pratiche di riammissione (trasporto ecc.) che sono a carico del paese richiedente, l'UE ha finanziato diversi progetti volti a sostenere le politiche di reintegrazione e le capacità di accoglienza di alcuni paesi terzi con i quali ha concluso un accordo di riammissione. Per i cittadini nazionali occorre infatti creare le condizioni di una migliore reintegrazione nella società, contribuendo così anche ad evitare che cerchino di tornare illegalmente nell'UE. Per i cittadini di paesi terzi che attendono una successiva riammissione nel loro paese di origine, l'Unione può invece aiutare il paese partner a creare strutture di accoglienza adeguate e conformi alle norme europee<sup>796</sup>.

L'assistenza finanziaria può produrre un notevole effetto di incentivazione, purché i finanziamenti offerti siano sostanziosi e vadano ad aggiungersi a quelli già programmati o promessi nel quadro dei rispettivi programmi geografici dell'UE (come lo strumento di assistenza preadesione o lo strumento europeo di vicinato e partenariato). La stessa Commissione tuttavia, rileva a tal proposito che *“l'unico strumento che potrebbe, in linea di principio, garantire questo finanziamento aggiuntivo è il programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo, che però dispone di una dotazione molto limitata (circa 54 milioni di euro annui) ed essendo concepito per finanziare attività di cooperazione in tutto il mondo può destinare risorse molto limitate a un singolo paese terzo”*<sup>797</sup>. Inoltre, il programma tematico è

---

<sup>793</sup> Come evidenziato, le proposte in materia di migrazione legale dipendono dal coinvolgimento dagli Stati membri, generalmente riluttanti ad utilizzare questo strumento, pur utilizzando talvolta la migrazione economica legale come un incentivo per ottenere la cooperazione a livello bilaterale, anche in ambito di riammissione. Panizzon a tal proposito cita ad esempio la cooperazione tra Spagna e Senegal che si è basata su una serie di accordi nel 2006/2007 in cui la Spagna ha offerto una quota di permessi di lavoro temporanei annui in cambio di un accordi di riammissione e il posizionamento di pattuglie coordinate da Frontex lungo la costa del Senegal. Cfr. PANIZZON, M., *Labour mobility: A win-win model for trade and development. The case of Senegal*, Geneva Trade and Development Forum, Discussion Paper, 2008, pgg 27-34.

<sup>794</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, pag. 8.

<sup>795</sup> Intervista 5; Intervista 7.

<sup>796</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, pag. 7.

<sup>797</sup> *Ibidem*

concepito esclusivamente per i paesi in via di sviluppo e per quelli coinvolti nella politica europea di vicinato, escludendo quindi i paesi candidati. Per questo motivo, le offerte finanziarie dell'UE in questo settore si sono appoggiate generalmente a fondi di fatto già disponibili nell'ambito dei programmi geografici, e non sono state giudicate sufficienti da parte dei paesi partner.

A tal proposito, va rilevato come per il periodo 2014-2010, il programma tematico sia stato assorbito dal nuovo e più ampio Programma su beni pubblici e sfide globali, mentre il nuovo Fondo destinato all'Asilo, Immigrazione e Integrazione presenti delle maggiori possibilità di finanziamento di attività esterna, confermando lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e favorendo una maggiore coerenza nell'uso dei fondi.

Al contrario, finora sono stati utilizzati molto raramente incentivi più ampi e consistenti, afferenti all'ambito dell'immigrazione o ad altri settori di cooperazione con il paese terzo.

I partenariati per la mobilità possono essere considerati in questo senso un primo incentivo perché preparano il terreno per iniziative più stringenti e prevedono l'impegno delle parti a negoziare un accordo di riammissione. Tuttavia essi coinvolgono soltanto un numero limitato di Stati terzi, di solito già implicati nella politica di vicinato e, come si è visto, finora le offerte fatte in questo ambito sono state solo su piccola scala, fornendo raramente delle nuove opportunità di mobilità, ed essendo pertanto difficilmente considerabili come incentivi per progredire nel capitolo della riammissione.

Per questo motivo, come ribadito dalla stessa Commissione, è necessario modificare in futuro il processo di negoziazione e conclusione degli accordi, utilizzando gli strumenti che l'UE ha a sua disposizione, specificando in maniera più chiara gli incentivi che l'UE intende offrire, e indicando nel contempo le possibili misure di ritorsione che l'UE potrebbe adottare a seguito di un rifiuto persistente e ingiustificato di cooperazione del paese partner. Viene in questo modo introdotta l'eventualità di utilizzare anche delle sanzioni a carico dei paesi partner che non cooperano sufficientemente nella lotta alla migrazione irregolare, fatti salvi gli obblighi giuridici previsti dagli accordi quadro tra l'UE e i paesi terzi, in particolare il criterio di sospensione della cooperazione<sup>798</sup>.

---

<sup>798</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, pag. 8.

### 6.2.3. In fase di implementazione: il legame tra la politica di rimpatrio e gli accordi di riammissione

L'accordo di riammissione è considerato uno strumento essenziale nella politica esterna di immigrazione dell'UE, in particolare per aumentare l'efficacia della politica di rimpatri e più in generale per dare credibilità alla lotta all'immigrazione irregolare. Il legame tra dimensione interna ed esterna è quindi particolarmente evidente in questo strumento, in quanto gli accordi di riammissione costituiscono un elemento complementare e funzionale all'attuazione della direttiva rimpatri.

Come evidenziato da Peers, “[*Readmission agreements*] are attractive to most member States because no decision to expel a person can be effective unless another State agrees to take that person onto its territory, and most Member States believe that a formal treaty obligation will assist in accomplishing this objective”<sup>799</sup>. Pertanto, con le parole di Hailbronner, “*the obligation to readmit one’s own nationals is the correlate to the right to expel aliens*”<sup>800</sup>.

Sin da quando l'Unione ha acquisito competenza in materia di immigrazione, la lotta all'immigrazione irregolare ha rappresentato un elemento fondamentale. Tale aspetto viene ribadito in vari documenti dell'UE, oltre che nelle numerose iniziative adottate in merito. La Commissione afferma ad esempio “*La legittimità di qualsiasi quadro in materia di migrazione e mobilità dipende dall'efficacia con cui affronta la migrazione irregolare. Coloro che operano al di fuori del quadro giuridico compromettono la possibilità di un'immigrazione sicura. È essenziale cooperare all'interno dell'UE e rafforzare i partenariati con i paesi terzi per garantire che la mobilità e la migrazione possano essere organizzate in maniera ordinata*”<sup>801</sup>.

Al fine di contrastare l'immigrazione irregolare, e rendere credibile la politica dell'UE in materia, il tema dei rimpatri degli immigrati irregolari ha acquisito un ruolo crescente.

Nel 2002 è stato pubblicato il Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri <sup>802</sup> per dar vita ad un'ampia consultazione pubblica sul tema, i cui contributi sono stati rielaborati nella Comunicazione adottata il 14 ottobre 2002<sup>803</sup>.

---

<sup>799</sup> PEERS S. ET.AL. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Volume 2: *EU Immigration Law*, op.cit.

<sup>800</sup> HAILBRONNER K., *Readmission agreements and the obligation on state under public international law to readmit their own and foreign nationals*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 57, 1997, pp.1-49, citazione pag. 57.

<sup>801</sup> COM(2011) 743 definitivo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*. op.cit., pag. 16.

<sup>802</sup> COM (2002) 175, *Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, op.cit.

<sup>803</sup> COM(2002) 564 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 14.10.2002.

Al tema dei rimpatri è stato dedicato inoltre uno specifico programma adottato il 28 novembre 2002. Con il *Programma di Azione Rimpatri*, il Consiglio sollecitava lo sviluppo della cooperazione nell'ambito delle politiche comuni di rimpatrio, affrontando in particolare quattro temi: il rafforzamento immediato della cooperazione pratica fra gli Stati membri, gli standard minimi comuni per i rimpatri, i programmi di rimpatrio specifici per paese e l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi, tra cui l'idea delle operazioni congiunte di rimpatrio via aerea.

Parallelamente alla negoziazione degli accordi di riammissione, la Commissione ha presentato nel 2005 la Proposta di *Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente* (nota più sinteticamente come “direttiva rimpatri”) che è stata successivamente adottata il 16 dicembre 2008<sup>804</sup>.

La direttiva rimpatri dell'UE impone agli Stati membri<sup>805</sup> l'obbligo giuridico di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio sia irregolare e, se occorre, di adottare le misure necessarie per eseguire tale decisione<sup>806</sup>. La direttiva inoltre stabilisce garanzie per proteggere i diritti dei rimpatriati, assicurando il rispetto dei diritti fondamentali, il diritto di ricorso, il diritto ad

---

<sup>804</sup> Direttiva 2008/115/CE, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, *op.cit.* Sulla complessa negoziazione della direttiva si vedano, *inter alia*, LUTZ F., *The Negotiations on the Return Directive*, Wolf Legal Publishers, 2010; ACOSTA ARCARAZO D., *The good, the bad and the ugly in Eu migration law: is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, in GUILD E., & MINDERHOUD P. (Eds.), *The first decade of EU migration and asylum law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. Sul contenuto della direttiva, si vedano, *inter alia*, BALDACCINI A., *The return and removal of irregular migrants under EU law: An analysis of the returns directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 11(1), pp.1-17, 2009; CELLAMARE G., *Il rimpatrio e l'allontanamento dei cittadini di Stati terzi in condizione irregolare*, in CARELLA G. ET AL., *op.cit.*; PEERS S. ET AL. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Volume 2: EU Immigration Law*, *op.cit.*, pp. 483-505.

<sup>805</sup> La direttiva fa parte dell'acquis di Schengen ed è vincolante per gli Stati associati a Schengen. Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dalla direttiva, anche se potrebbero decidere di parteciparvi.

<sup>806</sup> Ai sensi dell'art. 6.1 della direttiva “*Gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare*”, fatte salve due deroghe: se il cittadino di un paese terzo in questione è in possesso di un permesso di soggiorno valido o di una simile autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare rilasciati da un altro Stato membro “deve recarsi immediatamente nel territorio di quest'ultimo” (par. 2); e non viene esclusa la possibilità per gli Stati membri di procedere ad una regolarizzazione, ponendo fine alla situazione di irregolarità (par. 4). Sull'esigenza che gli Stati si pronuncino e adottino un'eventuale decisione di rimpatrio, si veda la sentenza Achughbabian, al punto 31: “[...] *le competenti autorità, onde evitare di compromettere, [...] l'obiettivo della direttiva 2008/115, sono tenute ad agire con diligenza e a pronunciarsi senza indugio in merito alla regolarità o meno del soggiorno della persona interessata. Una volta constatata l'irregolarità del soggiorno, dette autorità devono, ai sensi dell'art. 6, n. 1, di detta direttiva, e fatte salve le eccezioni previste da quest'ultima, emanare una decisione di rimpatrio*” (Sentenza 6 dicembre 2011, causa C 329/11, Alexandre Achughbabian/ Préfet du Val-de-Marne). Secondo l'art. 8.1, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria (Direttiva 2008/115/CE *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, *op.cit.*).

avere la traduzione scritta o orale dei principali elementi della decisione o del provvedimento, e provvede affinché il rimpatrio sia condotto in maniera umana e ragionevole.

La Direttiva assicura il rispetto del principio del rimpatrio volontario, che prevede un periodo di quattro settimane in cui il cittadino di un paese terzo nei cui confronti è stata emessa una decisione di rimpatrio o un provvedimento di allontanamento può organizzare in maniera autonoma il suo viaggio per lasciare il territorio dell'UE. Gli Stati membri possono ricorrere al trattenimento come misura legittima in ultima istanza, se necessario per evitare che i migranti in situazione irregolare fuggano e si rechino in altri Stati membri. Qualora ci siano invece elementi oggettivi per ritenere che l'interessato possa tentare la fuga in quel periodo, e quando non sia sufficiente l'applicazione di altre misure dirette ad evitare quel rischio, oppure nel caso in cui il cittadino del paese terzo eviti o ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento, gli Stati membri possono infatti tenere il cittadino sotto custodia temporanea, per un periodo massimo di sei mesi<sup>807</sup>.

La direttiva rimpatri concede inoltre agli Stati membri un margine di manovra in casi di particolare pressione migratoria. La clausola di emergenza<sup>808</sup> lascia agli Stati membri che debbano affrontare l'arrivo improvviso e inaspettato di numeri elevati di migranti una certa flessibilità riguardo alle condizioni per il loro trattenimento. Inoltre, gli Stati membri possono applicare delle procedure di rimpatrio semplificate e rapide ai migranti fermati o intercettati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera, in conformità della legislazione nazionale, nel rispetto di alcune garanzie fondamentali, e garantendo il principio di *non refoulement*<sup>809</sup>.

L'agenda europea sulla migrazione adottata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015, ha sottolineato in proposito: “*Uno degli incentivi all'immigrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema di rimpatrio dell'UE (rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo sono rifiutate) funziona in modo imperfetto*”<sup>810</sup>.

La conclusione di accordi di riammissione acquisisce pertanto un ruolo fondamentale, in quanto può chiaramente contribuire ad una efficace politica di rimpatri. Il piano sul rimpatrio elaborato dalla Commissione nel 2015<sup>811</sup>, e quello rinnovato nel 2017<sup>812</sup>,

---

<sup>807</sup> Tale periodo può durare fino a 18 mesi nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo.

<sup>808</sup> Articolo 18, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2008/115/CE, *op.cit.*

<sup>809</sup> Sul concetto di *non refoulement* si veda *supra* nota 581.

<sup>810</sup> COM(2015) 240 final, *Agenda europea sulla migrazione, op.cit.*, pag. 11.

<sup>811</sup> COM(2015) 453 final, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, op.cit.*

evidenziano ancora una volta il ruolo della cooperazione con i principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari, essenziale per aumentare la percentuale di rimpatri e scoraggiare ulteriormente la migrazione irregolare. A tal fine, gli accordi conclusi con i paesi terzi devono prendere in considerazione gli obblighi che ricadono sugli Stati membri in materia di rimpatrio, derivanti dalla direttiva del 2008, per non inficiarne la corretta applicazione e vanificare così gli sforzi profusi per giungere alla loro conclusione.

Ad esempio, prevedendo dei limiti di tempo per la riammissione che siano compatibili con i limiti stabiliti all'articolo 15 della direttiva rimpatri (trattenimento quale ultima risorsa, preferenza per misure non coercitive, riesame giudiziario periodico della decisione di trattenimento e obbligo per gli Stati membri di provvedere all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio)<sup>813</sup>. Tale coerenza è necessaria dato lo stretto legame tra direttiva rimpatri e accordi di riammissione, che possono essere considerati complementari.

E più in generale, affinché gli accordi di riammissione possano essere attivati, gli Stati membri dell'UE devono applicare a fondo e sistematicamente le norme dell'UE in materia di rimpatrio, adottando una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare e se necessario adottare le misure necessarie per eseguire tale decisione, incluso il ricorso al trattenimento come misura legittima in ultima istanza. La bassa percentuale di rimpatri concretamente eseguita (meno del 40% rispetto alle decisioni di rimpatrio<sup>814</sup>) è infatti imputabile solo in parte alla mancata cooperazione degli Stati terzi; in altri casi può derivare dalla mancata o incorretta applicazione della direttiva rimpatri da parte dei Paesi membri. D'altra parte, la difficoltà di reperire dati armonizzati per monitorare il procedimento di riammissione ostacola una mappatura delle difficoltà di implementazione al rimpatrio, alla quale la Commissione sta lavorando al momento<sup>815</sup>.

In sintesi, il legame tra la politica di rimpatrio, sul piano interno, e gli accordi di riammissione, sul piano esterno, risulta evidente: la corretta applicazione degli accordi di riammissione garantisce una migliore politica di rimpatrio; e al contrario, un corretto funzionamento della politica di rimpatrio favorisce l'efficacia degli accordi di riammissione.

---

<sup>812</sup> COM(2017) 200 final, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, *op.cit.*

<sup>813</sup> Intervista 5; Intervista 7. In questo senso si esprime anche la valutazione degli accordi di riammissione del 2011. *Cfr.* COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, *op.cit.*

<sup>814</sup> A tal proposito nel Piano d'azione rinnovato in materia di rimpatri si precisa "tra il 2014 e il 2015 [...] il tasso dei rimpatri effettivi verso i paesi terzi è sceso dal 36,6% al 36,4%. Inoltre, escludendo i rimpatri verso i paesi dei Balcani occidentali, il tasso di rimpatrio dell'Unione europea scende ulteriormente raggiungendo il 27%". COM(2017) 200 final, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, *op.cit.*, pag. 2

<sup>815</sup> Intervista 5. Tale aspetto viene ribadito dal piano di azione rinnovato nel 2017: *ivi*, pag. 7.

### ***6.3. L'INTERAZIONE TRA IL LIVELLO EUROPEO E IL LIVELLO NAZIONALE: IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI***

#### **6.3.1. Una competenza condivisa: accordi di riammissione a livello europeo e a livello nazionale**

Una questione giuridica complessa riguarda la natura della competenza dell'UE di concludere accordi di riammissione con gli Stati terzi.

L'Unione ha concluso diversi accordi a partire dal Trattato di Amsterdam sulla base di una competenza implicita legata al rimpatrio di immigrati irregolari<sup>816</sup>, a suo nome e senza dover utilizzare accordi misti che prevedono la partecipazione anche degli Stati membri. Ciononostante, come evidenziato da Coleman<sup>817</sup>, la questione della competenza in materia di riammissione divenne in un primo momento oggetto di controversia tra Stati membri e Commissione europea. La Commissione riteneva infatti di avere competenza esclusiva nella negoziazione e nella conclusione degli accordi di riammissione, mentre gli Stati membri e il Consiglio la consideravano espressione di una competenza condivisa. Nel maggio 1999, il Consiglio GAI chiarì a tal proposito che gli accordi di riammissione sono strettamente connessi all'obiettivo della Comunità in materia di rimpatrio, rinvenendone la base giuridica nell'ex art. 63.3 (b), ma la competenza resta condivisa, e gli Stati membri mantengono la possibilità di concludere accordi di riammissione anche a livello bilaterale<sup>818</sup>.

La competenza della Comunità europea in materia, d'altra parte, sembra essere una logica conseguenza della volontà di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione, e veniva considerata dagli stessi Stati membri come la possibilità di esercitare una leva più forte su paesi e terzi, per garantire il rispetto dei loro obblighi di riammissione<sup>819</sup>.

Un ulteriore passo in avanti è stato fatto con il Trattato di Lisbona, che ha reso la competenza dell'UE esplicita: la conclusione degli accordi di riammissione, come si è visto, costituisce così di fatto l'unica competenza esplicita riservata all'UE nell'ambito della politica esterna d'immigrazione (art. 79.3 TFUE).

---

<sup>816</sup> In particolare, sulla base degli ex artt. 63.3 (b) e 300.3 del TCE. Ai sensi dell'art. 63.3 (b) TCE la Comunità ha acquisito competenza nell'ambito delle misure relative all'immigrazione irregolare; la riammissione (anche se non menzionata esplicitamente nel TCE) venne considerata parte di queste misure.

<sup>817</sup> COLEMAN, N., *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, *op.cit.*

<sup>818</sup> *Ivi*, pp. 78-79.

<sup>819</sup> *Cfr.* CASSARINO J.P. *Study on Readmission Policy in the European Union*, *op.cit.*, pag. 17; *Conclusioni Consiglio di Tampere, 15-16 October 1999*, *op.cit.*, Punto 26.



Ciononostante, questo strumento veniva già ampiamente utilizzato dagli Stati membri, che hanno continuato parallelamente a concludere e negoziare accordi simili a livello bilaterale<sup>820</sup>.

La competenza a concludere accordi di riammissione rimane pertanto concorrente, pur sollevando alcune questioni di natura giuridica e delle perplessità in merito alle possibili conseguenze.

Anche se gli Stati mantengono la possibilità di concludere accordi di riammissione a livello bilaterale, un eventuale accordo concluso a livello europeo prevale rispetto ad altri accordi simili conclusi da uno Stato membro con il medesimo stato terzo<sup>821</sup>. Inoltre, se la Commissione ha ricevuto il mandato per negoziare un accordo di riammissione con un determinato paese, uno Stato terzo non può negoziare o concludere un accordo bilaterale in materia con lo stesso paese, in quanto ciò non sarebbe compatibile con il principio di leale cooperazione che deriva dall'Art. 4.3 del TUE<sup>822</sup>. Ciononostante, il numero di accordi bilaterali conclusi da singoli Stati membri supera di gran lunga quelli negoziati dall'Ue<sup>823</sup>, e gli Stati membri hanno dimostrato di non rispettare sempre il principio di leale cooperazione. Basandosi sui dati riportati nella Piattaforma elaborata dall'Istituto Universitario Europeo su rimpatri e sviluppo (*Return Migration and Development Platform*)<sup>824</sup>, uno studio commissionato dal Parlamento europeo riporta ad esempio che, mentre la Commissione ha ricevuto il mandato di negoziare un accordo di riammissione con la Federazione russa nel 2000, successivamente la Grecia ha concluso con lo stesso paese un accordo di cooperazione di polizia legato alla riammissione nel 2004, e l'Italia un accordo di riammissione nel 2006. Allo stesso modo, Francia, Regno Unito e Italia hanno firmato un accordo di riammissione bilaterale o un memorandum sulla riammissione con l'Algeria

---

<sup>820</sup> Gli accordi conclusi a livello bilaterale tra singoli Stati membri e Paesi Terzi non costituiscono oggetto di indagine del presente lavoro.

<sup>821</sup> Questo principio è confermato anche in una clausola riferita ad eventuali accordi di riammissione bilaterali contenuta negli accordi negoziati a livello europeo (si veda ad esempio: Accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa, GU L 129 del 17.5.2007, art. 18.2.).

<sup>822</sup> L'Art. 4.3 del TUE stabilisce il principio di leale cooperazione. In base a tale articolo “*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*”.

<sup>823</sup> Un inventario degli accordi in vigore a livello bilaterale è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/>. Ultimo accesso 30.04.2017.

A titolo di esempio, il Marocco non ha ancora concluso un accordo con l'UE e i negoziati si sono protratti per diversi anni. Al contrario, il Marocco ha stipulato un accordo di riammissione bilaterale con alcuni Stati membri, in particolare Germania, Spagna, Francia, Italia, Malta e Portogallo.

<sup>824</sup> La piattaforma è disponibile al seguente indirizzo: <http://rsc.eui.eu/RDP/>. Ultimo accesso 30.04.2017.

rispettivamente nel 2003, 2006, 2009, nonostante l'UE avesse ricevuto il mandato per negoziare tale accordo con lo stesso paese già nel 2002 (accordo che ad oggi non è stato concluso)<sup>825</sup>. In tutti questi casi, non vi sono state conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione del principio di leale cooperazione, e le negoziazioni parallele avviate dai paesi membri a livello bilaterale possono aver indebolito la posizione dell'UE nel corso delle negoziazioni con i paesi terzi.

Secondo quanto evidenziato da Cassarino<sup>826</sup>, l'applicazione del principio di leale cooperazione presuppone tre precondizioni: gli Stati membri dovrebbero notificare regolarmente alle istituzioni europee le negoziazioni che intendono avviare e quelle in corso; il monitoraggio dell'applicazione degli accordi di riammissione dovrebbe essere rafforzato, in modo da comprendere in che modo gli accordi vengono tradotti nelle relazioni bilaterali tra Stati membri e Stati terzi durante la fase di implementazione; e infine, a livello più generale, le priorità e le contingenze di Stati membri e Unione dovrebbero convergere. Una convergenza ottimale di priorità e di contingenze (intese come fattori e condizioni che influenzano la cooperazione), che ancora non è stata raggiunta, porterebbe infatti gli Stati membri a sostenere pienamente l'Unione nell'ambito della riammissione, riconoscendo il valore aggiunto e l'efficacia della sua azione.

Inoltre, come evidenziato da Martenczuk<sup>827</sup>, rimane aperto il quesito relativo alla possibilità di considerare la competenza dell'UE a concludere accordi di riammissione come una competenza esclusiva per sua natura. Tale esclusività non potrebbe essere fatta derivare dai principi del caso AETS<sup>828</sup>, dato che gli accordi di riammissione generalmente non incidono sulle norme comuni né ne alterano lo scopo. Una possibile base legale per riconoscere l'esclusività della competenza dell'UE potrebbe invece derivare dall'art. 3.2 TFUE, secondo il quale l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione “è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno”<sup>829</sup>. Dato che la cooperazione con gli Stati terzi in ambito di riammissione è necessaria per una efficace politica di rimpatri, la conclusione degli accordi di riammissione potrebbe essere considerata indispensabile affinché l'UE raggiunga una sua competenza

---

<sup>825</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pag. 89.

<sup>826</sup> CASSARINO J.P. *Study on Readmission Policy in the European Union, op.cit.*, pag. 18 e ss.

<sup>827</sup> MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations., op.cit.*, pag. 99.

<sup>828</sup> Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (AETS), *op.cit.*

<sup>829</sup> In base all'art. 3.2 TFUE “L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.”

interna<sup>830</sup>. Questa argomentazione è sostenuta anche dall'inclusione di una esplicita competenza in tale ambito nell'art. 79.3 TFUE, che conferisce un mandato formale all'UE per la conclusione di accordi di riammissione, secondo la procedura prevista all'art. 218. Ciononostante, ad oggi non risulta ancora nessun caso della Corte di Giustizia che si esprima in tal senso. Inoltre, il Protocollo n. 25 allegato al TUE e al TFUE<sup>831</sup> relativo alla competenza concorrente stabilisce chiaramente che “*quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore*”.

Alla luce della permanenza di una competenza condivisa nell'ambito della riammissione, sia l'UE che gli Stati membri possono negoziare accordi di riammissione con diversi stati terzi. Tuttavia, la facoltà di concludere accordi di riammissione a livello nazionale è chiaramente limitata nel futuro dall'effetto di prelazione dell'esercizio dell'Unione della sua competenza concorrente, con la sola eccezione dei protocolli di attuazione dell'accordo concluso dall'UE che possono essere sottoscritti dal paese partner e dai singoli paesi membri per regolamentare alcune questioni concrete e facilitare una corretta implementazione degli accordi<sup>832</sup>.

D'altra parte, come evidenziato da Garcia Andrade e Martin, una contraddizione può essere rilevata anche nella clausola di compatibilità inclusa negli accordi di riammissione, in cui si specifica che quanto previsto negli accordi non deve impedire il rimpatrio di una persona in base ad altri accordi formali o informali (“*nothing in this Agreement shall prevent the return of a person under other formal or informal arrangements*”). Tale clausola sembra così ridurre il primato degli accordi dell'UE rispetto a quelli stipulati a livello bilaterale, e limitare il valore aggiunto dell'azione esterna dell'UE, che assume rilevanza solo per gli Stati membri che non hanno alcun accordo o intesa con quel paese specifico<sup>833</sup>.

Più in generale, la presenza di una competenza condivisa in tale ambito rischia di essere incompatibile con l'obiettivo di avere una politica di riammissione coerente, applicata in maniera uniforme<sup>834</sup>, e rischia di minare gli sforzi di negoziazione e conclusione di accordi

---

<sup>830</sup> Su questo si veda, *inter alia*, SCHIEFFER M., *Readmission and Repatriation of Illegal Residents*, *op. cit.*, pag. 102 e ss.

<sup>831</sup> Protocollo n.25 sull'esercizio della competenza concorrente, Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 326, 26.10.2012, p. 13–390.

<sup>832</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pp 342 e ss.

<sup>833</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pp. 39-40.

<sup>834</sup> A tal proposito Martenczuk rileva “*However, in the absence of clear guidance from the case-law of the Court on this ground, it is impossible to predict whether such reasoning would succeed in Court. However, it is clear that the current division of competences – where the EU negotiates with third countries on readmission and member states negotiate with others- is highly unusual and not compatible with the objective of a coherent and unified external policy on readmission. Sooner or later, EU*

da parte della Commissione. A tal proposito, va ricordato che gli accordi negoziati direttamente dagli Stati membri non contengono generalmente la clausola relativa alla riammissione di cittadini di stati terzi transitati dal territorio di una parte contrante, particolarmente malvista negli Stati partner e che tuttavia è stata inclusa, su pressione degli stessi Stati membri<sup>835</sup>, negli accordi siglati ad oggi a nome dell'Unione.

Inoltre, alcuni Stati membri utilizzano sempre di più cooperazioni a livello informale e strumenti di natura politica, superando in questo modo i vincoli presenti nel Trattato, che possono facilitare la cooperazione ma sollevano altre questioni. Tale cooperazione, basata su uno scambio di lettere o memorandum di intesa, è stata preferita in alcuni casi da entrambe le parti, che hanno inserito la questione della riammissione in un quadro di cooperazione più ampio, includendo ad esempio altre misure in ambito di lotta all'immigrazione irregolare, di controllo delle frontiere e di gestione della migrazione legale, e un supporto in termini di aiuto allo sviluppo o di assistenza finanziaria. Inoltre, questa soluzione può facilitare la più ampia cooperazione bilaterale nella gestione dell'immigrazione, compresa la riammissione, e permette di rispondere con maggiore flessibilità a nuove e imprevedibili situazioni, garantendone l'applicazione e la sostenibilità nel tempo. Infine una cooperazione informale o di tipo politico gode di un livello di visibilità minore rispetto ad un accordo formale di riammissione, e permette di evitare lunghi negoziati e lunghi processi di ratifica una volta concluso l'accordo. Alcuni paesi membri, in particolare Italia, Spagna, Francia e Grecia, hanno fatto largo uso di questa tipologia di accordi, adottando un approccio ad hoc nell'ambito della cooperazione in ambito di riammissione<sup>836</sup>.

Nella sua valutazione degli accordi del 2011, la Commissione rileva a tal proposito che “*La maggior parte degli Stati membri applica gli ARUE per la totalità dei propri rimpatri, altri invece continuano a ricorrere agli accordi bilaterali conclusi prima che entrasse in vigore l'ARUE*”, richiamando successivamente gli Stati ad applicare gli accordi per tutti i rimpatri effettuati. A tal proposito la Commissione si propone di attuare un controllo più attento sulla corretta

---

*competence in the field of readmission will, therefore, have to be recognized as exclusive in nature*”. Martenczuck sottolinea inoltre che le uniche attività esterne dell'UE in materia di immigrazione irregolare sono state la conclusione di due protocolli delle nazioni Unite contro il traffico di migranti (OJ L262/34 2006) e lo sfruttamento di esseri umani (OJ L262/51 2006). Tali protocolli incidono sulla normativa comune europea, ad esempio sulla Direttiva sulla facilitazione di ingressi non autorizzati e pertanto ricadono parzialmente nella competenza esclusiva dell'UE. MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations.*, op.cit., pag. 99.

<sup>835</sup> Su tale aspetto si rimanda al prossimo paragrafo.

<sup>836</sup> Su accordi bilaterali informali portati avanti dagli Stati membri con paesi terzi si veda CASSARINO J.P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S. (eds), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, op.cit.

attuazione degli accordi da parte degli Stati membri e, se necessario, dichiara l'intenzione di valutare l'opportunità di intraprendere azioni legali in caso di attuazione scorretta o di mancata attuazione<sup>837</sup>.

D'altra parte, come evidenziato da Carrera e confermato dalle interviste, la stessa Commissione europea sta considerando al momento l'opportunità di discutere il tema della riammissione anche in ambiti informali, utilizzando strumenti non vincolanti, ad esempio nell'ambito dei Dialoghi di Alto Livello sull'Immigrazione dell'UE, per facilitare i negoziati e far fronte in tempi più rapidi alla crisi migratoria del 2015-2016<sup>838</sup>. Una cooperazione informale in tale ambito potrebbe essere utile soprattutto nel caso di stati terzi che hanno poco interesse nel concludere un accordo formale, o che preferiscono non cooperare apertamente e pubblicamente con l'UE in ambito di riammissione data l'avversione di tali accordi da parte dei propri cittadini. L'impopolarità di cui godono gli accordi di riammissione in ambito domestico nei paesi terzi è in forte contraddizione con la volontà dell'UE di pubblicizzare il successo della propria politica di rimpatri, documentando e rendendo note le operazioni di rimpatrio<sup>839</sup>. Le autorità di alcuni stati terzi, pertanto, possono preferire talvolta questo tipo di cooperazione politica, non giuridicamente vincolante, basata su documenti spesso riservati, per non essere sottoposti a critiche a livello nazionale.

Ciononostante, tali modalità di cooperazione informale di fatto creano un'incertezza da un punto di vista giuridico, non forniscono sufficienti garanzie dal punto di vista procedurale e non risolvono necessariamente i vari ostacoli riguardanti l'applicazione degli accordi di riammissione, come la determinazione dell'identità del migrante irregolare e il rilascio di documenti di viaggio<sup>840</sup>. Inoltre, non garantiscono l'applicazione degli accordi a livello più generale, e quindi l'efficacia della politica di rimpatri europea, in quanto di fatto non prevedono alcun obbligo giuridico.

---

<sup>837</sup> COM(2011) 76 def Comunicazione, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>838</sup> CARRERA S., *Implementation of EU Readmission Agreements*, 2016, *op.cit.*, pagg. 42 e ss.; Intervista 5; Intervista 16. Tale aspetto viene confermato anche nel piano d'azione rinnovato in materia di rimpatri, che afferma: "A seguito di una serie di dialoghi ad alto livello, la cooperazione in materia di obblighi di riammissione è ormai parte integrante del dialogo politico rinnovato dell'Unione europea con i paesi terzi?", COM(2017) 200, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, *op.cit.*, pag. 13.

<sup>839</sup> Intervista 16.

<sup>840</sup> CARRERA S., *Implementation of EU Readmission Agreements*, 2016, *op.cit.*

### **6.3.2. Il ruolo degli Stati membri nella formulazione e negoziazione degli accordi di riammissione**

Oltre a negoziare parallelamente propri accordi a livello nazionale, gli Stati membri hanno un ruolo rilevante anche nella definizione degli accordi di riammissione negoziati e conclusi a nome dell'Unione.

Innanzitutto gli Stati incidono nella scelta dei paesi terzi a cui proporre la negoziazione dell'accordo, proiettando i propri interessi e le proprie considerazioni domestiche<sup>841</sup>.

Inoltre, gli Stati membri influenzano notevolmente il corso dei negoziati, in quanto in sede di Consiglio danno mandato alla Commissione per avviare i negoziati, fornendo orientamenti e indicazioni precise.

A questo proposito, la Commissione identifica due principali problemi che ostacolano la conclusione di accordi di riammissione.

Il primo, come si è visto, è legato alla mancanza di incentivi appropriati. Secondo l'ultima valutazione della Commissione del 2011, per agevolare, negoziare e concludere accordi di riammissione, l'UE dovrebbe utilizzare in maniera combinata i quattro incentivi principali a sua disposizione (visti, assistenza finanziaria, gli strumenti dell'Approccio globale in materia di migrazione e la migrazione legale) in un pacchetto coerente da offrire al paese partner all'inizio dei negoziati. Inoltre, le direttive di negoziato non andrebbero proposte più in maniera autonoma, ma, ove possibile, parallelamente a negoziati di accordo quadro. Infine, oltre a specificare gli incentivi che l'UE intende offrire, bisognerebbe prevedere e indicare nel contempo le possibili misure di ritorsione che l'UE potrebbe prendere contro il rifiuto persistente e ingiustificato di cooperazione del paese partner<sup>842</sup>.

Tutti questi aspetti dipendono in gran parte dalla volontà degli Stati membri, che si esprimono in sede di Consiglio. Come si è visto, alcuni Stati membri hanno dimostrato un atteggiamento reticente nell'estensione dell'utilizzo della politica dei visti. E più in generale, sono restii ad utilizzare la politica di immigrazione legale come incentivo per ottenere la cooperazione da parte degli Stati terzi, partecipando in modo alterno a strumenti propri dell'Approccio globale, come i partenariati per la mobilità.

Il secondo ostacolo alla conclusione degli accordi di riammissione è invece identificato nella mancanza di flessibilità su alcune questioni tecniche che non trovano l'accordo tra le parti e rischiano di allungare oltremodo i negoziati e di irrigidire i paesi partner, come la questione relativa ai limiti temporali e alla scadenze previste per attivare la procedura.

---

<sup>841</sup> Intervista 8; Intervista 14; Intervista 25; Intervista 26.

<sup>842</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, op.cit.*, pag. 8.

La Commissione in questo caso evidenzia in maniera chiara il fatto di dover a volte proseguire i negoziati sugli accordi quadro su insistenza di un numero molto basso di Stati membri, talvolta di uno solo, mentre la grande maggioranza degli Stati membri sarebbe già disposta ad accettare il progetto. Per questo, la Commissione sottolinea come gli Stati membri dovrebbero “*sostenere con maggiore convinzione la Commissione nei negoziati per gli accordi di riammissione e non dimenticare che la conclusione di un ARUE presenta un interesse generale per l'intera UE*”<sup>843</sup>.

Particolarmente problematico, inoltre, risulta l'inserimento della clausola relativa all'obbligo di riammettere, a determinate condizioni, i cittadini di paesi terzi che sono transitati dal territorio di una parte contraente. Tali clausole contengono delle disposizioni problematiche, generalmente avversate dagli Stati terzi, e che pongono spesso gravi ostacoli alla conclusione dei negoziati. Tuttavia sono alcuni Stati membri a voler inserire negli accordi di riammissione tali clausole, raramente contenute invece negli accordi negoziati o conclusi a livello nazionale<sup>844</sup>. Tale clausola, molto contrastata dagli Stati terzi, ha contribuito in molti casi a rallentare o impedire la conclusione di un accordo (ad esempio, con la Turchia o con il Marocco).

Se da un lato la clausola sui cittadini di paesi terzi è rilevante laddove l'accordo coinvolge un paese di forte transito di migrazione irregolare verso l'UE, dall'altro lato in base ai dati forniti è di fatto raro che gli Stati membri usino tale clausola, anche con paesi di transito come gli Stati dei Balcani occidentali che hanno confini terrestri comuni con l'UE e quindi più facilmente identificabili come eventuali paesi di transito. Nel caso di arrivi via mare, invece, risulta ancora più difficile stabilire la provenienza e quindi il paese in cui rimpatriare eventuali immigrati irregolari. Nella valutazione del 2011 la Commissione ha pertanto evidenziato lo scarso uso da parte degli Stati membri delle procedure di transito e delle procedure accelerate, proponendo di valutare l'opportunità di escluderle dalle future direttive di negoziato, nei casi in cui è probabile che nessuna delle due procedure venga utilizzata di frequente, riservandola eventualmente ai protocolli bilaterali di attuazione<sup>845</sup>.

Più in generale, alla luce di tali considerazioni, secondo la Commissione la clausola sui cittadini di paesi terzi andrebbe inclusa solo nei casi in cui il paese interessato ha una posizione geografica rilevante per l'UE (paesi limitrofi o del Mediterraneo) e sussiste un forte rischio di immigrazione irregolare verso l'UE, e deve essere accompagnato da

---

<sup>843</sup> *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>844</sup> Intervista 15; Intervista 16. Tale aspetto viene evidenziato anche dalla Commissione nella valutazione degli accordi di riammissione dell'UE.

<sup>845</sup> COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, op.cit.*, pp. 6-7-8.

incentivi forti e adeguati. Laddove la clausola è destinata a non essere applicata di frequente, l'UE dovrebbe invece concentrare maggiormente la sua politica di riammissione su importanti paesi di origine, piuttosto che di transito, dell'immigrazione irregolare, ad esempio quelli dell'Africa subsahariana e dell'Asia<sup>846</sup>. Tale nuovo orientamento è stato confermato anche nel corso delle interviste ai funzionari della Commissione e del SEAE, in attesa di trovare un riscontro concreto e l'appoggio da parte degli Stati membri<sup>847</sup>.

### **6.3.3. Il ruolo degli Stati membri nell'implementazione e monitoraggio degli accordi di riammissione**

Una volta concluso l'accordo di riammissione tra l'Unione europea e un paese terzo, la sua attuazione dipende concretamente dagli Stati membri, che implementano la direttiva rimpatri ed emettono la relativa decisione, e gli Stati terzi, che accettano di riammettere l'immigrato irregolare su richiesta dell'altra parte contraente. L'accordo è fondato sul principio di reciprocità, ma di fatto funziona in una sola direzione.

Nella fase di implementazione e di monitoraggio, un ruolo fondamentale viene ricoperto dal Comitato misto e dai protocolli di implementazione che i singoli Stati membri possono negoziare con gli Stati terzi a livello bilaterale come corollario all'accordo concluso dall'UE, per meglio specificare le varie fasi di applicazione dello stesso. L'importanza dei protocolli risiede nel fatto che identificano e approfondiscono le modalità di riammissione, ad esempio nel caso di procedure accelerate o in assenza di documenti comprovanti la nazionalità delle persona da rimpatriare. Gli Stati membri acquistano nuovamente un ruolo centrale nella negoziazione di tali protocolli, con l'unico obbligo di notificarne il contenuto al Comitato misto. D'altra parte, i protocolli, così come le decisioni del Comitato, non sono pubblicamente accessibili, in quanto considerati documenti sensibili, e sollevano pertanto un problema di trasparenza, rendendo difficile valutare la reale applicazione degli accordi<sup>848</sup>. Inoltre, come si è visto anche a proposito dei partenariati per la mobilità, nella fase di implementazione Stati membri, UE e altri attori internazionali spesso si sovrappongono nei progetti portati avanti in loco per fornire assistenza agli Stati terzi nella riammissione e reintegrazione dei cittadini.

Nonostante l'accordo di riammissione e in generale la lotta all'immigrazione irregolare rappresentino una priorità dell'UE, e la Commissione sia impegnata in lunghi negoziati per

---

<sup>846</sup> *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>847</sup> Intervista 5; Intervista 16; Intervista 17; Intervista 20.

<sup>848</sup> Su tale aspetto si veda, *inter alia*, CARRERA, S., *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, *op.cit.*



tentare di ottenere la cooperazione degli Stati terzi in materia, meno della metà delle decisioni di rimpatrio emesse vengono effettivamente attuate. La mancata efficacia della politica di rimpatrio deriva da diversi fattori, come la scarsa cooperazione con gli Stati terzi, ma anche un'adeguata attuazione della direttiva rimpatrio da parte degli Stati membri.

A tal proposito, la Commissione intende garantire la piena applicazione della direttiva rimpatrio, anche attraverso le procedure di infrazione; e sostenendo un maggiore ruolo di Frontex (il cui mandato è stato ampliato, trasformandola nell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera)<sup>849</sup>. Infine, per poter assicurare una migliore attuazione della direttiva rimpatrio, è necessario individuarne carenze e problematiche per contribuire a porvi rimedio.

Il sistema di monitoraggio ad oggi si basa principalmente su dati che vengono forniti dagli Stati membri, spesso imparziali e non armonizzati. Tali dati non permettono di inquadrare i diversi aspetti ed ostacoli alla politica di rimpatrio, e l'efficacia degli accordi di riammissione. Generalmente è possibile confrontare il numero delle decisioni di rimpatrio emesse e il numero di rimpatrio effettivamente eseguiti. La Commissione sta pertanto cercando di elaborare delle griglie di valutazione e monitoraggio più ampie e dettagliate, che permettano di inquadrare meglio il fenomeno, di porre rimedio ad eventuali ostacoli, e di negoziare i futuri accordi con una consapevolezza maggiore della loro reale efficacia e degli eventuali punti deboli<sup>850</sup>.

A tal fine, è stato proposto ad esempio un emendamento al Regolamento 862/2007 relativo alle statistiche sulla migrazione e la protezione internazionale<sup>851</sup> in modo da richiedere agli Stati membri di fornire a Eurostat insieme alle statistiche sui numeri dei cittadini di stati terzi rimpatriati in uno stato terzo anche dei dati disaggregati sul tipo di atto che ha permesso il rimpatrio, sulla tipologia di rimpatrio (volontario o forzato) e sullo stato terzo

---

<sup>849</sup> Regolamento (Ue) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*, GU L 251/1 del 16.09.2016, pp. 1-76

<sup>850</sup> Intervista 5. Inoltre, nel piano di azione rinnovato in materia di rimpatrio la Commissione afferma: “*La disponibilità di informazioni tempestive può aiutare gli Stati membri a orientare meglio e pianificare le loro attività di rimpatrio. Tuttavia, la maggior parte delle informazioni necessarie non è ancora disponibile. Non sono disponibili statistiche affidabili sui soggiornanti fuoritermine in assenza di un sistema di ingressi/uscite e sono disponibili soltanto informazioni limitate sull'effettiva esecuzione delle decisioni di rimpatrio. Gli Stati membri dovrebbero pertanto raccogliere dati esaustivi in tempo reale a livello nazionale per avere una chiara e accurata visione d'insieme sulla situazione della migrazione irregolare [...]. A sostegno degli Stati membri, la Commissione sta già lavorando per garantire un contesto favorevole per l'attuazione dei rimpatrio in tutta l'Unione europea, tramite uno scambio sistematico di informazioni?*”. COM(2017) 200, *Per una politica dei rimpatrio più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, op.cit., pag. 6.

<sup>851</sup> Regolamento 862/2007 relativo alle statistiche sulla migrazione e la protezione internazionale (OJ L 199, 31.7.2007).

in cui l'individuo è stato riammesso (non solo la cittadinanza dell'individuo, in quanto può trattarsi di un caso di riammissione in uno stato di transito)<sup>852</sup>. Per una valutazione esaustiva degli accordi, Cassarino propone inoltre di utilizzare degli indicatori aggiuntivi che permettano di verificare anche come gli accordi di riammissione incidano sui diritti fondamentali dei migranti (valutando l'intero procedimento e vari elementi come il diritto ad un effettivo ricorso, l'equo trattamento di richiedenti asilo, le condizioni del trattenimento)<sup>853</sup>.

Più in generale, infine, nel piano di azione rinnovato per i rimpatri, la Commissione ribadisce l'importanza di potenziare la condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e con le autorità dell'UE per poter eseguire i rimpatri<sup>854</sup>.

#### **6.4. IL COORDINAMENTO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE**

##### **6.4.1. Il ruolo delle istituzioni europee e l'interazione inter-istituzionale**

La conclusione di accordi di riammissione mette in moto una complessa macchina istituzionale.

Come si è visto, l'interazione tra livello nazionale ed europeo e l'importante ruolo degli Stati membri si riflette nell'interazione tra Commissione e Consiglio. La differente prospettiva delle due istituzioni è stata già evidenziata a proposito dei partenariati per la mobilità, e non verrà pertanto ulteriormente approfondita.

In merito all'iter procedurale, ampiamente approfondito nei paragrafi precedenti, in particolare 4.3.3. e 4.3.4., ai quali si rimanda, ci si limiterà a sottolineare il ruolo strategico del Consiglio, il quale, secondo quanto previsto dalla procedura per la conclusione degli accordi internazionali, autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il coordinatore dei negoziati, autorizza la firma e conclude gli accordi. Mentre la Commissione<sup>855</sup>, dopo aver presentato le raccomandazioni al Consiglio per avviare le trattative, ne diventa successivamente la protagonista. Tuttavia, la presenza di un mandato preciso impartito dal

---

<sup>852</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pp. 77-78.

<sup>853</sup> CASSARINO J.P. *Study on Readmission Policy in the European Union. op.cit.*, pag.46.

<sup>854</sup> COM(2017) 200, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato, op.cit.*, pag. 6.

<sup>855</sup> Qualora l'accordo internazionale riguardi esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, questo ruolo viene invece ricoperto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Consiglio limita il margine di manovra della Commissione<sup>856</sup> e riflette gli interessi degli Stati membri.

Nelle varie fasi del negoziato, la Commissione è chiamata al difficile compito di trovare un equilibrio tra le richieste degli Stati membri e quello che sono disposti a concedere in termini di incentivi, e le necessità dello Stato terzo, riportando costantemente al Consiglio per averne l'approvazione e procedere nei negoziati secondo una linea condivisa<sup>857</sup>. Infine, giunti alla fase conclusiva, su proposta del negoziatore il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e successivamente una decisione relativa alla conclusione dell'accordo, previa approvazione del Parlamento.

In tutte le varie fasi della procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

L'interazione tra Commissione e Consiglio nelle varie fasi dell'avvio, negoziazione e conclusione dell'accordo è evidente, e ancora una volta la Commissione ha un ruolo di protagonista, ma di fatto deve sempre tenere conto degli orientamenti strategici espressi dal Consiglio<sup>858</sup>.

Nella fase successiva di implementazione, che è in mano agli Stati terzi, è la Commissione (per conto dell'UE e talvolta assistita da esperti degli Stati membri) a presiedere congiuntamente al paese terzo interessato il Comitato misto incaricato di controllarne l'implementazione. Tale Comitato ha un ruolo importante, in quanto può proporre eventuali emendamenti all'accordo e prendere decisioni vincolanti per le parti.

Nell'ambito del coordinamento inter-istituzionale, una delle questioni ancora aperte della dimensione esterna della politica di immigrazione riguarda il rapporto tra la Commissione e il SEAE<sup>859</sup> e la Commissione e l'Alto Rappresentante.

Come si è fatto notare già a proposito dei partenariati per la mobilità, mentre la Commissione è principalmente focalizzata sul tema dell'immigrazione, l'Alto Rappresentante coadiuvato dal SEAE adotta una prospettiva più ampia in termini di relazioni esterne.

Un maggior coinvolgimento del SEAE potrebbe quindi bilanciare l'approccio al tema dell'immigrazione, ed inserirlo in una prospettiva geopolitica più ampia<sup>860</sup>. Tale

---

<sup>856</sup> Intervista 14; Intervista 26.

<sup>857</sup> Intervista 5; Intervista 14.

<sup>858</sup> Intervista 12; Intervista 14; 15; Intervista 25; Intervista 26.

<sup>859</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pag. 91.

<sup>860</sup> Intervista 16; Intervista 17; Intervista 18.

coinvolgimento viene considerato in maniera positiva dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri <sup>861</sup>.

Attualmente il SEAE ha un ruolo soprattutto in termini diplomatici, per quanto riguarda cioè le relazioni esterne con gli Stati terzi, di cui può valutare le situazioni specifiche.

L'Alto Rappresentante, d'altra parte, negli ultimi anni ha assunto un ruolo crescente nell'ambito della cooperazione con Stati terzi in materia di immigrazione, e ricoprendo anche il ruolo di vicepresidente della Commissione, ha il compito di vigilare sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. A tal fine, con la nuova Commissione guidata da Juncker, l'Alto Rappresentante è stato incaricato di presiedere il gruppo di Commissari sull'Azione esterna, con l'intento di sviluppare congiuntamente un approccio esterno dell'UE coerente nelle varie politiche che hanno una forte dimensione esterna, compresa la politica di vicinato e allargamento, immigrazione, e aiuti umanitari<sup>862</sup>. Inoltre, l'Alto Rappresentante eletto nel 2014, Federica Mogherini, ha assunto un ruolo più attivo in ambito di immigrazione, avviando ad esempio i Dialoghi politici ad alto livello sulla riammissione, come richiesto dal Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015<sup>863</sup>. Si tratta di un'iniziativa di dialogo, quindi non vincolante, che coinvolge i principali paesi di origine e di transito dei migranti irregolari, concentrandosi sui paesi in cui sono necessari un impegno politico e una certa pressione affinché vengano attuati gli impegni esistenti oppure si concludano o si avviino negoziati su accordi di riammissione. Secondo quanto affermato dalla Commissione, grazie ai dialoghi i temi del rimpatrio e della riammissione saranno una delle priorità nelle relazioni con questi paesi. L'assistenza e le politiche dell'Unione dovrebbero essere utilizzate come incentivi per stimolare la disponibilità dei paesi partner a cooperare con l'UE. Anche in questo caso il coordinamento tra istituzioni risulta fondamentale. In sede di dialogo, infatti, l'Alto rappresentante dovrebbe essere accompagnato dai membri

---

<sup>861</sup> Il Parlamento ha evidenziato in proposito: “[...] se è vero che le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi saranno di complemento alle esistenti rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, vi sono a lungo termine prospettive di miglioramento di efficienza, dato che le future delegazioni dell'Unione europea potrebbero in molti casi farsi carico dei servizi consolari e occuparsi delle questioni concernenti il visto Schengen”, Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2009 sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna, GU C 265E del 30.9.2010, pp. 9–14, punto 10. A

<sup>862</sup> Mission Letter from President Juncker to HR/VP Mogherini, 1 November 2014, p. 3. Un'iniziativa simile era stata proposta anche dalla precedente Commissione, ma il gruppo si incontrava soltanto una volta all'anno, e non alla presenza formale dell'Alto Rappresentante.

<sup>863</sup> “[...]l'alto rappresentante dovrebbe avviare quanto prima dialoghi ad alto livello con i principali paesi di origine dei migranti irregolari, in stretta cooperazione con gli Stati membri. Il Consiglio, unitamente alla Commissione, preparerà un pacchetto globale per sostenere i negoziati con i paesi terzi interessati?”. Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, punto 5.a.

della Commissione interessati; mentre le delegazioni dell'UE svolgono un ruolo cruciale nella preparazione e nel seguito dato ai dialoghi.

#### 6.4.2. Il coinvolgimento del Parlamento europeo

A partire dalle innovazioni previste dal Trattato di Lisbona, il Parlamento ha acquisito un ruolo più attivo, e il suo coinvolgimento è formalmente previsto dalla procedura di conclusione degli accordi di riammissione, in quanto relativi ad un settore al quale “*si applica la procedura legislativa ordinaria*”<sup>864</sup>, come la politica di immigrazione.

Il Parlamento inoltre viene informato in tutte le fasi della procedura; e può, così come uno Stato membro, il Consiglio o la Commissione, domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati<sup>865</sup>.

Nonostante il suo coinvolgimento risulti ora formalmente previsto dai Trattati, il ruolo del Parlamento resta limitato, potendo solo approvare l'accordo (quindi esprimersi in senso positivo o negativo) una volta che è stato negoziato e firmato dalle parti. Il Parlamento d'altra parte non ha alcun ruolo nella negoziazione e alcuni voci critiche evidenziano come in questo modo il suo ruolo di supervisore risulti del tutto svuotato<sup>866</sup>. Inoltre, la Commissione che si occupa degli accordi di riammissione non è quella che tratta il tema dell'immigrazione (Commissione LIBE), ma la Commissione che si occupa di affari esteri (AFET), e non vi è alcun meccanismo formale e sistematico di coordinamento tra le due commissioni. A tal proposito, sono solo previsti pareri sulle rispettive iniziative, ed è possibile organizzare delle audizioni congiunte<sup>867</sup>. Gli stessi parlamentari europei e i rappresentanti istituzionali intervistati hanno evidenziato come il coinvolgimento attivo nella politica esterna di immigrazione e degli accordi di riammissione dipenda più dalla volontà dei singoli parlamentari, che dalla procedura prevista. In materia, il Parlamento è sempre stato particolarmente attento nell'assicurare il rispetto dei diritti fondamentali,

---

<sup>864</sup> Art. 218, par. 6, lett. a (v), TFUE.

<sup>865</sup> Art. 218.11.

<sup>866</sup> Queste critiche vengono sollevate in particolare da ONG e società civile, si veda a titolo di esempio Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme, *Why AEDH is against the signing of European Union readmission agreements*, 7th October 2013 disponibile online al seguente indirizzo <http://www.meltingpot.org/UE-accordi-di-riammissione-La-cooperazione-al-servizio-dell.html#.WCXmx02QxwU>. Ultimo accesso 30.03.2017.

<sup>867</sup> Intervista 22; Intervista 23.

deplorando l'espulsione e il respingimento collettivo verso paesi dove i diritti umani non sono rispettati<sup>868</sup>.

Più in generale, da quando il Parlamento ha assunto un ruolo maggiore in tutto l'ambito dell'immigrazione con il Trattato di Lisbona, si è impegnato attivamente per l'adozione nuove misure in materia, promuovendo un approccio più equilibrato al tema dell'immigrazione.

A seguito dell'aumento dell'afflusso di migranti lungo le coste mediterranee dell'Unione e del moltiplicarsi dei naufragi dalla fine del 2013, il 17 dicembre 2014 il Parlamento ha approvato una risoluzione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un Approccio globale dell'UE alle migrazioni<sup>869</sup>, seguito da una relazione d'iniziativa sul tema, che mira a fornire al Parlamento europeo un quadro generale per le sue posizioni future in materia. Per quanto riguarda il tema della riammissione, il Parlamento riconosce l'esigenza di migliorare l'efficacia del sistema di rimpatrio dell'Unione e delle riammissioni; ribadisce che per garantire la coerenza dei rimpatri a livello europeo occorrerà adottare nuovi accordi UE in materia di riammissione, che dovrebbero prevalere rispetto agli accordi bilaterali tra Stati membri e paesi terzi; e sottolinea che il rimpatrio dei migranti debba essere effettuato solo in condizioni di sicurezza, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e procedurali dei migranti interessati e qualora il paese nel quale i migranti stanno per essere rimpatriati sia considerato sicuro<sup>870</sup>. Quest'ultimo principio viene ribadito anche in forma più generale a proposito della cooperazione dell'UE con gli Stati terzi di origine e transito dei flussi migratori. Tale cooperazione viene considerata fondamentale per contrastare i flussi irregolari verso l'Europa, affrontandone le cause profonde; ma il Parlamento ribadisce a tal proposito che *“l'Unione e i suoi Stati membri devono essere selettivi nel dare sostegno alle autorità di*

---

<sup>868</sup> Nell'aprile del 2005, ad esempio, ha votato una risoluzione per evidenziare le criticità delle espulsioni effettuate dal governo italiano verso la Libia, che non assicuravano il pieno rispetto degli obblighi internazionali: *cf.* Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo su Lampedusa*, 14 Aprile 2005. Nella risoluzione il Parlamento esprime la propria preoccupazione in quanto *“ritiene che le espulsioni collettive di migranti verso la Libia da parte delle autorità italiane, compresa quella del 17 marzo 2005, costituiscano una violazione del principio di non espulsione e che le autorità italiane siano venute meno ai loro obblighi internazionali omettendo di assicurarsi che la vita delle persone espulse non fosse minacciata nel loro paese di origine”* (punto 2). In tempi più recenti, il Parlamento, nel ribadire l'importanza di cooperare con gli Stati terzi in materia di immigrazione, si è così espressa in materia di rimpatri: *“riconosce che è necessario migliorare l'efficienza del sistema europeo dei rimpatri, ma ritiene che il rimpatrio dei migranti debba essere previsto esclusivamente in condizioni di assoluta sicurezza, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e procedurali”*, *cf.* punto 131,

<sup>869</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni*, *op.cit.*. La risoluzione ha incaricato la Commissione LIBE di preparare una relazione d'iniziativa. Il progetto di relazione è stato adottato dal Parlamento europeo il 12 aprile 2016. Tale relazione, che riguarda una tematica di crescente attualità, mira a dare al Parlamento europeo un quadro generale per le sue posizioni future in materia.

<sup>870</sup> *Ivi*, Punti 57-61 sui *Rimpatri*.

*contrasto dei paesi terzi, tenendo conto dei loro eventuali precedenti in materia di violazione dei diritti umani dei migranti?*<sup>871</sup>.

### **6.4.3. L'interazione e il coordinamento intra-istituzionale**

Il coordinamento all'interno delle istituzioni europee, ed in particolare all'interno della Commissione, e lo sviluppo di una politica coerente in materia di immigrazione rappresentano ancora una sfida.

Come evidenziato per i partenariati per la mobilità, le diverse direzioni generali della Commissione che sono coinvolte nello sviluppo dell'Approccio globale alla migrazione hanno mandati, visioni e percezioni diversi degli obiettivi e dei bisogni dell'UE in materia<sup>872</sup>.

Questa differenza di approccio è ancora più evidente negli accordi di riammissione, trattandosi di accordi stringenti, vincolanti, focalizzati su un particolare aspetto dell'immigrazione, cioè quello della lotta all'immigrazione irregolare, riflettendo una logica più securitaria. Tale differenza di approccio è emersa anche nel corso delle interviste realizzate con funzionari delle diverse direzioni<sup>873</sup>. Ciascuna direzione ha la propria agenda e le proprie priorità, che cerca di proteggere dalle interferenze di altre direzioni<sup>874</sup>. Una conseguenza è la difficoltà di utilizzare la condizionalità negativa, più volte richiamata dalla Commissione. Se la Direzione Affari Interni è più propensa a prevedere anche delle conseguenze negative in caso di mancata e ingiustificata cooperazione da parte degli Stati terzi in ambito di riammissione, altre direzioni, ed in particolare l'EEAS, non vogliono invece compromettere le relazioni bilaterali tra UE e Stati terzi nella loro complessità per un singolo aspetto<sup>875</sup>.

Come già illustrato per il partenariato per la mobilità, il coordinamento tra le varie direzioni e l'EEAS risulta pertanto essenziale per diverse ragioni: per garantire una politica esterna di immigrazione coerente, per evitare sovrapposizioni o progetti in contraddizione, per poter utilizzare in maniera più efficiente i fondi, potendoli convergere su una selezione di priorità, e per poter agire come un'unica entità nei dialoghi con i paesi partner.

---

<sup>871</sup> *Ivi*, Punti 91-97 sulla *Cooperazione con i paesi terzi*.

<sup>872</sup> GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pag. 93. Su tale aspetto si rimanda al paragrafo 5.4.4.

<sup>873</sup> Interviste 1-11; Interviste 16-18.

<sup>874</sup> WUNDERLICH D., *The limits of external governance: Implementing EU external migration policy. op.cit.*, pag. 1422.

<sup>875</sup> La stessa considerazione è emersa nel corso delle interviste riportate da WUNDERLICH D., *The limits of external governance: implementing EU external migration policy, op.cit.*

A partire dalla recente Commissione eletta nel 2014 sono state intraprese diverse iniziative per garantire un maggiore coordinamento all'interno delle istituzioni: dalla creazione di gruppi di lavoro tematici, in cui i diversi Commissari a guida di politiche con importanti risvolti nella dimensione esterna si incontrano regolarmente sotto il coordinamento dell'Alto Rappresentante/Vice-Presidente della Commissione europea, allo sviluppo di un gruppo responsabile del monitoraggio dell'implementazione dell'Agenda europea per la migrazione, composta da funzionari della Direzione Affari Interni e funzionari provenienti da altre direzioni. Infine, un incontro a scadenza regolare (generalmente settimanale) viene promosso anche tra i direttori e consiglieri speciali delle varie direzioni, per favorire uno scambio di vedute su interessi, necessità e criticità, e di informazioni sulle misure in corso<sup>876</sup>. Inoltre, il Segretariato generale della Commissione europea ha assunto un ruolo crescente, con l'obiettivo di assicurare la coerenza complessiva del lavoro della Commissione, sia quando si tratta di elaborare nuove politiche che di ottenere l'approvazione delle altre istituzioni dell'Unione<sup>877</sup>.

Per quanto riguarda gli accordi di riammissione, va segnalato che il ruolo principale viene assunto oggi dalla Direzione Affari interni, Unità Immigrazione irregolare e politica di rimpatrio, a differenza delle altre iniziative della politica esterna di immigrazione, che vengono gestite dall'Unità di Coordinamento Internazionale. Si tratta di una novità recente: da poco più di un anno è stato deciso di far rientrare anche gli accordi di riammissione nell'unità che si occupa di rimpatri, dato che questi accordi vengono sempre di più considerati come una parte determinante della politica interna dell'Unione<sup>878</sup>. E che richiede un ulteriore sforzo di coordinamento in tal senso.

Tale prospettiva si riflette anche nell'ambito del Consiglio, dove sono diverse le formazioni che si occupano di aspetti legati alla politica esterna di immigrazione: Consiglio GAI, Consiglio Affari Esteri, e Consiglio Affari generali. Il Consiglio è assistito nella sua attività dal COREPER e da numerosi gruppi e comitati altamente specializzati (organi preparatori del Consiglio), come ad esempio il Gruppo Integrazione, migrazione e espulsione, il Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA), il Gruppo GAI-RELEX, il Gruppo ad Alto Livello Asilo e Migrazione.

Nel caso degli accordi di riammissione, il lavoro preparatorio per il mandato di negoziazione avviene all'interno del gruppo "Integrazione, migrazione e espulsione" che si occupa di questioni relative all'ingresso e al soggiorno legali nell'UE, al rimpatrio di persone

---

<sup>876</sup> Intervista 1.

<sup>877</sup> Intervista 2; Intervista 3; Intervista 5.

<sup>878</sup> Intervista 5.



che soggiornano in maniera irregolare nell'UE, e a temi legati all'integrazione di cittadini di paesi terzi che vivono e/o lavorano nell'UE. Come è evidente, anche in questo caso, il tema della riammissione viene trattato all'interno del gruppo di lavoro incentrato su politiche interne dell'UE, per sottolineare la complementarità tra gli accordi con Stati terzi e la politica di rimpatrio.

Alla luce della complessa struttura del Consiglio, in cui numerosi gruppi di lavoro trattano aspetti legati alla dimensione esterna dell'immigrazione, risulta evidente la necessità di garantire un coordinamento tra le varie strutture per evitare sovrapposizioni e per avere una politica coerente.

Se al momento, il Gruppo di Alto Livello<sup>879</sup> e il Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo<sup>880</sup> hanno un ruolo principale di coordinamento nell'ambito della politica esterna di immigrazione, sorprendentemente non trattano gli accordi di riammissione<sup>881</sup>. Tale frammentazione dei vari elementi di una politica rischia di incidere negativamente sulla sua coerenza, e sulla capacità di coordinamento tra un così elevato numero di strutture.

#### ***6.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE***

Come si evince dall'analisi, lo sviluppo della politica interna dell'UE in ambito di immigrazione ha un ruolo rilevante anche per quanto riguarda gli accordi di riammissione.

L'Unione europea ha assunto la competenza a negoziare e concludere accordi di riammissione sin dal Trattato di Amsterdam, in via implicita, ed ha concluso ad oggi diciassette accordi. Tuttavia i negoziati, come evidenziato dalla stessa Commissione, sono spesso lunghi e difficoltosi, ed è emersa ben presto la necessità di offrire degli incentivi agli Stati partner per incoraggiare la loro cooperazione in un ambito che è soprattutto interesse dell'Unione. La reintegrazione dei cittadini riammessi, o l'eventuale attivazione di nuove procedure di rimpatrio nei confronti di cittadini terzi riammessi perché hanno transitato dal proprio territorio, comporta infatti un onere a carico dei paesi contraenti.

Se da un lato la Commissione ha evidenziato l'esigenza di valutare adeguatamente l'inclusione di alcune clausole particolarmente avversate dai paesi partner, come quella

---

<sup>879</sup> Sul Gruppo di Alto livello si veda *infra* il paragrafo 5.4.5.

<sup>880</sup> Il Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo riunisce funzionari di alto livello ed ha un ruolo strategico di coordinamento della dimensione interna ed esterna delle politiche di immigrazione. Si occupa principalmente di: questioni orizzontali e trasversali; proposte legislative di rilevanza politica; iniziative non legislative.

<sup>881</sup> Intervista 14.

relativa alla riammissione di cittadini di stati terzi, d'altra parte la scarsità di incentivi risulta essere la principale causa dei ritardi o della mancata conclusione di accordi di riammissione. La difficoltà è emersa in maniera più forte quando, ultimati i vari accordi con la maggior parte dei paesi sul versante orientale, l'Unione si è rivolta ai paesi della sponda meridionale. In questo caso infatti l'Unione non può utilizzare la sua leva più forte, vale a dire la prospettiva di adesione, e gli Stati membri hanno dimostrato una forte reticenza nell'uso della politica di visti. Non è stato così possibile replicare il successo della parallela negoziazione di accordi di riammissione e facilitazione dei visti anche con il vicino meridionale. L'attuale sviluppo della politica interna di immigrazione, ancora frammentato in ambito di immigrazione legale, la suddivisione delle competenze, il ruolo degli Stati membri e del Consiglio hanno limitato la possibilità dell'Unione di utilizzare degli strumenti atti a incentivare la conclusione di accordi di riammissione.

In prospettiva, come nel caso dei partenariati per la mobilità, l'Unione potrebbe valutare caso per caso l'opportunità di utilizzare incentivi diversi, attingendo a tutti gli strumenti che ha a sua disposizione, sia in ambito di immigrazione che in altri ambiti di cooperazione. Tale approccio è già stato suggerito dalla Commissione nella valutazione del 2011, ma è ancora scarsamente applicato. Oltre agli incentivi, inoltre, una volta concluso l'accordo, si potrebbero chiarire quali siano le conseguenze di una mancata e ingiustificata cooperazione da parte dei paesi terzi. Si è parlato in questo caso di incentivi negativi, o possibili ripercussioni sulle relazioni più generali tra l'UE e lo stato in questione. Tale approccio è stato prefigurato dalla Commissione<sup>882</sup>, ma mai realmente applicato, anche a causa della reticenza dei vari attori coinvolti di compromettere le relazioni in altri settori a causa di una mancata cooperazione in ambito di immigrazione<sup>883</sup>. Entrambe le opzioni sono state in qualche modo riprese nel nuovo quadro di cooperazione con gli Stati terzi proposto nel 2016 dalla Commissione.

Per quanto riguarda l'implementazione degli accordi di riammissione, essa è strettamente connessa all'effettiva applicazione della direttiva rimpatri, e viceversa. I dati forniti dalla Commissione hanno evidenziato una bassa percentuale di attuazione delle decisioni di rimpatrio, che può derivare sia dalla scarsa applicazione della direttiva rimpatri da parte dei paesi membri, sia dalla scarsa cooperazione con gli Stati terzi o dalla mancanza di accordi di

---

<sup>882</sup> Nella valutazione degli accordi di riammissione, la Commissione afferma “*Venir meno all'obbligo di riammissione dovrebbe comportare sanzioni a carico dei paesi partner che non cooperano abbastanza nella lotta alla migrazione irregolare, fatti salvi gli obblighi giuridici previsti dagli accordi quadro tra l'UE e i paesi terzi, specialmente il criterio di sospensione della cooperazione*”. COM(2011) 76 definitivo, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, op.cit. pag. 8.

<sup>883</sup> Intervista 15; Intervista 17.

riammissione con Paesi strategici. Per questo motivo, risulta necessario innanzitutto sviluppare degli indicatori armonizzati per il monitoraggio che siano in grado di fornire una panoramica adeguata del fenomeno, e di individuare i maggiori ostacoli ad una politica efficace di rimpatri. E sulla base di questa, migliorare il processo di implementazione da parte degli Stati membri e degli Stati terzi, e negoziare nuovi accordi, utilizzando incentivi adeguati.

Il rapporto tra gli Stati membri e le istituzioni europee assume inevitabilmente un ruolo fondamentale anche per quanto riguarda la conclusione di accordi di riammissione.

Innanzitutto, pur trattandosi dell'unica competenza esplicita dell'UE in materia di politica di immigrazione esterna, si tratta di una competenza condivisa. Pertanto, nel rispetto della leale cooperazione, gli Stati membri possono negoziare e concludere degli accordi di riammissione a livello bilaterale con paesi terzi. Il quesito relativo alla possibilità di considerare la competenza dell'UE come esclusiva è stato sollevato da alcuni studiosi, tuttavia non ha trovato ad oggi alcun riscontro. L'intensa attività degli Stati membri in questo ambito rileva d'altra parte l'importanza che rivestono gli accordi di riammissione, e potrebbe sembrare in contraddizione con la volontà espressa, ad esempio nei programmi pluriennali, di investire l'UE di un ruolo sempre più ampio nella dimensione esterna dell'immigrazione.

Il protrarsi dell'attività bilaterale degli Stati membri può essere pertanto spiegata sulla base di diverse considerazioni, alla luce della rilevanza strategica degli accordi di riammissione. Innanzitutto alcuni accordi possono riflettere maggiormente i specifici interessi degli Stati membri, o far leva sulle relazioni privilegiate che essi hanno con Paesi terzi. Inoltre, gli accordi a livello nazionale vengono negoziati generalmente in maniera più veloce, possono offrire degli incentivi in termini di immigrazione legale (ad esempio quote per migranti economici) ed essere conclusi anche in via informale, garantendo una maggiore flessibilità e una minore pubblicità, che a volte si rileva dannosa per la reazione dell'opinione pubblica.

D'altro canto, gli accordi negoziati e conclusi dall'Unione europea includono generalmente alcune clausole aggiuntive, come quella relativa alla riammissione di cittadini terzi transitati dal proprio territorio, e sono maggiormente strutturati, prevedendo dei meccanismi per il monitoraggio o per l'assistenza finanziaria. Inoltre, il valore aggiunto legato alla conclusione di tali accordi a livello europeo potenzialmente risiede nella capacità di avere un maggior potere negoziale, dato che gli accordi possono essere inseriti nell'ambito di più una ampia cooperazione tra UE e Stati terzi (come la Politica di vicinato), e potrebbero essere utilizzati più strumenti per incentivarne la conclusione e l'applicazione (la leva

dell'allargamento nell'est europeo, la politica di visti, ma anche la politica di sviluppo e più in generale la politica estera). Questo aspetto risulta rilevante soprattutto per i paesi più piccoli dell'UE, e con meno disponibilità finanziarie, che fanno affidamento principalmente sul potere negoziale dell'Ue per avere una efficace politica di rimpatri in cooperazione con gli Stati terzi<sup>884</sup>.

Tuttavia, tale potenzialità non ha sempre trovato finora un riscontro concreto, principalmente per la mancata volontà di utilizzare determinati strumenti (ad esempio, i visti o gli aiuti allo sviluppo), sia per il mancato coordinamento di iniziative portate avanti dai singoli Stati membri (che potrebbero essere coordinate internamente e presentate all'esterno come unica "offerta" europea)<sup>885</sup>.

La Commissione ha evidenziato questi aspetti a più riprese, quello che sembra determinante però è la volontà degli Stati membri. L'azione degli Stati infatti incide sulla credibilità dell'UE e sulla sua possibilità di rappresentare un reale valore aggiunto nella conclusione di accordi di riammissione. In alcuni casi, inoltre, la cooperazione tra l'UE e gli Stati terzi è stata favorita dalla relazione privilegiata di quest'ultimo con un particolare Stato membro. Si tratta ad esempio del Marocco, che ha avviato una cooperazione con l'Ue in ambito di immigrazione sulla base delle relazioni tra Spagna e Marocco<sup>886</sup>. Tuttavia, mentre la cooperazione tra Marocco e Spagna è stata stabilita da diversi anni, ed è considerata efficace, quella con l'UE ha incontrato un maggior numero di ostacoli, e i negoziati per l'accordo di riammissione sono in corso da anni<sup>887</sup>.

E' importante pertanto che vi sia coerenza tra l'attività degli Stati membri portata avanti a livello nazionale nell'ambito di rapporti bilaterali e quanto fatto da tutti gli Stati membri a livello dell'UE; ed è essenziale che gli Stati membri, dopo aver investito l'UE di un nuovo ruolo nella politica esterna di immigrazione, la dotino anche degli strumenti necessari per condurre questo ruolo in maniera efficace.

Il ruolo degli Stati membri incide concretamente nelle varie fasi di sviluppo degli accordi di riammissione. A questo proposito, oltre all'importante ruolo che rivestono nell'ambito del Consiglio nel conferire il mandato alla Commissione, indicando clausole e possibili incentivi, sono gli Stati a dare seguito e attuare concretamente gli accordi. E' importante quindi che anche gli Stati membri implementino correttamente la procedura, rispettando

---

<sup>884</sup> Intervista 23.

<sup>885</sup> Intervista 6.

<sup>886</sup> WUNDERLICH, D., *Differentiation and policy convergence against long odds: Lesson from implementing EU migration policy in Morocco*, *op.cit.*

<sup>887</sup> Intervista 15.

l'obbligo di rimpatrio, e forniscano dati completi e armonizzati che permettano di valutare l'efficacia delle politiche messe in atto dall'Unione.

Infine, la conclusione di accordi di riammissione da parte dell'UE con gli Stati terzi implica il coinvolgimento di diverse istituzioni europee, secondo la procedura prevista dai Trattati per gli accordi internazionali. Il coordinamento tra le istituzioni, e all'interno delle istituzioni stesse, risulta pertanto essenziale per garantire un'azione efficiente da parte dell'UE, coerente e credibile.

I protagonisti dell'ideazione, negoziazione e conclusione degli accordi sono ancora una volta Commissione e Consiglio. Il Consiglio ha un ruolo strategico, indirizzando i negoziati, mentre la Commissione è in prima linea, rivestendo il ruolo di negoziatore nel tentativo di trovare un equilibrio tra interessi e richieste degli Stati membri dell'UE e quelli dello Stato terzo. Per questo, è importante che le priorità delle due istituzioni siano condivise, e che la Commissione possa contare sul reale sostegno degli Stati membri, che si esprimono nell'ambito del Consiglio.

Inoltre, è essenziale un coordinamento intra-istituzionale, soprattutto all'interno della Commissione, laddove il ruolo principale è rivestito dalla Direzione Affari Interni, ma le altre direzioni coinvolte portano avanti priorità e prospettive diverse. Anche all'interno del Consiglio, sono diversi i gruppi di lavoro e organi preparatori che si occupano della dimensione esterna della politica di immigrazione, con il rischio di sovrapposizione o frammentazione. Un maggiore lavoro di coordinamento tra le diverse strutture potrebbe essere utile per garantire una politica coerente, e un'alternativa da esplorare potrebbe essere quella di unire i diversi gruppi di lavoro in un'unica unità responsabile della dimensione esterna della politica di immigrazione all'interno del Consiglio<sup>888</sup>.

Come è stato evidenziato, inoltre, e come emerso nel corso delle interviste, gli accordi di riammissione presentano un'ulteriore particolarità, in quanto nell'ultimo biennio sono stati trattati sempre di più in relazione alle altre politiche interne, ed in particolare alla politica di rimpatrio, evidenziando lo stretto legame tra i due aspetti<sup>889</sup>. In questo senso, va interpretata la decisione della Commissione di spostare il dipartimento che si occupa di accordi di riammissione dall'Unità di coordinamento internazionale (che si occupa dei vari strumenti della politica esterna di immigrazione e dell'Approccio globale) all'Unità relativa

---

<sup>888</sup>Questa opzione viene suggerita anche nello studio sulla cooperazione con gli Stati terzi in materia di immigrazione commissionato dal Parlamento europeo. Cfr. GARCIA ANDRADE P. & MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration. op.cit.*, pag. 94.

<sup>889</sup> Intervista 2; Intervista 5; Intervista 14.

alla politica interna di lotta all'immigrazione irregolare (che si occupa di rimpatri)<sup>890</sup>. Mentre all'interno del Consiglio, gli accordi di riammissione non vengono discussi nel principale gruppo di lavoro che coordina la dimensione esterna di immigrazione, il Gruppo di Alto livello "Asilo e migrazione", ma nel Gruppo focalizzato su questioni interne e sui rimpatri denominato 'Integrazione, migrazione e espulsione'.

Infine, un ulteriore elemento da considerare riguarda la più recente creazione del SEAE e la figura dell'Alto Rappresentante, che hanno assunto un ruolo crescente nell'ambito della politica esterna di immigrazione. L'Alto Rappresentante ha acquisito un'importante funzione di coordinamento volto a garantire all'azione esterna dell'UE maggiore coerenza e riveste un ruolo importante a livello diplomatico, nelle relazioni esterne con i Paesi terzi; e nello specifico ambito della riammissione, ha avviato dei Dialoghi politici ad alto livello. Inoltre l'UE è presente nell'ambito di Stati terzi attraverso le proprie delegazioni. Infine, il SEAE e l'Alto Rappresentante offrono una prospettiva più ampia, in quanto inquadrano la cooperazione sul tema dell'immigrazione nell'ambito delle più ampie relazioni esterne bilaterali o regionali dell'UE. Tale prospettiva favorisce lo sviluppo di un Approccio globale all'immigrazione, ma richiede un coordinamento con le altre istituzioni e una maggiore convergenza di obiettivi, in modo che l'UE sia in grado di interloquire in maniera credibile con gli Stati terzi utilizzando "una voce sola". Questo coordinamento è importante inoltre per non sovrapporre iniziative e ottimizzare gli sforzi profusi dall'Unione<sup>891</sup>.

Come evidenziato a proposito dei partenariati per la mobilità, le interviste realizzate nel corso degli anni 2014-2016 hanno rilevato un maggiore allineamento tra le varie istituzioni, soprattutto alla luce della recente crisi migratoria che ha posto l'immigrazione tra le priorità della Commissione Junker. L'immigrazione così è entrata a far parte delle priorità dei vari soggetti coinvolti, che pur mantenendo una diversità di prospettiva, hanno intensificato gli sforzi per promuovere numerose misure e iniziative congiunte e trasversali in ambito di immigrazione<sup>892</sup>.

Infine l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha comportato un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, in quanto co-legislatore, in materia di immigrazione, anche sul piano esterno. Per concludere accordi di riammissione, è necessaria l'approvazione da parte del Parlamento, il cui ruolo tuttavia sembra ancora abbastanza limitato in quanto non può incidere sul contenuto dell'accordo o sulle negoziazioni in corso. Inoltre, laddove anche l'UE decidesse di ricorrere in maniera più

---

<sup>890</sup> Intervista 3; Intervista 5.

<sup>891</sup> Intervista 20.

<sup>892</sup> Intervista 8; Intervista 9.

frequente ad accordi di tipo informale, come gli Stati membri a livello bilaterale, per accelerarne la conclusione e garantire una maggiore flessibilità agli stessi, il Parlamento tornerebbe ad essere escluso dall'intera procedura. D'altra parte, considerato il ruolo del Parlamento di supervisione e il suo impegno attivo nel garantire la coerenza dell'attuazione degli accordi con il rispetto dei diritti fondamentali, il suo coinvolgimento apporta un contributo importante, e arricchisce l'approccio dell'UE di un'ulteriore importante prospettiva; e contribuisce a legittimare anche democraticamente le misure intraprese, in quanto unico organo eletto direttamente dai cittadini.

In definitiva, il coinvolgimento delle varie istituzioni, e al loro interno delle varie unità e gruppi di lavoro, è importante nell'intento di adottare un approccio onnicomprensivo e globale della politica esterna di immigrazione, anche nel caso di uno strumento incentrato sulla dimensione della sicurezza, come gli accordi di riammissione. Tale coinvolgimento tuttavia richiede uno sforzo maggiore in termini di coordinamento inter e intra-istituzionale che non sempre l'Unione è riuscita a garantire. A partire dal 2015, la nuova Commissione ne ha preso gradualmente atto, adottando delle misure per agevolare il coordinamento, ma si tratta di un processo ancora in corso. Numerosi funzionari istituzionali intervistati si sono espressi in senso positivo al riguardo, evidenziando come diverse difficoltà di coordinamento siano state superate, e lamentando piuttosto uno scarso supporto da parte degli Stati membri, che in definitiva detengono il ruolo principale e di fatto contribuiscono a limitare l'azione esterna dell'UE in materia di immigrazione<sup>893</sup>.

---

<sup>893</sup> Intervista 20; Intervista 23.

## CAPITOLO 7. PROSPETTIVE E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 7.1. Nuovi sviluppi: l'azione esterna come aspetto fondamentale della strategia per gestire la sfida migratoria – 7.2. Prospettive di sviluppo. Il nuovo quadro per il partenariato con gli Stati terzi: oltre l'Approccio globale? – 7.2.1. Il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione - 7.2.2. Il nuovo quadro di partenariato e il tentativo di superamento dei limiti derivanti dalla dimensione interna della politica di immigrazione - 7.2.3. Il concetto di “patto”: verso un maggior utilizzo di strumenti non formali - 7.2.4. Oltre l'Approccio globale? - 7.3. Verso una strategia rafforzata dell'azione esterna della politica di immigrazione dell'UE? Il legame bi-direzionale tra dimensione interna ed esterna

### ***7.1. NUOVI SVILUPPI: L'AZIONE ESTERNA COME ASPETTO FONDAMENTALE DELLA STRATEGIA PER GESTIRE LA SFIDA MIGRATORIA***

L'azione esterna è stata considerata in misura crescente un aspetto fondamentale della strategia globale dell'UE per gestire la sfida migratoria.

Nel corso del 2015 e del 2016, come si è visto, il legame tra l'ambito degli affari interni e quello della politica estera si è affermato in maniera più evidente, e l'agenda per la migrazione<sup>894</sup>, che presenta una serie di priorità e misure da attuare per gestire in maniera più efficace il fenomeno dell'immigrazione, non riporta una distinzione tra dimensione interna ed esterna della politica in materia.

Con il riconoscimento a livello europeo dell'immigrazione come una priorità politica, e più in generale con la recente sfida migratoria che sta colpendo anche l'Europa a causa dei conflitti e della destabilizzazione di tante aree limitrofe all'UE, l'Unione ha continuato a portare avanti e ad intensificare l'utilizzo degli strumenti tipici dell'Approccio globale, come i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione, in particolare con i paesi del continente africano.

Un passo in questo senso si è tenuto con il vertice che ha avuto luogo a La Valletta<sup>895</sup> nel novembre 2015. Inoltre, a marzo 2016 l'Unione ha stabilito un'ampia cooperazione con la

---

<sup>894</sup> COM(2015)240 final, *Agenda europea sull'immigrazione, op.cit.*

<sup>895</sup> Il vertice sulla migrazione di La Valletta ha riunito i capi di Stato e di governo europei e africani nello sforzo di rafforzare la cooperazione in ambito di immigrazione. I leader che hanno partecipato al vertice hanno adottato una dichiarazione politica e un piano d'azione teso a: affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello spostamento obbligato; migliorare la cooperazione sulla migrazione legale e la



Turchia basata su una dichiarazione congiunta non vincolante, che prende in considerazione diversi elementi legati al fenomeno dei flussi migratori, dal rimpatrio alla protezione dei rifugiati<sup>896</sup>. Sulla base di queste nuove iniziative, successivamente, a giugno 2016, la Commissione ha proposto un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi

---

mobilità; rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo; prevenire e combattere la migrazione irregolare, il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani; collaborare più strettamente per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento. In tale occasione, è stato inoltre concordato un elenco di 16 azioni concrete da attuare, ed è stato formalmente avviato il fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa. *Cfr.* Valletta Summit, *Political Declaration*, 11-12 November 2015; Valletta Summit, *Action Plan*, 11-12 November 2015.

<sup>896</sup> Il 18 marzo 2016 l'UE e la Turchia hanno firmato una dichiarazione congiunta, assumendo una serie di impegni reciproci con l'obiettivo di ridurre l'immigrazione irregolare, smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa ai viaggi clandestini in cui mettono a rischio la propria vita. Per conseguire questo obiettivo in particolare le due parti hanno concordato i seguenti punti d'azione: 1) Tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva. Tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di *non-refoulement*. Si tratterà di una misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico. 2) Per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite. 3) La Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per evitare nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare dalla Turchia all'UE e collaborerà con i paesi vicini nonché con l'UE stessa a tale scopo. 4) Una volta terminati, o per lo meno drasticamente e sostenibilmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria. Gli Stati membri dell'UE contribuiranno al programma su base volontaria. 5) L'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti sarà accelerata nei confronti tutti gli Stati membri partecipanti con l'obiettivo di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016 al più tardi, a condizione che tutti i parametri di riferimento siano stati soddisfatti. 6) L'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di EUR inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e garantirà il finanziamento di ulteriori progetti per le persone oggetto di protezione temporanea identificati con un tempestivo contributo della Turchia prima della fine di marzo. 7) L'UE e la Turchia hanno accolto con favore i lavori in corso per il miglioramento dell'unione doganale. 8) L'UE e la Turchia hanno riconfermato il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015. 9) L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con la Turchia per migliorare la situazione umanitaria in Siria, in particolare in talune zone limitrofe della frontiera turca, nel quadro di qualsiasi sforzo congiunto che possa consentire alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in zone più sicure. Si vedano: Consiglio europeo, Dichiarazione UE-Turchia, Comunicato stampa 144/16, 18; Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 17-18 marzo 2016; COM(2016) 166 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*, Bruxelles, 16 marzo 2016. Tale dichiarazione fa riferimento soprattutto alle persone in cerca di protezione internazionale, e in misura minore ai migranti economici, e va oltre l'accordo di riammissione che era già stato firmato dalle due parti, sollevando una serie di dubbi e perplessità in ambito giuridico. A ragione del suo oggetto, e per ragioni di spazio, tale accordo non verrà ulteriormente approfondito. Per un'analisi dell'accordo, si vedano, *inter alia*, PEERS S., ROMAN E., *The EU, Turkey and the refugee crisis: what could possibly go wrong?*, EU Law Analysis, 5 febbraio 2016; PEERS S., *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, EU Law Analysis, 18 marzo, 2016, entrambi disponibili online al seguente indirizzo [www.eulawanalysis.blogspot.rs](http://www.eulawanalysis.blogspot.rs), ultimo accesso 30.04.2017.

nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione<sup>897</sup>. Le caratteristiche di tale quadro, che può essere interpretato come un ulteriore sviluppo dell'Approccio globale, verranno approfondite nel prossimo paragrafo.

Nello stesso mese, l'Alto rappresentante ha presentato la strategia globale, nella quale un importante aspetto è dedicato alla gestione della migrazione in partenariato con i paesi terzi<sup>898</sup>.

Sulla base di questi nuovi sviluppi, il presente capitolo intende analizzare le prospettive di evoluzione della politica di immigrazione, alla luce in particolare dell'elaborazione del nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi. In particolare, verranno analizzate le caratteristiche di tale quadro di partenariato proposto dalla Commissione, evidenziando con quali modalità si propone di superare i limiti relativi alla politica interna di immigrazione fin qui delineati ed evidenziando in che relazione si ponga con l'Approccio globale.

A tal proposito, va rivelato come gli atti pertinenti all'azione esterna fin qui analizzati riguardino le migrazioni in senso lato (quali gli accordi di riammissione), se non prettamente l'immigrazione economica, mentre le più recenti iniziative attengono in larga parte anche ai richiedenti protezione internazionale, essendo volti soprattutto a rispondere alla crisi dei rifugiati<sup>899</sup>. Il tentativo di "esternalizzare" l'accoglienza solleva una lunga serie di problemi giuridici, sia alla luce dei Trattati UE, che della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e del diritto internazionale, in larga parte estranei agli strumenti fin qui analizzati, e che esulano dall'oggetto della presente ricerca.

Infine, alla luce dell'analisi fin qui svolta, verrà proposta una riflessione conclusiva sul legame tra dimensione interna e esterna della politica di immigrazione e sul futuro rafforzamento dell'azione esterna in materia dell'UE

---

<sup>897</sup> COM(2016) 385 final, 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*, Bruxelles, 7.6.2016

<sup>898</sup> Ribadendo l'importanza di un'Unione coesa, vi si afferma: "Dobbiamo diventare più coesi in tutte le politiche interne ed esterne. Il fenomeno migratorio richiede ad esempio una combinazione di politiche equilibrata e rispettosa dei diritti umani che affronti gestione dei flussi e cause strutturali. Ciò significa il superamento della frammentazione delle politiche esterne che riguardano la migrazione. In particolare svilupperemo legami più stretti tra i nostri sforzi umanitari e per lo sviluppo attraverso l'analisi congiunta dei rischi e programmazioni e finanziamenti pluriennali. Terremo inoltre conto della tematica della migrazione nelle diverse politiche e strumenti esterni, da diplomazia e PSDC a sviluppo e clima, e ne assicureremo la coerenza con quelli interni concernenti gestione delle frontiere, sicurezza interna, asilo, occupazione, cultura e istruzione". MOGHERINI F., *Visione condivisa, Azione comune: Un'Europa Più Forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, op.cit., pag. 44.

<sup>899</sup> Cfr. JOIN(2015) 40 final, Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio. *Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE*, Bruxelles, 9.9.2015.

## **7.2. PROSPETTIVE DI SVILUPPO. IL NUOVO QUADRO PER IL PARTENARIATO CON GLI STATI TERZI: OLTRE L'APPROCCIO GLOBALE?**

### **7.2.1. Il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione**

La Commissione ha annunciato l'intenzione di creare un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi il 7 giugno 2016, proponendo una strategia che intende mobilitare e orientare l'azione e le risorse dell'UE nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione. Il quadro è stato successivamente adottato dal Consiglio il 28 giugno, il quale ne ha chiesto una rapida attuazione, a partire da un numero limitato di paesi africani (Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia) e continuando a porre un'attenzione particolare al Medio Oriente (Giordania e Libano). Il quadro si rivolge pertanto in maniera prioritaria ai paesi non direttamente confinanti con il continente europeo, ma considerati strategici per la gestione dei flussi, facendo proprio un concetto di vicinato allargato ("vicini dei vicini") che si riflette nelle più recenti iniziative dell'Unione.

Come affermato nella Comunicazione della Commissione, *"Il fine ultimo del quadro di partenariato è un impegno coerente e modulato in base al quale l'Unione e gli Stati membri agiscono in modo coordinato mettendo insieme strumenti e leve per instaurare partenariati (patti) globali con i paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione nel pieno rispetto dei nostri obblighi in termini di assistenza umanitaria e diritti umani"*<sup>900</sup>.

L'UE intende pertanto concludere dei partenariati "su misura" con i principali paesi terzi di origine e di transito utilizzando tutte le politiche e gli strumenti di cui dispone per ottenere dei risultati concreti.

La gestione dell'immigrazione, in particolare quella irregolare (*"gli spostamenti irregolari e incontrollati di persone"*<sup>901</sup>) viene identificata come una priorità, e l'azione esterna di fondamentale importanza per raggiungere questo obiettivo. La Commissione dichiara inoltre di voler trasmettere questo messaggio anche ai paesi partner, chiarendo come le questioni migratorie siano diventate la prima priorità nelle relazioni esterne dell'UE<sup>902</sup>.

---

<sup>900</sup> COM(2016)385 final, *Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, op.cit.* pag. 6.

<sup>901</sup> *Ivi*, pag. 3.

<sup>902</sup> *"Il messaggio secondo il quale le questioni migratorie sono diventate la prima priorità nelle relazioni esterne dell'UE non è stato pienamente trasmesso ai partner, che quindi non ne colgono ancora tutte le implicazioni. È di fondamentale importanza spiegare chiaramente ai nostri partner, in stretta collaborazione con gli Stati membri, che risolvere degli spostamenti irregolari e incontrollati di persone è una priorità dell'intera Unione"*, *ivi*, pag. 3.

Il partenariato è elaborato per rispondere alla sfida migratoria sia fornendo dei risultati concreti e immediati, sia ponendo le basi di una cooperazione rafforzata con i paesi di origine, transito e destinazione attraverso una gestione efficace e congiunta della migrazione e della mobilità. Per questo motivo, si pone degli obiettivi di breve periodo, che ricalcano quelli dell'agenda europea per la migrazione, vale a dire salvare vite nel Mediterraneo; aumentare i tassi di rimpatrio nei paesi di origine e di transito; consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino ai propri paesi di origine e di evitare viaggi pericolosi. A questo proposito, si propone di intervenire immediatamente insieme ai partner strategici al fine di:

- instaurare una collaborazione per migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione;
- fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, offrendo anche protezione ai rifugiati;
- aumentare i tassi di rimpatrio e di riammissione privilegiando il rimpatrio volontario e concentrandosi sul reinserimento;
- arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento.

Il quadro introduce d'altra parte anche una strategia di più lungo termine, in particolare per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare (cosiddetto approccio "preventivo") e dello sfollamento forzato, affrontando ad esempio i fattori politici, sociali, economici e ambientali e stabilendo delle sinergie con tutte le politiche e le iniziative che vi sono connesse.

Il concetto di partenariato proposto dalla Commissione si contraddistingue per essere orientato ai risultati, rivelando un approccio maggiormente pragmatico e si pone l'ambizione di mobilitare e concentrare gli interventi e le risorse dell'UE ai fini di una migliore gestione della migrazione con i paesi terzi.

Il fulcro dei partenariati è costituito dalla conclusione di patti (*compacts*) con un numero limitato di paesi, facendo leva sull'utilizzo di un'ampia gamma di strumenti e politiche che l'UE ha a sua disposizione, e che non riguardino soltanto la politica migratoria.

Questi concetti si basano sulle esperienze maturate alla luce dell'agenda europea sulla migrazione, che ha dato un impulso anche per quanto riguarda la dimensione esterna. Tra questi, vengono ricordati il vertice tenutosi a La Valletta nel novembre 2015, che "*ha posto le questioni migratorie al centro delle relazioni dell'UE con i paesi african?*", e la dichiarazione UE-

Turchia, che “*ha definito nuovi modi per mettere ordine nei flussi migratori e salvare vite, producendo effetti immediati*”<sup>903</sup>.

Sorprendentemente però il nuovo quadro di partenariato non menziona in alcun modo l'Approccio globale, non chiarendo pertanto se si tratti di un suo superamento o meno. Gli intervistati a tal proposito lo hanno identificato piuttosto come uno sviluppo ulteriore dell'Approccio globale, che tenta di superarne alcune difficoltà, anche in vista di nuovi rapporti di cooperazione con paesi terzi che non rientrano nella PEV e con i quali l'Unione intesse dei rapporti meno intensi oppure sui quali è in grado di esercitare una minore influenza<sup>904</sup>.

Alla luce di quanto detto, il prossimo paragrafo analizzerà nello specifico in che modo il nuovo quadro di partenariato si propone di superare i limiti posti dalle dinamiche interne alla politica di immigrazione dell'UE, precedentemente identificati e analizzati in riferimento ai due strumenti chiave dell'Approccio globale, i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione.

### **7.2.2. Il nuovo quadro di partenariato e il tentativo di superamento dei limiti derivanti dalla dimensione interna della politica di immigrazione**

*Lo sviluppo frammentato della politica interna di immigrazione: una questione di incentivi*

Come evidenziato ed approfondito nel corso della presente ricerca, durante la negoziazione di forme di cooperazione sul tema dell'immigrazione l'Unione europea non è sempre in una posizione di forza di fronte agli Stati terzi, che hanno un minor interesse a controllare i flussi migratori, e possono al contrario beneficiare delle rimesse dei cittadini emigrati o sostenere dei costi rilevanti per riammettere quelli rimpatriati. Per questo motivo, l'Unione europea deve utilizzare delle forme di incentivazione o condizionalità per favorire e assicurare la cooperazione da parte di Stati terzi.

Tuttavia, come sottolineato dall'analisi fin qui condotta, il frammentato sviluppo della politica interna di immigrazione e il parziale livello di armonizzazione della normativa che riguarda in particolar modo la migrazione legale hanno privato l'Unione di strumenti importanti, rendendo necessario il coinvolgimento degli Stati in forme di partenariati misti (come nel caso dei partenariati per la mobilità), l'utilizzo laddove possibile della politica dei visti, in cui l'Unione ha competenza (ma necessita pur sempre dell'accordo degli Stati, che

---

<sup>903</sup> *Ivi*, pag. 2.

<sup>904</sup> Intervista 2; Intervista 3; Intervista 16; Intervista 17; Intervista 20; Intervista 32.

votano in sede di Consiglio), o più in generale comportando un rallentamento e rendendo più difficoltosi i negoziati.

Il nuovo quadro di partenariato si propone di superare questi limiti attraverso due misure.

Innanzitutto, esso si basa sulla volontà di utilizzare tutti gli strumenti che l'Unione ha a sua disposizione. La Commissione prende atto infatti di come strumenti di cui dispone l'UE per gestire la migrazione non bastino per ottenere un impatto reale, e propone pertanto di instaurare delle relazioni più ampie con gli Stati terzi, che “*riuniscano vari elementi strategici di competenza dell'UE (politica di vicinato, aiuti allo sviluppo, commercio, mobilità, energia, sicurezza, politica digitale ecc.) finalizzati allo stesso obiettivo*”<sup>905</sup>. Inoltre si propone di utilizzare strumenti finanziari esistenti e sfruttare le potenzialità di quelli più innovativi. La politica di vicinato rivolta ai partner orientali e meridionali, ad esempio, soprattutto a seguito del riesame del 2015, considera migrazione e la mobilità fra i principali ambiti di cooperazione.

Le possibili leve legate alla politica in materia di migrazione non vengono escluse, ma vanno integrate con altri strumenti che possono rivelarsi strategici. Tra questi in particolare la politica di vicinato, la politica di sviluppo e la politica commerciale, ma potenzialmente nessuna politica dell'UE risulta esclusa da questo approccio.

Questo tipo di approccio si rifà anche all'esperienza della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo che rappresenta, con le parole della Commissione, “*un livello di cooperazione senza precedenti tra l'UE e un partner esterno*”<sup>906</sup>. La dichiarazione infatti collega diverse misure. Da una parte l'Unione offre assistenza finanziaria, maggiori opportunità di reinsediamento<sup>907</sup> e prospettive nel campo degli attuali negoziati sui visti e sull'adesione; dall'altra, come ricorda la Commissione, la cooperazione ha avuto un effetto immediato, contribuendo a ridurre l'incentivo ad utilizzare rotte irregolari, e quindi contribuendo a salvare vite e contrastare il traffico dei migranti, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale<sup>908</sup>.

La Commissione, e diversi rappresentanti istituzionali intervistati per la presente ricerca<sup>909</sup>, hanno evidenziato come la situazione della Turchia rappresenti un caso unico, caratterizzato da una posizione geopolitica particolare, da un'alta presenza di rifugiati, e dalla possibilità per l'Unione di utilizzare delle leve molto forti, come quella della liberalizzazione dei visti e dell'adesione. Pur rispecchiando delle circostanze particolari, la

---

<sup>905</sup> COM(2016)385 final, *Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, op.cit.*, pag. 9.

<sup>906</sup> *Ivi*, pag. 3.

<sup>907</sup> Sul concetto di reinsediamento si veda *supra*.

<sup>908</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pp. 3-4.

<sup>909</sup> Intervista 3; Intervista 17; Intervista 16; Intervista 20; Intervista 21.

dichiarazione UE-Turchia può tuttavia “*ispirare la cooperazione con gli altri paesi terzi strategici e indicare le principali leve da attivare*”<sup>910</sup>.

Nella politica di sviluppo, ma anche nella politica commerciale e negli altri ambiti di competenza dell’Unione, la Commissione propone pertanto di integrare “*incentivi positivi e negativi per ricompensare i paesi che rispettano l’obbligo internazionale di riammettere i propri cittadini, quelli che collaborano alla gestione dei flussi di migranti irregolari dai paesi terzi e quelli che prendono provvedimenti per accogliere adeguatamente chi fugge da conflitti e persecuzioni. Allo stesso modo, i paesi che non collaborano ai fini della riammissione e del rimpatrio devono subirne le conseguenze*”.

A questo si collega il secondo elemento che caratterizza il nuovo partenariato, legato alla volontà, chiaramente espressa nella Comunicazione, di ricorrere non soltanto alla condizionalità positiva (“di più a chi fa di più”-“*more for more*”), ma anche negativa (una sorta di “meno a chi fa di meno”-“*less for less*”): l’approccio, cioè, prevede “*una collaborazione positiva ma, all’occorrenza, anche l’uso di mezzi di pressione*”<sup>911</sup>. Viene ribadito inoltre che le relazioni instaurate “*dipenderanno dalla capacità e dalla volontà dei paesi di collaborare nella gestione della migrazione, in particolare prevenendo in modo efficace la migrazione irregolare e riammettendo i migranti irregolari*”<sup>912</sup>, evidenziando quindi la volontà di fornire non solo un sostegno maggiore ai paesi partner che compiono maggiori sforzi, ma anche rendere noto che potrebbero esserci delle conseguenze se i progressi non vanno a buon fine.

Il possibile utilizzo della condizionalità negativa era già stato suggerito dalla Commissione in relazione all’opportunità di prevedere delle conseguenze per una mancata e ingiustificata collaborazione, rimanendo tuttavia una formula vaga. L’inserimento di questo elemento nella Comunicazione, associato ad un’iniziativa concreta di partenariato, ha pertanto suscitato molte polemiche, soprattutto laddove collegato alla politica di sviluppo. I rappresentanti istituzionali intervistati hanno evidenziato come il ricorso alla condizionalità negativa vada considerato come una sorta di *extrema ratio* e sia stato inserito soprattutto come strumento di pressione in sé nei confronti degli Stati terzi<sup>913</sup>. Il Consiglio che ha adottato il partenariato ha stemperato i toni, parlando di un quadro di cooperazione “*basato su efficaci incentivi e un’adeguata condizionalità*”, e ribadendo d’altra parte la volontà di “*creare e applicare le necessarie leve, servendosi di tutti i pertinenti strumenti, mezzi e politiche di cui l’UE dispone, compresi lo sviluppo e il commercio*”<sup>914</sup>. La possibilità di conseguenze qualora i progressi non

---

<sup>910</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pag. 4.

<sup>911</sup> *Ivi*, pag. 6.

<sup>912</sup> *Ivi*, pag. 7.

<sup>913</sup> Intervista 3; Intervista 8; Intervista 13; Intervista 17; Intervista 18; Intervista 20.

<sup>914</sup> Riunione del Consiglio europeo, *Conclusioni*, 28 giugno 2016, pp. 1-2.

vadano a buon fine viene infine ribadita nelle relazioni sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi<sup>915</sup>.

Tuttavia la comunicazione evidenzia anche come l'impegno sul fronte esterno debba essere accompagnato da miglioramenti delle procedure e delle operazioni all'interno dell'Unione europea, ad esempio affrontando eventuali ostacoli a livello nazionale e dell'UE che potrebbero impedire rapide procedure di rimpatrio e di riammissione<sup>916</sup>.

#### *L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale: il ruolo degli Stati membri*

L'interazione tra il livello europeo e il livello nazionale, e in particolare il ruolo predominante degli Stati membri, come evidenziato nell'analisi fin qui condotta, possono incidere sulla possibilità per l'UE di sviluppare una politica esterna di immigrazione, limitandone l'azione. Gli Stati membri infatti, da una parte godono di alcune prerogative nell'ambito dell'immigrazione legale e in generale hanno frenato una integrazione in questo settore, riducendo di fatto gli strumenti che l'Unione può utilizzare in questo ambito. Dall'altra continuano a portare avanti iniziative bilaterali a livello nazionale con paesi terzi, come gli accordi di riammissione, in quanto la ripartizione delle competenze nel settore dell'immigrazione è condivisa. Più in generale, il coinvolgimento degli Stati risulta essenziale sia in fase di negoziazione, in quanto gli Stati possono dettarne gli orientamenti e porre condizioni in sede di Consiglio, sia in fase di attuazione vera e propria delle forme di cooperazione concluse.

Il nuovo quadro di partenariato ne prende atto, evidenziando come le competenze e le risorse degli Stati membri siano fondamentali per l'attuazione dei patti. Il quadro sottolinea pertanto l'importanza di un *“approccio comune e più coordinato fra tutti gli attori dell'UE e gli Stati membri?”*, ribadendo che *“[p]er ottenere maggiori risultati l'Unione deve assolutamente esprimersi con una sola voce”*.

---

<sup>915</sup> Ad esempio, nella prima relazione, a pag. 3, viene ribadito: *“Per creare la leva necessaria per la cooperazione dovrebbero essere mobilitati tutti gli incentivi. Occorre essere pronti a fornire un sostegno maggiore ai paesi partner che compiono i maggiori sforzi, sapendo tuttavia di dover subire delle conseguenze se i progressi non vanno a buon fine.”* Fino a maggio 2017, sono state pubblicate tre relazioni: COM(2016) 700 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 18.10.2016; COM(2016) 960 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Seconda relazione sui progressi compiuti- Primi risultati tangibili del quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 14.12.2016; COM(2017) 205 final, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Terza relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 1.03.2017; la prossima è prevista per giugno, per un primo bilancio annuale.

<sup>916</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pag. 4.



In questa ottica, gli Stati membri sono invitati innanzitutto a rafforzare gli incentivi individuati dall'UE con misure supplementari che rientrino nelle competenze nazionali, garantendo un coordinamento tra i due livelli. Inoltre, laddove esistano delle relazioni speciali eventualmente intrattenute dagli Stati membri con paesi terzi, alla luce di legami politici, storici e culturali rinsaldati da decenni di contatti, queste “*dovrebbero essere sfruttate appieno a vantaggio dell'UE*”<sup>917</sup>. La Commissione rileva a tal proposito come attualmente si verifichi spesso il contrario, e invita istituzioni dell'UE e Stati membri interessati a “*lavorare in tandem, avvalendosi dell'influenza collettiva dell'Unione per conseguire gli obiettivi comuni*”<sup>918</sup>. Tra le misure che possono contribuire a migliorare l'efficacia della cooperazione, vi è la presenza di reti di esperti dell'UE nei paesi terzi, e l'ulteriore distacco di funzionari di collegamento europei per la migrazione nei paesi prioritari di origine e di transito. Il Consiglio del 28 giugno 2016 ha identificato a tal proposito, tra gli obiettivi del nuovo quadro da avviare, quello di “*mobilizzare [...] elementi di competenza degli Stati membri e ricercare sinergie con gli Stati membri in relazione a specifici paesi*”<sup>919</sup>.

L'importanza di un approccio congiunto viene sottolineato dalla Commissione, la quale afferma: “[i]l quadro di partenariato potrà dare il massimo dei risultati solo attraverso il coinvolgimento degli Stati membri, sia in termini di impegno politico — per sottolineare la priorità di questa azione — e sostegno pratico — in particolare per la riammissione e i rimpatri, ma anche in settori come la migrazione legale”<sup>920</sup>. Il partenariato pertanto non riguarda solo la relazione instaurata con lo stato terzo, ma anche la cooperazione tra UE e Stati membri. E in questo modo, secondo la relazione della Commissione, sono stati mossi i primi passi per rendere operativo il nuovo approccio, attraverso un lavoro congiunto di UE e Stati membri sia per decidere in maniera dettagliata le modalità da applicare con i singoli paesi prioritari, sia per portare avanti un consistente sforzo politico e diplomatico per comunicare con i paesi partner prioritari, in cooperazione con le delegazioni dell'UE e le ambasciate degli Stati membri, al fine di diffondere un messaggio coerente. La relazione identifica a questo proposito un vero e proprio “*cambiamento nel livello di coordinamento fra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, con una pianificazione strategica di visite ad alto livello ai paesi prioritari, una comunicazione coerente attraverso briefing condivisi in caso di opportunità importanti come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, feedback condivisi e resoconti*”<sup>921</sup>.

---

<sup>917</sup> *Ivi*, pag. 8.

<sup>918</sup> *Ivi*, pag. 9.

<sup>919</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 28 giugno 2016, pag. 2.

<sup>920</sup> COM(2016) 700 final, *op.cit.*, pag. 3.

<sup>921</sup> *Ivi*, pag. 3.

Infine, il ruolo degli Stati membri ha inciso anche nel lancio del nuovo quadro di partenariato. All'origine della proposta vi è infatti anche un documento (definito *non-paper*) presentato dal governo italiano ai vertici delle istituzioni europee il 15 aprile 2016<sup>922</sup>. Anche se tale collegamento non viene esplicitamente menzionato, nella proposta della Commissione si ritrovano sicuramente diversi elementi suggeriti dall'Italia, a cominciare dal nome stesso dei nuovi partenariati.

L'iniziativa italiana intendeva fornire un contributo alla riflessione sulla strategia europea nell'ambito dell'azione esterna dell'immigrazione, e, prendendo in considerazione alcune iniziative recentemente sviluppate a livello europeo, cerca di riportare l'attenzione alla sponda meridionale del Mediterraneo, proponendo la conclusione di *migration compacts* (patti sull'immigrazione) con paesi africani. Nella lettera indirizzata dal Presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi al Presidente della Commissione e al Presidente del Consiglio, vi si afferma: “[...] appare chiaro come la dimensione estesa della politica migratoria assuma oggi un ruolo fondamentale [...]. La gestione dei flussi migranti non è più sostenibile senza una cooperazione mirata e rafforzata con i Paesi terzi di provenienza e transito.”<sup>923</sup>. Su questa premessa, il *non-paper* promuove lo sviluppo di un'offerta da parte dell'UE ai Paesi partner, comprendenti supporto finanziario e operativo rafforzato, alla quale devono corrispondere degli impegni precisi in termini di gestione dei flussi migratori e rimpatrio. In definitiva, viene proposto un piano più ambizioso relativo alla politica esterna di immigrazione per “*passare dalla fase dell'emergenza a quella di una più ordinata e strategica gestione*”<sup>924</sup>.

#### *Il coordinamento delle istituzioni europee*

Il nuovo quadro di cooperazione non dedica un'attenzione specifica alla necessità di coordinamento delle istituzioni europee, ma si limita a ribadire che “*tutti gli attori (Stati membri, istituzioni dell'UE e paesi terzi strategici) devono lavorare in partenariato per mettere ordine nei flussi migratori*”<sup>925</sup>. La riuscita della cooperazione dipende cioè da un “*impegno a tutto tondo di tutte le parti*”<sup>926</sup>. Il Consiglio del 28 giugno 2016 ha apportato ulteriori precisazioni, e ha conferito all'Alto rappresentante il ruolo di guidare l'attuazione di questo nuovo approccio, anche in qualità di vicepresidente della Commissione, e di assicurare lo stretto ed efficace coordinamento tra le istituzioni e i servizi dell'UE e gli Stati membri. Nell'ambito del nuovo

---

<sup>922</sup> *Italian Non-Paper. Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration*, 15/04/2016.

<sup>923</sup> RENZI M., *Lettera ai presidenti di Commissione e Consiglio Ue, Jean-Claude Juncker e Donald Tusk*, 15 aprile 2016, pag. 1.

<sup>924</sup> *Ivi*, pag. 1.

<sup>925</sup> *Ivi*, pag. 2.

<sup>926</sup> COM (2016)700 final, *op.cit.*, pag. 2.

partenariato viene quindi attribuito un ruolo più chiaro e definito all'Alto Rappresentante, che assume un ruolo centrale e di coordinamento. Il Consiglio e la Commissione continuano ad avere un ruolo importante, in quanto monitorano periodicamente il processo, valutandone i risultati e riferendo in merito al Consiglio europeo.

Per quanto riguarda il coordinamento intra-istituzionale, il nuovo tipo di approccio, che intende utilizzare in maniera congiunta le diverse politiche di cui l'Unione dispone, rappresenta indubbiamente un'ulteriore sfida.

Per realizzare i partenariati sono state predisposte delle nuove strutture. Come riportato: *“Alla Commissione è stato creato un apposito gruppo di progetto composto da Commissari, sotto l'Alta rappresentante nel ruolo di Vicepresidente. Per garantire una cooperazione operativa diretta e rapida con le capitali degli Stati membri è stata mobilitata la rete Sherpa. Con il forte sostegno della Presidenza attraverso il COREPER e le riunioni periodiche del gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione", il Consiglio ha svolto un ruolo chiave di coordinamento. Anche le delegazioni dell'UE sono state pienamente coinvolte nel coordinamento locale”*<sup>927</sup>.

Inoltre, nell'ambito delle interviste realizzate, è stata messa in rilievo la compresenza di elementi che riflettono gli approcci delle varie istituzioni europee coinvolte. Da una parte, l'Alto Rappresentante e il SEAE promuovono un approccio onnicomprensivo e globale, che inserisca la prioritaria cooperazione in materia di immigrazione all'interno di relazioni più ampie, includendo diversi elementi. L'impronta della Direzione Affari interni della Commissione potrebbe essere rintracciata nell'introduzione del principio di condizionalità negativa, che mira a rendere più efficace l'azione portata avanti dall'Unione europea in ambito di immigrazione, proposto in occasioni di precedenti valutazioni. Infine, il quadro risente indubbiamente dell'accento posto dagli Stati membri, e quindi del Consiglio, sul contrasto alla lotta all'immigrazione irregolare e sulla necessità di accordi di riammissione, che ne rappresentano un elemento importante. D'altra parte, rispetto all'Approccio globale, un minor accento viene posto sull'obiettivo di equilibrio tra le varie componenti della politica di immigrazione, in cui prevale la lotta all'immigrazione irregolare, seppure venga ribadita l'importanza di instaurare un vero partenariato con gli Stati terzi, che sia in grado di prenderne in considerazione interessi ed esigenze, e la necessità di intraprendere misure per contrastare le cause profonde della migrazione irregolare.

Infine, il ruolo delle istituzioni e il loro coinvolgimento dipende, come si è visto, anche dal tipo di strumento prescelto, in questo caso di natura politica. Tale natura verrà approfondita nel paragrafo seguente.

---

<sup>927</sup> *Ibidem*

### 7.2.3. Il concetto di “patto”: verso un maggior utilizzo di strumenti non formali

I “patti” (*compacts*), fulcro del nuovo partenariato, costituiranno l'elemento fondamentale delle relazioni globali tra l'UE e i paesi terzi di origine o di transito dei migranti. I patti rappresentano “*un quadro politico per una cooperazione costante e operativa*”, che si basa sulla “*combinazione di strumenti, dispositivi e leve a disposizione dell'UE e degli Stati membri per realizzare chiari obiettivi e impegni comuni*”<sup>928</sup>.

Come evidenziato, la proposta dei patti si fonda su esperienze che l'UE ha portato avanti nell'ultimo anno, in particolare la cooperazione con la Turchia e i Dialoghi ad alto livello sulla migrazione, svolti a livello ministeriale con le autorità di diversi paesi e condotti nella maggiore parte dei casi dall'Alto Rappresentante/Vicepresidente e dalla Commissione e, in alcuni casi, dagli Stati membri a nome dell'intera UE. Inoltre, la revisione della politica europea di vicinato ha dato una nuova centralità alla migrazione nelle relazioni con i paesi strategici<sup>929</sup>. Infine, alla fine del 2015 l'Unione ha organizzato due grandi riunioni con i leader dei Balcani occidentali<sup>930</sup> per creare un sistema di dialogo regolare e strutturato fra i paesi della regione essenziale per gestire i flussi migratori, e il vertice di La Valletta che ha prodotto un piano d'azione articolato in sedici iniziative prioritarie, nel tentativo di definire la gestione dei flussi migratori come una responsabilità condivisa e sottolineando come l'UE e i paesi africani debbano collaborare in uno spirito di partenariato<sup>931</sup>.

Tutte queste iniziative evidenziano una maggiore tendenza a ricorrere a strumenti di tipo politico, informali e non vincolanti, per raggiungere degli obiettivi in minor tempo e con delle modalità più flessibili. Esse evidenziano anche la volontà a livello europeo di far progredire l'agenda europea sulla migrazione attraverso “*misure operative regolari e contatti settimanali*”<sup>932</sup>.

Il più frequente ricorso a questo genere di strumenti da una parte è giustificato dalla necessità per l'Unione di sviluppare rapidamente una risposta alle più recenti sfide in ambito migratorio, che ha imposto un'accelerazione. Dall'altra parte comporta alcune conseguenze, come si è visto a proposito dei partenariati per la mobilità, non prevedendo il coinvolgimento del Parlamento europeo e non potendo di fatto garantire una reale attuazione degli impegni presi, se non prevedendo delle forme di condizionalità negativa,

---

<sup>928</sup> *Ibidem*

<sup>929</sup> JOIN(2015) 50 final, *Riesame della politica europea di vicinato*, *op.cit.*

<sup>930</sup> COM(2015) 676 final, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul seguito dell'incontro dei leader sui flussi dei rifugiati lungo la rotta dei Balcani occidentali*, Strasburgo, 15.12.2015.

<sup>931</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pag. 3.

<sup>932</sup> *Ibidem*

che non tutti sembrano ancora disposti ad utilizzare<sup>933</sup>. Inoltre, a differenza dei partenariati per la mobilità che si fondano su dichiarazioni congiunte rese pubbliche, i patti proposti dal nuovo approccio non prevedono al momento la stesura di un documento o di una dichiarazione ufficiale in cui vengano riportati reciproci impegni, con inevitabili conseguenze in termini di trasparenza e monitoraggio, anche se ciò non è del tutto escluso e potrebbe variare nel tempo<sup>934</sup>.

Anche in ambito di riammissione, l'UE continua a negoziare accordi, ad esempio con il Marocco e la Tunisia, e ad adoperarsi con ulteriore impegno per rendere più efficaci quelli già conclusi. Tuttavia, in proposito si afferma la necessità di dare “*priorità assoluta alla realizzazione di rimpatri rapidi e operativi e non, necessariamente, alla conclusione di accordi di riammissione formali*”, sull'esempio di impegni presi in tal senso dall'UE, in partenariato con gli Stati membri, nell'Africa occidentale e orientale e in Asia.

Su questa scia, gli sforzi si stanno concentrando anche su misure pratiche di cooperazione in materia di rimpatrio, e si sta affermando in maniera crescente la negoziazione da parte della Commissione, o dell'Alto Rappresentante/Vice-presidente della Commissione europea, di Procedure Standard Operative (PSO, meglio noti come SOP, dall'inglese *Standard Operating Procedures*) che prevedono un'intesa su procedure e questioni pratiche, senza la conclusione di un accordo formale<sup>935</sup>.

I SOP vengono utilizzati soprattutto nei casi di paesi terzi che sono meno disposti a formalizzare degli accordi di riammissione, anche alla luce dell'impopolarità che tali accordi rivestono sul piano domestico, e al fine di raggiungere un risultato concreto e in breve tempo, che permetta di attuare un'efficace politica di rimpatrio<sup>936</sup>.

Un esempio di questo genere di accordi informali, che prevedono anche una collaborazione in merito alla riammissione, è costituito dall'intesa tra governo afghano e Unione europea che sancisce la cooperazione tra i due attori in materia di immigrazione (denominato

---

<sup>933</sup> Nelle interviste il ricorso alla condizionalità negativa è stato indicato come una “*extrema ratio*” (intervista 13; Intervista 3; Intervista 20) e in molti casi come uno strumento che l'UE non intende utilizzare, ma la cui previsione può avere un effetto dissuasivo nei confronti dei paesi terzi che non intendono rispettare gli impegni presi (Intervista 8; Intervista 17; Intervista 18).

<sup>934</sup> Intervista 16.

<sup>935</sup> Cfr. JOIN(2015) 40 final, *Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE*, op.cit. Vi si afferma: “*Oltre alla piena attuazione degli accordi di riammissione vigenti e alla rapida conclusione dei negoziati in corso gli sforzi si concentreranno sulle misure pratiche di cooperazione in materia di rimpatrio, compreso il potenziamento dei programmi di rimpatrio volontario assistito. Al riguardo, il recente progetto pilota in materia di rimpatrio concordato con Pakistan e Bangladesh costituisce un'esperienza importante in base alla quale decidere come procedere. L'Unione europea deve intensificare la sua azione per incoraggiare i rimpatri degli immigrati irregolari lungo le rotte. Il sostegno dell'UE alla creazione di un centro polifunzionale ad Agadez va in questa direzione*”, pag. 10.

<sup>936</sup> PSO sono ad esempio in corso di negoziazione con Nigeria, Giordania e Tunisia (Intervista 16).

“Percorso comune UE-Afghanistan sulle questioni della migrazione”), firmata il 2 ottobre scorso<sup>937</sup>. L’intesa assomiglia ad un accordo, tuttavia non ha valore giuridico, e si limita a riportare le iniziative in corso o previste tra i due paesi, sollevando dei quesiti in merito alla sua reale natura. Nel documento, l’Afghanistan si impegna a facilitare il ritorno di propri cittadini (80.000 afgani la cui richiesta di asilo in Europa non ha avuto esito positivo) dal territorio europeo al paese di origine; mentre Bruxelles si impegna a finanziare i costi di rimpatrio e ad assistere gli afgani nel proprio percorso di reinserimento nel paese.

Il Parlamento europeo, non coinvolto nella conclusione dell’intesa dato che essa non costituisce un accordo formale, ha espresso le sue perplessità convocando una discussione sugli impegni dell’UE e il ruolo del Parlamento europeo nell’ambito di tale cooperazione. Il Commissario alla Migrazione e Affari Interni Avramopoulos ha ribadito in tale occasione come l’iniziativa vada letta nell’ambito del nuovo partenariato, nell’intento di stabilire un ampio quadro di dialogo e cooperazione con l’Afghanistan, che non prevede nuovi obblighi (“*It represents rather a joint declaration in which are described the various initiatives which the European Union and Afghanistan*”) e mira a rafforzare la fiducia reciproca tra i due paesi, dimostrando un impegno congiunto nella lotta all’immigrazione irregolare in modo onnicomprensivo, equilibrato e umano<sup>938</sup>.

In generale, tali iniziative vengono presentate come un passo fondamentale per stabilire una cooperazione e avere risultati immediati e concreti, e possono portare a iniziative più stringenti nel futuro, come la conclusione di accordi veri e propri. Non vengono pertanto considerate sostitutive di essi<sup>939</sup>.

#### **7.2.4. Oltre l’Approccio globale?**

Il nuovo quadro di partenariato viene presentato come un “*nuovo concetto di partenariato globale orientato ai risultati*”<sup>940</sup>, senza menzionare in che modalità esso si ponga in rapporto all’Approccio globale.

Rispetto a quest’ultimo, si possono sicuramente individuare alcuni elementi di novità.

---

<sup>937</sup> L’intesa è stata firmata al margine di una conferenza internazionale per l’Afghanistan tenutasi a Bruxelles, in cui 70 paesi donatori e 30 agenzie internazionali si sono riuniti per impegnarsi a fornire al paese gli aiuti necessari per la sua stabilizzazione, facendo così sollevare critiche, come evidenziato anche nel corso delle interviste (Intervista 16).

<sup>938</sup> Intervento Dimitris Avramopoulos, per conto del Vice-Presidente della Commissione europea/Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, Discussione, 26 ottobre 2016, Parlamento europeo, Strasburgo, Punto 12, *Afghanistan, segnatamente gli impegni dell’UE e il ruolo del PE nel percorso comune UE-Afghanistan sulle questioni della migrazione (discussione)*.

<sup>939</sup> Alcuni intervistati hanno evidenziato che la conclusione di accordi di riammissione rappresenta in ogni caso l’opzione preferita (*the best option*). Intervista 5; Intervista 16.

<sup>940</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pag. 14.

Innanzitutto, la volontà di mobilitare e convogliare gli interventi e le risorse dell'UE per una migliore gestione dell'immigrazione con i paesi terzi, utilizzando tutte le politiche in cui l'Unione ha competenza per ottenere dei risultati in questo senso, dalla politica di vicinato e di sviluppo fino agli accordi commerciali. Inoltre, l'Unione è intenzionata ad usare sia condizionalità positiva che negativa, prevedendo non solo incentivi per incoraggiare la collaborazione degli stati terzi, ma anche delle conseguenze per la mancata cooperazione.

Il nuovo approccio è maggiormente orientato al risultato, e intende utilizzare tutti i mezzi disponibili, stabilire priorità chiare e prefiggersi obiettivi misurabili al fine di dare una risposta incisiva alla sfida migratoria. In questo senso, pur essendo potenzialmente globale, individua dei paesi prioritari con i quali concludere i primi patti, intende concentrarsi sul continente africano, e propone dei partenariati su misura, che tengano conto delle specificità dei paesi terzi partner.

L'approccio inoltre sembra discostarsi dall'ambizione di equilibrio sulla quale si costruisce l'Approccio globale, basato su quattro pilastri di eguale importanza. Il quadro di partenariato proposto, pur prospettando un approccio di ampio respiro imperniato su diverse politiche, focalizza difatti i propri obiettivi sul contrasto alla lotta all'immigrazione irregolare e su una più efficace politica di rimpatri. Il tema degli accordi di riammissione occupa un posto centrale, mentre quello della mobilità viene trattato in maniera marginale; l'approccio preventivo, volto a ridurre le cause più profonde dei flussi migratori irregolari, rimane il più generale obiettivo di lungo periodo.

L'approccio inoltre, come si è visto, riconosce alcuni limiti dell'attuale strategia, evidenziandoli e cercando di porvi rimedio proponendo soluzioni più o meno concrete. La proposta di utilizzare tutti i mezzi a disposizione dell'UE per superare i limiti che può avere utilizzando soltanto strumenti propri della politica di immigrazione rappresenta un chiaro esempio. In altri casi, si limita ad evidenziare l'assoluta necessità di sinergia tra livello nazionale ed europeo, e tra le istituzioni europee, inserendo tra le azioni principali per conseguire gli obiettivi dei patti la creazione di un meccanismo di coordinamento tra l'UE e gli Stati membri. Gli Stati membri in generale ne risultano rafforzati, e gli accordi e le relazioni stabilite a livello europeo e a livello nazionale non vengono viste in competizione tra loro; si incoraggiano piuttosto gli Stati a sfruttare all'occorrenza le particolari relazioni che nutrono con alcuni Stati terzi per stabilire una cooperazione più stretta che vada a vantaggio però dell'intera Unione. In questo senso va notato come i patti siano in fase di negoziazione non solo da parte della Commissione o dell'Alto Rappresentante, ma anche da parte di specifici Stati membri a nome dell'UE. Il fine ultimo è quindi quello di utilizzare

gli strumenti e le risorse disponibili dell'UE e degli Stati membri in modo più mirato e coordinato. A tal proposito, anche il *non-paper* presentato dall'Italia, al quale il nuovo quadro in parte si rifà, sottolinea: “*All existing initiatives and instruments in the field of external action should be directed (in a coherent way with the internal ones) to developing an active strategy, focussing first and foremost on African countries of origin and transit*”<sup>941</sup>.

In generale, l'approccio può essere considerato come un'ulteriore sviluppo dell'Approccio globale che cerca di far fronte alla sfida migratoria dell'ultimo biennio proponendo delle soluzioni potenzialmente più efficaci. Gli sviluppi più recenti, dalla dichiarazione congiunta con la Turchia all'intesa con l'Afghanistan, ai patti in corso di negoziazione con gli Stati africani e il vertice di Valletta, sembrano delineare una nuova tendenza che privilegia soluzioni creative, flessibili, rapide. Come emerso durante le interviste, gli strumenti utilizzati finora restano fondamentali per l'azione esterna dell'Unione, ma verranno affiancati da nuove iniziative che non si basano su un modello standard, ma verranno adattate di volta in volta in base alla relazione con il paese terzo<sup>942</sup>. Il grande escluso in questo tipo di cooperazione, non trattandosi di accordi internazionali vincolanti, resta il Parlamento; mentre l'Alto Rappresentante, in qualità di Vice-Presidente della Commissione europea, ha definito maggiormente il proprio ruolo e assunto un'importante funzione di coordinamento nella negoziazione dei nuovi patti.

D'altra parte, secondo i rappresentanti istituzionali intervistati, l'Unione continuerà ad utilizzare gli strumenti tipici dell'azione esterna della politica di immigrazione, come i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione, con i paesi del vicinato, con i quali l'UE intesse già dei rapporti stretti in vari settori; ma è pronta a ricorrere a nuove soluzioni per riuscire a cooperare anche con altri stati strategici per quanto riguarda i flussi migratori<sup>943</sup>.

In linea con quanto evidenziato nel presente lavoro, il merito del nuovo quadro è quello di sottolineare l'importanza di una gestione efficace della migrazione in Europa per poter elaborare una politica efficace anche oltre i suoi confini. Nella comunicazione si sottolinea a tal proposito che “*L'esperienza dimostra che esiste un collegamento diretto tra la politica migratoria all'interno e all'esterno dell'Unione. Negli ultimi dodici mesi si è constatato che, su tutte le rotte migratorie, una gestione carente delle frontiere e della migrazione diventava un fattore di attrazione. Un'azione credibile all'interno dell'UE, per scoraggiare il traffico e gli ingressi irregolari dimostrando al tempo stesso che*

---

<sup>941</sup> *Italian Non-Paper. Migration Compact, op.cit.*, pag. 1.

<sup>942</sup> Come evidenziato da un intervistato, “*l'Ue ha bisogno di soluzioni sempre più fluide, non esiste una soluzione passe-partout per tutto*” (Intervista 16).

<sup>943</sup> Intervista 2.



*esistono percorsi legali, è essenziale per il conseguimento dei nostri obiettivi esterni*<sup>944</sup>. Vengono inoltre proposte, come si è visto, delle modalità di superamento dei limiti derivanti dalla politica interna dell'UE, anche se non sempre nuove, ma finora scarsamente o affatto applicate, come la previsione di conseguenze negative in caso di mancata e ingiustificata cooperazione, o la piena integrazione della politica esterna di immigrazione all'interno delle altre politiche esterne dell'UE.

In conclusione, la nuova strategia proposta potrebbe dare un ulteriore slancio alla politica esterna di immigrazione. Tuttavia ad oggi è possibile soltanto esaminarne le ambizioni e le aspettative, sulla base della proposta avanzata e delle prime relazioni prodotte; mentre molto dipenderà dalle modalità di attuazione. Come si è visto, infatti, non sempre dichiarazioni e ambizioni trovano concreto riscontro nella fase attuativa.

### ***7.3. VERSO UNA STRATEGIA RAFFORZATA DELL'AZIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE? IL LEGAME BI-DIREZIONALE TRA DIMENSIONE INTERNA ED ESTERNA***

L'analisi dell'azione esterna della politica di immigrazione, alla luce dello stretto legame con la dimensione interna di tale politica, permette di delinearne alcuni elementi di complessità, legati in particolare a tre elementi: il frammentato sviluppo e l'incompleto livello di armonizzazione della politica di immigrazione dell'Unione europea; il ruolo preponderante degli Stati membri e la necessaria sinergia tra livello nazionale ed europeo; e la partecipazione di varie istituzioni europee, e di dipartimenti e gruppi di lavoro interni ad esse, portatrici di visioni e priorità diverse.

Il lavoro di ricerca ha analizzato in maniera più dettagliata in che modo questi elementi propri della dimensione interna incidano sullo sviluppo, elaborazione e attuazione della politica esterna di immigrazione. Nel farlo, sono state analizzate le varie fasi di sviluppo, per permettere un confronto tra ambizioni dichiarate nei documenti ufficiali e la loro concreta implementazione, utilizzando come casi di studio i due strumenti chiave dell'Approccio globale, i partenariati per la mobilità e gli accordi di riammissione.

Il nuovo ruolo che ha investito l'Unione europea nel garantire la sicurezza interna ed esterna e gestire efficacemente i flussi migratori in maniera coordinata e globale rappresenta

---

<sup>944</sup> COM(2016)385 final, *op.cit.*, pag. 5.

una grande sfida per l'Unione, che deve poter cooperare con Stati terzi, parlando con una voce sola e avendo a disposizione tutti gli strumenti necessari per ricoprire questo ruolo.

Dai diversi documenti dell'Unione analizzati, si evince che a partire dagli anni 2000 l'UE ha gradualmente riconosciuto l'importanza della dimensione esterna come un elemento essenziale della politica di immigrazione per poter garantire una gestione efficace dei flussi migratori. In un mondo interdipendente, non è difatti possibile elaborare soltanto una politica a livello europeo, ma risulta fondamentale cooperare anche con gli Stati terzi di origine e transito dei flussi. Per questo, la politica ha subito un importante sviluppo ed espansione, ma si tratta di un processo ancora in evoluzione. Il legame tra le due dimensioni, d'altra parte, come evidenziato dalla presente ricerca, vale anche in direzione contraria: non è possibile cioè avere un'efficace politica esterna di immigrazione senza affrontare alcuni aspetti problematici insiti al suo sviluppo sul piano interno. La capacità dell'Unione di assumere un ruolo sempre più rilevante nella definizione della politica esterna dell'immigrazione dipende pertanto dalla sua abilità di affrontare o superare gli elementi di complessità evidenziati.

Innanzitutto, il frammentato sviluppo e l'incompleto livello di armonizzazione che riguarda soprattutto l'ambito dell'immigrazione legale, che come si è visto priva l'UE di un importante incentivo da offrire agli Stati terzi in cambio della loro cooperazione e incide negativamente sulla possibilità di sviluppare un approccio equilibrato. A questo proposito va sottolineato che le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona offrono delle importanti prospettive, prefigurando lo sviluppo di una politica comune in ambito di immigrazione, che riguardi sia il settore della migrazione legale che quello della migrazione irregolare. E se è vero che i Trattati stabiliscono la richiamata prerogativa per gli Stati membri (di determinare il volume dei cittadini di Stati terzi che si recano sul loro territorio per motivi di lavoro art. 79.3 TFUE), è pur vero che lascia ampie possibilità di proseguire il livello di integrazione in materia, pur nel rispetto della ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri. Tale sviluppo tuttavia richiede una volontà e un accordo tra gli Stati membri, che sono chiamati a votare ogni atto legislativo in materia di immigrazione a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio.

Per quanto riguarda il ruolo degli Stati membri, anche alla luce della ripartizione delle competenze che lascia loro la possibilità di sviluppare delle iniziative parallele di cooperazione, nel rispetto del principio di buona fede, risulta essenziale il coordinamento tra livello nazionale ed europeo. Tale coordinamento permette infatti di poter dare un valore aggiunto all'azione dell'UE sul piano esterno, come frutto di un'azione congiunta di

ventotto stati membri e garantisce la coerenza delle politiche sviluppate nei confronti degli Stati terzi.

Tuttavia, nella varie comunicazioni della Commissione, in numerosi autori della dottrina fin qui citata, e nelle interviste effettuate<sup>945</sup>, la cooperazione degli Stati membri risulta essere la principale sfida del futuro della politica esterna di immigrazione, in quanto il ruolo degli Stati membri, come si è visto, è rilevante per molteplici aspetti.

Tale cooperazione è essenziale, ad esempio, per fornire all'UE gli strumenti necessari per sviluppare una cooperazione con gli Stati terzi, per portare avanti i negoziati secondo gli orientamenti del Consiglio, per concludere accordi e attuarli, per moltiplicare gli sforzi dell'UE anziché sovrapporre o affiancare le iniziative sviluppate a livello europeo con quelle a livello nazionale. E' necessario pertanto che gli Stati membri sviluppino ulteriormente la consapevolezza della necessità di un'azione comune a livello europeo, preconditione per poter cooperare anche con gli Stati terzi.

Infine, dato che sono diversi gli attori dell'UE coinvolti nello sviluppo della politica di immigrazione, e che la sua espansione tematica ha comportato la moltiplicazione di gruppi di lavoro e la partecipazione di vari dipartimenti interni alle istituzioni, è fondamentale il coordinamento tra tutti gli attori istituzionali coinvolti.

A questo proposito, va ricordata la caratteristica trasversale della politica esterna di immigrazione, che si pone tra l'ambito di giustizia e affari interni, meglio rappresentato dalla Direzione Migrazione e Affari Interni della Commissione europea, e quello della politica esterna, che si riflette nel SEAE e nell'Alto Rappresentante. Tale dicotomia si manifesta anche all'interno delle istituzioni stesse, laddove più gruppi di lavoro e dipartimenti vengono coinvolti nell'intento di utilizzare un approccio olistico, che prenda in considerazione vari elementi.

Questo aspetto rappresenta quello in cui sono stati compiuti maggiori passi in avanti negli ultimi anni, sulla spinta della sfida migratoria e della necessità di formulare una risposta efficace a livello europeo. L'individuazione della politica di immigrazione come una priorità dell'UE e la creazione di gruppi di lavoro introdotto dalla Commissione guidata da Junker, insieme ai vari tavoli di lavoro congiunti, hanno contribuito a rafforzare il coordinamento tra le varie istituzioni, seppur riflettano diverse prospettive. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni istituzionali, tra cui la creazione del SEAE e del doppio incarico di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di

---

<sup>945</sup> In particolare, Intervista 2; Intervista 3; Intervista 4; Intervista 5; Intervista 6; Intervista 14; Intervista 15 Intervista 18.

sicurezza e Vicepresidente della Commissione, la figura incaricata di garantire la coerenza dell'azione esterna. D'altra parte invece il Parlamento risulta sempre meno coinvolto nelle varie iniziative non vincolanti che l'Unione ha portato avanti.

Anche all'interno delle istituzioni stesse, si riscontra un maggior coordinamento tra il settore degli affari interni e quello dell'azione esterna, come testimoniato dai vari gruppi di lavoro interni al Consiglio dedicati a tale delicato compito; e un tentativo di coordinare maggiormente l'operato dei dipartimenti delle singole istituzioni. D'altra parte, la moltiplicazione dei gruppi di lavoro potrebbe creare una sovrapposizione o duplicazione, anche per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi.

Il sempre maggiore ricorso all'azione esterna della politica di immigrazione è stato interpretato da alcune analisi critiche come un tentativo di colmare l'insufficiente sviluppo della politica comune di immigrazione, esternalizzandola. Tuttavia, come ampiamente dimostrato nel presente lavoro, la cooperazione con gli Stati terzi è fortemente condizionata dall'efficacia della politica dell'UE in ambito di immigrazione e dal suo sviluppo sul piano interno, e non può quindi sostituirsi ad un approccio comune in ambito interno.

D'altra parte, dall'analisi emerge anche come la necessità di cooperare con gli Stati terzi, considerata essenziale per gestire i flussi migratori, ha portato gradualmente l'Unione ad adottare un approccio più ampio, che prenda in considerazione le diverse componenti della politica migratoria (immigrazione irregolare, sicurezza, mobilità e immigrazione legale, sviluppo). Nel tentativo di garantire la cooperazione degli Stati terzi in ambiti di maggiore interesse per l'Unione, quest'ultima ha sviluppato in tempi relativamente brevi diversi nuovi strumenti, come i partenariati per la mobilità, ha utilizzato i vari incentivi a disposizione e ha ipotizzato diverse soluzioni creative e innovative.

La dimensione esterna offre la possibilità di bilanciare diversi strumenti, e anzi, come evidenziato da qualche studioso<sup>946</sup>, la dimensione esterna della politica di immigrazione potrà in questo senso interpretare il ruolo di "catalizzatore" per il suo sviluppo interno. L'efficacia dell'azione esterna dipende cioè anche dal suo sviluppo interno, ma nello stesso tempo la necessità di ottenere la cooperazione degli Stati terzi in ambito di immigrazione può facilitare degli ulteriori progressi in ambito interno. Il legame tra le due dimensioni si rivela bi-direzionale.

---

<sup>946</sup> Si vedano, *inter alia*, DE BRUYCKER P., WEYEMBERGH A., *The external dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice*, *op.cit.*; LAVENEX S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU External Relations, *op.cit.*

Nella cooperazione con gli Stati terzi, ad esempio, si è reso in molti casi necessario l'utilizzo di misure di migrazione legale o mobilità come strumento di negoziazione e incentivo per favorire una collaborazione alla lotta all'immigrazione illegale. Basti pensare alla conclusione degli accordi di riammissione, negoziati e conclusi parallelamente ad accordi di facilitazione dei visti; o ai partenariati per la mobilità, onnicomprensivi e basati su un sistema di incentivazione. E ancora, alla proposta di unire gli incentivi forniti dai singoli Stati membri nelle negoziazioni portate avanti a livello nazionale, in modo da ricondurle nell'ambito di un'unica offerta europea, che lascerebbe invariato il livello di armonizzazione della normativa europea in materia e si baserebbe su una maggiore cooperazione tra UE e Stati membri.

In prospettiva, la necessità di cooperare con gli Stati terzi potrebbe pertanto portare gli Stati membri ad accettare un ulteriore sviluppo della politica comune di immigrazione dell'Unione, soprattutto sul versante della migrazione legale, cogliendo le nuove opportunità offerte dal Trattato di Lisbona (come l'abolizione del voto all'unanimità per adottare misure in questo ambito) e per rispondere all'esigenza concreta di fornire all'Unione gli strumenti necessari per poter svolgere un ruolo attivo anche sul versante esterno, come richiesto in misura crescente a partire dal programma di Tampere. Inoltre, potrebbe favorire un maggiore e più attivo coinvolgimento degli Stati membri nelle iniziative portate avanti a livello europeo.

Se è vero che una più stretta sinergia tra UE e Stati membri rappresenta ancora un obiettivo, ribadito nel nuovo quadro di partenariato, d'altra parte la creazione di vari meccanismi di coordinamento per l'attuazione degli strumenti della politica esterna di immigrazione e la creazione di numerosi gruppi di lavoro, non solo a livello di vertice ma anche di funzionari e esperti, ha permesso un maggiore dialogo e scambio di vedute e interessi tra gli Stati membri, che potrebbe contribuire ad una maggiore comprensione delle reciproche specificità e avere un impatto positivo anche in termini della più generale cooperazione a livello europeo<sup>947</sup>.

Anche per quanto riguarda le istituzioni, la nuova ambizione della Commissione e dell'Alto Rappresentante di combinare strumenti e politiche varie di competenza dell'Unione richiede un maggiore coordinamento tra istituzioni e all'interno delle istituzioni stesse, tutte chiamate ad operare per un obiettivo comune.

La politica esterna di immigrazione si sta rilevando un settore molto dinamico e la crisi migratoria ha imposto un'accelerazione al suo sviluppo. Tale evoluzione rappresenta una

---

<sup>947</sup> Intervista 1; Intervista 2; Intervista 5; Intervista 12.

grande sfida per l'Unione, chiamata ad esercitare un ruolo relativamente nuovo nella cooperazione con gli Stati terzi; ma può costituire d'altra parte anche un'opportunità per proseguire con decisione il cammino verso una politica realmente comune di immigrazione, di cui l'azione esterna rappresenta un pilastro fondamentale, come evidenziato dai numerosi passi compiuti dall'Unione negli ultimi anni.

## BIBLIOGRAFIA

### *Manuali e commentari*

- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014
- CHETAİL V., BAULOZ C., *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar Publishing, 2014
- CHETAİL V., *Code de droit international des migrations 2008*, Bruylant, 2008
- CARBONE S.M., LUZZATTO R., SANTA MARIA A., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2011
- CHERUBINI M., FARO S., RINALDI M. (eds.), *Glossario sull'asilo e la migrazione*, Rete europea migrazioni-EMN, edizione italiana, 2016
- CRAIG P., DE BÚRCA G., *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011
- CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, revised edition 2013
- DONY M., *Droit de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2010
- DUBOUIS L., BLUMANN C., *Droit matériel de l'Union européenne*, Parigi, 2009
- EECKOUT P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2011
- FOCARELLI C., *Diritto internazionale*, edizioni CEDAM, 2015
- FOCARELLI C., *Schemi delle lezioni di diritto internazionale*, Morlacchi Editore, 2003
- FRA-AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2014
- HAILBRONNER K. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law*, C.H. Beck, Munich, 2010
- HAILBRONNER K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer, The Hague, 2000
- HILL C., SMITH M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2012
- MOCCIA L., *Unione europea. Una guida per argomenti*, II edizione riveduta e aggiornata, Aracne, Roma, 2008
- PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford European Union Law Library, Third edition, 2012
- PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, Oxford European Union Law Library, Fourth edition, 2016

PEERS S., ROGERS N., *EU immigration and Asylum Law-Text and Commentary*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006

PEERS S., GUILD E., TOMKIN J., (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Volume 1: Visas and Border Controls*, 2nd rev. ed., M.Nijhoff, Leiden, 2012

PEERS S., GUILD E., ACOSTA ARCARAZO D., GROENENDIJK K., MORENO-LAX V. (eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Volume 2: EU Immigration Law*, 2nd rev.ed., M.Nijhoff, Leiden, 2015

RETE EUROPEA MIGRAZIONI-EMN, *Glossario 2.0 sull'asilo e la migrazione*, 2012

STROZZI G., *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010

TANZI A., *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Cedam, Padova, 2010

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012

TRIDIMAS T., *The general principle of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 3a edizione, 2013

### **Opere - Monografie e collettanee**

BALDACCINI A., GUILD E., TONER H. (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Essays in European law, Hart Publishing, 2007

BALZACQ T. (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Studies in European Union Politics, Palgrave, 2009

BALZACQ T., CARRERA S., *Migration , borders and asylum*, CEPS, 2005

BENVENUTI P.(a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Editrice il Sirente, 2008

BERRAMDANE A., ROSSETTO J., *La politique européenne commune d'immigration*, Karthala, 2009

BONVICINI G. (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, FrancoAngeli, Milano, 2010

C. FLAESCH-MOUGIN C., ROSSI L.S. (eds.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, sécurité, Bruylant, Bruxelles, 2013*

CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014



- CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Seconda edizione con appendice di aggiornamento, 2016
- CALAMIA A., DI FILIPPO M, GESTRI M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova, 2012
- CARDWELL P.J., *EU external relations and systems of governance: the CFSP, Euro-Mediterranean partnership and migration*, Routledge, 2009
- CARELLA G., CELLAMARE G., GAROFALO L., GARGIULO P., PIZZOLANTE G., SCIACOVELLI A.L., DI CHIO R., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Monduzzi Editoriale, Milano, 2012
- CARLIER J.-Y., DE BRUYCKER P., *Immigration and asylum law of the EU: Current debates / Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Bruxelles, 2005
- CARRERA S., *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer Briefs in Law, Springer International Publishers, 2016
- CELLAMARE G., *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011
- CHERUBINI F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma, 2015
- COLEMAN N., *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009
- CREMONA M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- CREMONA M., MONAR J., POLI S.(eds), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011
- DASHWOOD D A., MARESCEAU M., *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008
- DE BRUYCKER P. (dir.), *L'émergence d'une politique européenne d'immigration / The emergence of a European immigration policy*, Bruylant, Bruxelles, 2003
- DE BRUYCKER P., DE SOUSA URBANO DIAS C. (dir.), *L'émergence d'une politique européenne d'asile / The emergence of a European asylum policy*, Bruylant, Bruxelles, 2004

- DE ZWAAN J.W., GOUDAPPEL F.A.N.J., *Freedom, security and justice in the European Union: implementation of the Hague programme*, L'Aia, 2006
- DEN HERTOOG L., *The rule of law in the external dimension of EU migration and asylum policy: organisational dynamics between legitimation and constraint*, Wolf Legal Publisher, Oisterwijk, 2014
- DRAETTA P., PARISI N., RINOLDI D.G.(a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007
- DRENT M., LANDMAN L., ZANDEE D., *The EU as a Security Provider*, Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations, 2014
- DUBLIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012
- EISELE K., *The External Dimension of the Eu's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014
- GARCÍA ANDRADE P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria: un problema de reparto de competencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015
- GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Study of the European Parliament-Policy Department of Citizens' rights and Constitutional Affairs, PE 536.469, 2015
- GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Politics Texts series, London, 2003
- GEDDES A., *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester, 2007
- GUILD E., *Immigration Law in the European Community*, in the series *Immigration and Asylum Policy in Europe*, GUILD E., NIESSEN J.(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, 2001
- HAILBRONNER K., *Immigration and asylum and policy of the European Union*, Kluwer law international, 2000
- HOLLIFIELD J., MARTIN P.L., ORRENIUS P.M. (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, CA: Stanford University Press, Standford, 3<sup>rd</sup> ed., 2014
- JULIEN-LAFERRIERE F., LABAYLE H., EDSTRÖM Ö. (dirs.), *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam - The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment five years after the Amsterdam Treaty*, Bruylant, 2005

- KAUNERT C., ZWOSLKI K., *The EU as Global Security Actor: a Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*, Palgrave Macmillina, Basingstoke, 2013
- KIRCHNER E., SPERLING J., *EU Security Governance*, Manchester University, 2007
- LABAYLE H., DE BRUYCKER P., *Etude pour le Parlement Européenne : Impact de la Jurisprudence de la CEJ et de la CEDH en matière d'Asile et d'Immigration*, 2012
- LUTZ F., *The Negotiations on the Return Directive: Comments and Materials*, Wolf Legal Publishers, 2010
- MAES M., FOBLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS. J., (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Bruxelles, 2011
- MELIS B., *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*, in the series: *Immigration and Asylum Policy in Europe*, GUILD E., NIESEN J. (eds.), Martinus Nijhoff, Leiden, 2001
- MITSOLEGAS V., RYAN B. (eds), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010
- NEFRAMI E., *L'action extérieure de l'Union européenne*, LGDJ, Parigi, 2010
- PAPAGIANNI G., *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006
- PASCOUAY Y., *La politique migratoire de l'Union européenne: de Schengen à Lisbonne*, LGDJ, Parigi, 2010
- PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale nel sistema comunitario*, Zanichelli, Bologna, 2008
- RINOLDI D.G., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. Principi generali e aspetti penalistici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012
- RYAN B., MITSOLEGAS V. (eds), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010
- SMITH K. E., *European Union foreign policy in a changing world*, Polity Press, Cambridge, 2003
- WALKER N. (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- WOLFF S., *The Mediterranean dimension of the European Union's internal security*, Palgrave Macmilliam, Basingstoke, 2012

WOLFF S., GOUDAPPEL F., DE ZWAAN J. (edited by), *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, T.M.C.Asser Press, The Hague, 2011

WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs. A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, 2009

ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'remote Control' Practices*, Routledge, London and New York, 2016

ZWAAN K. (ed.), *The Returns Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, 2011

### ***Articoli e saggi***

ABBOTT K., SNIDAL D., *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organisation*, 2000, vol. 54 (3), p. 421-456

ACOSTA ARCARAZO D., *The good, the bad and the ugly in Eu migration law: is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, in GUILD E., MINDERHOUD P. (eds.), *The first decade of EU migration and asylum law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012

ADEPOJU A., NOORLOOS F. V., ZOOMERS A., *Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review*, in *International Migration*, 2010, pp. 42-75

AUBARELL G., ZAPATA-BARRERO R., ARAGALL X., *New directions of national immigration policies: the development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean process*, The Euro-Mediterranea Study Commission, Euromesco paper, no.79, February 2009

BALDACCINI A., *The External Dimension of the EY's Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches*, in BALDACCINI A., GUILD E., TONER H. (ed.), *Whose Freedom, Security and Justice? Eu immigration and Asylum Law and Policy*, Hart Publishing Oxford, 2007

BALLEIX C., *A review of post-Lampedusa: What type of EU migratory cooperation with third countries?*, in *European issues* n. 301, Fondation Robert Schuman, 4 February 2014

BALZACQ T., *The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, in BALZACQ T. (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Macmillan, Palgrave, 2009

- BALZACQ, T., *The Implication of European Neighbourhood Policy in the Context of Border Controls (Readmission Agreements, Visa Policy, Human Rights)*, Ad-Hoc briefing Paper for the European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Brussels, 2008
- BENVENUTI P., *Alla ricerca di un futuro per la politica europea dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008
- BERRAMDANE A., *L'émergence d'une politique européenne commune d'immigration et son externalisation progressive*, in BERRAMDANE A., ROSSETTO J., *La politique européenne commune d'immigration*, Karthala, 2009
- BETTS A., MILNER, J., *The externalization of EU Asylum Policy: The Position of African States*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2007
- BIGO D., GUILD E., *Policing at distance: Schengen visa policies*, in BIGO D., GUILD E. (eds.), *Controlling frontier-free movement into and within Europe*. Aldershot, Ashgate, 2005, p. 233-263
- BIGO D., *The European internal security field: Stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention. Policing across national boundaries*, in ANDERSON M., DEN BOER M., *Policing across national boundaries*, Pinter, London, 1994
- BIGO D., *When two become one: Internal and External Securitisation in Europe*, in KELSTRUP M., MICHAEL C.W., *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, Routledge, London, 2000
- BILLET C., *EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice*, in *European Journal of Migration and Law* 12(1), 2010, pp. 45-79
- BORRACCETTI M., *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione scarsa) ai diritti delle persone*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2010, pp. 1-26
- BOSWELL C., *Evasion, reinterpretation and decoupling: European Commission responses to the 'external dimension' of immigration and asylum*, in *West European Politics*, 31, 2008, pp. 491-512
- BOSWELL C., *The external dimension of EU immigration and asylum policy*, in *International Affairs* 79(3), 2003, pp. 619-638
- BOUTEILLET-PAQUET D., *Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, pp. 359-377

BRANDAO A-P., *The internal-external nexus in the security narrative of the European Union*, in *JANUS-NET e-journal of International Relations*, Vol.6(1), May-October 2015, pp.1-19

CAGGIANO G., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 335-374

CAGGIANO G., *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo.*, 2008, pp. 1098-1108

CAGGIANO G., *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, anno X, 2015, pp. 459-487

CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Seconda edizione con appendice di aggiornamento, 2016, p. 5-50

CAGGIANO G., *Il completamento della disciplina dell'immigrazione legale nel diritto dell'unione: verso la rifusione in un codice europeo dell'immigrazione?*, in CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Seconda edizione con appendice di aggiornamento, 2016, p.107-124

CARDWELL P.J., *New Modes of Governance in the External dimension of EU Migration Policy*, *International Migration-OIM*, Vol.51(6), Published by John Wiley & Sons Ltd., 2013

CARRERA S., *Building a Common Policy on Labour Migration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?*, CEPS Working Document, n. 256, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007

CARRERA, S., *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011

CARRERA S., DEN HERTOOG L., PARKIN J., *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, MEDPRO Technical Report n.15, August 2012

CARRERA S., DEN HERTOOG L., PARKIN J., *EU Migration Policy after the Arab Spring: the Pitfalls of Home Affairs Diplomacy*, Policy Paper 74, Notre Europe/Centre for European Studies, February 2013

CARRERA, S., FORMISANO M., *An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?*, CEPS Working Document, n.232, Centre for European Policy Studies, Brussels

CARRERA S., HERNÁNDEZ I SAGRERA, R., *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnerships?*, Centre for European Studies Working Document No. 321, October 2009

CARRERA S., HERNANDEZ I SAGRERA R., *Mobility Partnerships: 'Insecurity Partnerships' for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London and New York: Routledge, 2011

CASO R., *Migrazione e sviluppo: la politica europea*, Istituto per gli studi di politica internazionale, Policy Brief n.58, Luglio 2007

CASSARINO, J.-P., *Approaching borders and frontiers: Notions and Implications*, Research report 2006/03, European University Institute, RSCAS, 2006

CASSARINO J.-P., *Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*, *The International Spectator*, vol.42(2), 2007, pp.179-96

CASSARINO J.P., *Patterns of circular migration in the Euro-Mediterranean area: implications for policy-making*, CARIM Analytic and Synthetic notes, European University Institute, Florence, 2008-2009

CASSARINO J.P. *Study on Readmission Policy in the European Union*, European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department C, PE 425.632, 2010

CASSARINO J.-P., *Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S.(eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011

CARELLA G., *Il contrasto all'immigrazione irregolare*, in CARELLA G., CELLAMARE G., GAROFALO L., GARGIULO P., PIZZOLANTE G., SCIACOVELLI A.L., DI CHIO R., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Monduzzi Editoriale, Milano, 2012

CAVIEDES A., *The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?*, *Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004, pp.289-310

CELLAMARE G., *Il rimpatrio e l'allontanamento dei cittadini di Stati terzi in condizione irregolare*, in CARELLA G., CELLAMARE G., GAROFALO L., GARGIULO P., PIZZOLANTE G., SCIACOVELLI A.L., DI CHIO R., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Monduzzi Editoriale, Milano, 2012

CHERUBINI F., *Una valutazione complessiva dell'azione esterna dell'Unione per la lotta alla immigrazione irregolare*, in CHERUBINI F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma, 2015

CHOLEWINSKI R., *The external dimension of EU immigration policy*, in MAES M., FOBLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D. & WOUTERS. J. (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Brussels, 2012

CHOU M.H., *EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 37, University of Oxford, 2006

COLLETT E., *Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy*, EPC Working Paper n. 32, dicembre 2009

COURNIL, C., *La politique de réadmission de l'UE avec les Pays tiers: diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires*, in DUBLIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 187-251

CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform*, in DASHWOOD D A., MARESCAU M., *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, pp. 34-69

CREMONA M., *External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy*, in DE BÚRCA G., CRAIG P., *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, pp. 217-268

CREMONA M., *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, in CREMONA M., MONAR J., POLI S. (EDS), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Pieterlen, 2011

DE BRUYCKER P., *L'approche globale des migrations de l'Union européenne: quel progrès suite au partenariat de mobilité avec le Maroc?*, in MEHDI R. (dir.), *La Méditerranée, Espace Démocratique?*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014



- DE BRUYCKER P., WEYEMBERGH A., *The external dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice*, in TELÒ M., *The European Union and Global Governance*, Routledge, London and New York, 2009
- DE BURCA G., *Institutional Development of the EU*, in CRAIG P., DE BURCA G. (eds.), *The evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- DE HAAS H., *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*, in *Development and Change* 38(5), 2007, pp. 819–841
- DE HAAS H., *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, in *International Migration Review*, Vol. 44(1), 2010, pp. 227–264
- DEBAERE G., *The basics of EU external relations law: an overview of the post-Lisbon constitutional framework for developing the external dimensions of EU asylum and migration policy*, in MAES M., FOBLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS. J., (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Bruxelles, 2011
- DELANTY G., PANTEA D., TEPERICIS K., (ed.), *Europe from Exclusive Borders to Inclusive Frontiers*, EuroTimes vol. 4, Oradea University Press, Autumn 2007
- DELICATO V., *La gestione dei flussi migratori e gli accordi di riammissione*, in BENVENUTI P. (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Editrice il Sirente, 2008
- DEN HERTOOG L., *Money Talks: Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, CEPS Paper in Liberty & Security in Europe, 95, November 2016
- DEN HERTOOG, L., *The rule of law in the external dimension of EU migration and asylum policy: organisational dynamics between legitimation and constraint*, Wolf Legal Publisher, Oisterwijk, 2014
- DEVISSCHER P., *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, pp.53-94
- DI PASCALE A., “*Migration Control at Sea: The Italian Case*”, in RYAN B, MITSILEGAS V., *Extraterritorial Immigration Control*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010
- DIMITRIADI, A., *Deals without borders: Europe’s foreign policy on migration*, European Council on Foreign Relations, Policy brief, April 2016
- ERIKSSON J., RHINARD M., *The Internal External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda*, in *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 44 (3), Sage Publications, 2009, pp. 243-267

FARGUES P., *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?*, *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40*, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2008

FAVILLI C., *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica d'immigrazione e di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009

FAVILLI C., *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, scheda pratica aggiornata al 10.12.2009

FRATTINI F., *Migration and Development: time for creative and courageous approaches*, Speech to the EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development, Tripoli, 22 Novembre 2006

FREYBURG T., *The Janus Face of EU Migration Governance: Impairing Democratic Governance at Home-Improving it Abroad?*, in *European Foreign Affairs Review* 17, Special Issue, 2012, pp. 125-142

GAJA G., *Caratteri del diritto dell'Unione europea concernenti il secondo e terzo pilastro*, in FOIS P., CLERICI R., (a cura di), *I caratteri del diritto dell'Unione europea*, Padova, 2007

GARCÍA ANDRADE P., *Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective*, in RYAN B., MITSILEGAS V. (eds.) *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010

EUROPEAN PARLIAMENT, *Setting EU priorities, 2014-19. The ten points of Jean-Claude Juncker's political guidelines*, Briefing, October 2014

GARCIA ANDRADE P., *La dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne: un bilan au travers de ses instruments?*, in DONY M. (ed.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, Éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2012

GARCIA ANDRADE P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law* vol.15(3), Martinus Mijhoff Publishers 2013, pp 263-281

GARCÍA ANDRADE P., DI PASCALE A., SARRAJ A., *L'importance des relations bilatérales entre États membres et pays tiers en matière d'immigration: une analyse de l'action extérieure de l'Espagne, la France et l'Italie*, in MAES M., FOBLETS M.C., DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS

(eds.), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2011

GARCIA ANDRADE P., MARTIN I., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Study of the European Parliament-Policy Department of Citizens' rights and Constitutional Affairs, PE 536.469, 2015

GEDDES A., *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*, Swedish Institute for European Policy Studies, No.2, Stockholm, 2009

GEIGER M., *Policy outsourcing and remote management*, in ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the Spread of 'remote Control' Practices*, Routledge, London and New York, 2016

GESTRI M., *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in GASPARINI CASARI V., CAMPIGLIO C., GESTRI M., CASTELLAZZI S., COLOMBO P., *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale*, Mucchi Editore, 2010

GRAEME H., *Circular migration: Keeping development rolling?*, Migration Information Source, Migration Policy Institute, 2003

GROENENDIJK K., *Migration and Law in Europe*, in GUILD E., & MINDERHOUD P. (Eds.), *The first decade of EU migration and asylum law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012

GUILD E., *Mechanism of exclusion: labour migration in the European Union*, in APAP J. (ed), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 211-234

GUILD E., MORENO LAX V., *Current Challenges for International Refugee Law, with a focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR*, Study of the European Parliament-Directorate General for External Policies, PE 433.711, 2013

GUIRAUDON V., *Before the EU border: remote control of the "huddled masses"*, in GROENENDIJK K., GUILD E., MINDERHOUD P. (eds), *In search of Europe's borders*, Kluwer Law International, The Hague, 2003, pp. 191-214

HAILBRONNER K., *Readmission agreements and the obligation on state under public international law to readmit their own and foreign nationals*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 57(1), 49, 1997

- HAMPSHIRE J., *Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation*, in *Journal of Ethic and Migration Studies*, 42(4), 2016, pp. 571-586
- HARNS C., *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, IOM Migration Research Series n. 45, 2013
- HILLION C., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in CREMONA M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, pp. 10-25
- HORGA I., BRIE M., *The European Union External Borders. An epistemological Approach*, in *Revista Romana de Geografie Politica*, 2009, pp. 15-31
- İÇDUYGU, A., AKSEL, D.B., *Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the eu and Turkey*, in *European Journal of Migration and Law*, 16(3), 2014, pp. 337-363
- KADDOUS C., DONY M., *D'Amsterdam à Lisbonne: dix ans d'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 2010, pp. 61-79
- KAMARÁS E., SAUNIER M., TODARO L., *Overview on the use of funds for migration policies*, Study requested by the European Parliament's Committee on Budgets, PE 572.682, 2016
- KAUNERT C., LEONARD S., *Introduction: European Security Governance after the Lisbon Treaty: Neighbours and New Actors, in a Changing Security Environment*, in *Perspectives on European Politics and Society*, vol.12(4), 2011
- KRUSE I., *EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries-The case of Albania*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 8(2), 2006, pp. 115-142
- LABAYLE H., *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in MAES M., FOLETS M-C, DE BRUYCKER P. (eds), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruxelles, 2011, pp. 175-201
- LABAYLE H., *La politique extérieure de l'Union européenne en matière de justice et des affaires intérieures: chimère ou réalité?*, in *Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Parigi, 2004, pp. 681-699
- LAVENEX S., *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Ashgate, Aldershot, 2001
- LAVENEX S., *EU external governance in 'wider Europe'*, in *Journal of European Public Policy*, 11(4), 2004, pp. 688-708

- LAVENEX S., *Shifting Up and Out: The Foreign policy of European Immigration Control*, in *West European Politics*, 29(2), 2006, pp. 329-351
- LAVENEX S., *Multilevelling EU external governance: the role of international organisations in the diffusion of EU migration policies*, in *Journal of Ethic and Migration Studies*, 42(4), Routledge, 2016, pag. 554-570
- LAVENEX S., KUNZ R., *The migration-development nexus in EU external relations*, in *Journal of European Integration*, vol.30(3), 2008, pp. 439-457
- LAVENEX S., SCHIMMELFENNING F., *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, in *Journal of European Public Policy*, 16(6), 2009, pp. 791-812
- LAVENEX S., STUCKY R., "Partnering" for migration in EU external relations, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011
- LAVENEX S., UÇARER E.M., *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*, in *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 39(4), 2004, pp. 417-433
- LAVENEX S., WICHMANN N., *The External Governance of EU Internal Security*, in WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs. A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, 2009
- LIMAM M., DEL SARTO R.A., *Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration*, EUI RSCAS Working Papers, RSCAS 2015/75, 2015
- LONGO F., *Justice and Home Affairs as New Dimension of the European Security Concept*, in *European Foreign Affairs Review*, 18(1), 2013, pp. 29-46
- LOUIS J.-V., *Parallélisme des compétences et compétences explicites*, in FRANCK C., DUCHENNE G., *L'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2008, pp. 255-281
- LUEDTKE A., *Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes*, in *International Migration*, vol. 49(2), 2011, pp. 1-27
- LUTTERBECK D., *Blurring the Dividing Line: the Convergence of Internal and External Security in Western Europe*, in *European Security*, vol.14(2), 2005
- MAES M., FOBLETS M-C , DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS J. & FOBLETS M-C, *The international dimension of EU Asylum and Migration Policy: framing the issues*, in (eds), MAES

- M., FOLETS M-C , DE BRUYCKER P., VANHEULE D., WOUTERS. J., *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Brussels, 2011
- MAES M., VANHEULE CREMONA M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform*, in DASHWOOD A., MARESCEAU M., *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, pp. 34-69
- MARTENCZUK B., *Migration Policy and EU External Relations*, in AZOULAI L., DE VRIES K., (eds), *EU Migration Law. Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, Oxford, 2014
- MARTENCZUK B., *Visa Policy and EU External Relations*, in MARTENCZUK B. E VAN THIEL S., *Justice, Liberty, Security. New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008
- MENZ G., *Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 49(2), 2011, pp. 437-462
- MISSIROLI A., *The New EU “Foreign Policy” System after Lisbon: A Work in Progress*, in *European Foreign Affairs Review*, 15(4), 2010
- MOCCIA L., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Cittadinanza Europea*, 2010, pp. 115-134
- MOCCIA L., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il ruolo dei servizi di polizia alle frontiere: per un sistema integrato di sicurezza delle frontiere esterne*, in *La Cittadinanza Europea*, vol. 1, 2003
- MONAR J., *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs*, in *European Foreign Affairs Review*, 9(3), 2004, pp. 395-415
- MONAR J., *The EU’s Growing External role in the AFSJ Domain: Factors, Framework and forms of Action*, in *Cambridge Review of International Affairs*, vol.27(1), 2014
- NASCIMBENE B., *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, in DANIELE L., *Le relazioni esterne dell’Unione europea nel nuovo Millennio*, Milano, 2001, pp. 297-311
- NASCIMBENE B., *L’approccio globale nella gestione dell’immigrazione: la politica della UE alla luce dell’attuazione del Programma dell’Aia*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2008, p. 433-444
- NASCIMBENE B., *Recent trends in European migration and asylum policies*, in Liber Fausto Pocar, vol. I, Milano, 2009, pp. 597-610
- NASCIMBENE B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, 2011, pp. 13-26

- NASCIMBENE B., *Le droit fondamentaux vingt ans après le traité de Maastricht*, in RAE, 2012, pp. 259-271
- NEFRAMI E., *La repartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration irrégulière*, in DUBLIN L., *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, 2012
- NEFRAMI E., *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione*, Studio richiesto dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, PE 453.178, 2011
- NIESSEN, J., *International Migration on the EU Foreign Policy Agenda*, in *European Journal of Migration and Law*, 4, 1999
- NOLL G., "Readmission Agreements" in GIBNEY M-J., HANSEN R., eds., *Immigration and Asylum: From 1900 to present*, vol. 2., ABC-CLIO, Santa Barbara, 2005, pp. 495-497
- NUÑO M., *Migration policies of the European Union with its Mediterranean partners. Need for greater mobility*, In-depth analysis requested by the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament, April 2014
- OCCHIPINTI, J.D., *Justice and Home Affairs: immigration and policing*, in WEBER K., SMITH M.E., BAUN M. (eds), *Governing Europe's Neighbourhood: Partners or Periphery*, Manchester University Press, 2015
- OTTAVIANO I., *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in CHERUBINI F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma, 2015
- PANIZZON, M., *Labour mobility: A win-win model for trade and development. The case of Senegal*, Geneva Trade and Development Forum. Discussion Paper, 2008 , pp. 27-34
- PARKER R., *EU Mobility Partnership: A Model of Policy Coordination?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2009, pp. 327-345
- PASTORE F., *Reconciling the Prince's Two "Arms". Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*, Occasional Paper, n.30, Institute for Security Studies, 2001
- PEERS S., *Caveat Emptor: Integrating the Schengen Acquis*, in *Cambridge yearbook of European legal studies*, 1999, p. 87
- PEERS S., *Transforming decision-making on EC immigration and asylum law*, in *European Law Review*, 2, 2005, pp. 285-296

- PEERS S., *In a world of their own? Justice and Home Affairs opt-out and the Treaty of Lisbon*, in *Cambridge yearbook of European legal studies* 10, 2008-2009, pp. 383-412
- PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law (non-civil)*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011
- PEERS S., *Mission Accomplished - EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 48, p.661-693, 2011
- PEERS S., *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, *EU Law Analysis*, 18 marzo, 2016
- PEERS S., ROMAN E., *The EU, Turkey and the refugee crisis: what could possibly go wrong?*, *EU Law Analysis*, 5 febbraio 2016
- PINYOL-JIMENEZ G., *The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union*, *Amsterdam Law Forum*, VU University of Amsterdam, vol. 4(1), 2012
- POLI S., *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *European Papers*, vol. 1 (1), 2016, pp. 263-274
- POTAUX C., *The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing Migration and Mobility Partnerships*, in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011
- QUADRI S., *Migrazione globale e rapporti con il paese di origine*, in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, G. Giappichelli Editore, 2014
- REES W., *The external face of internal security*, in HILL C., SMITH M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- REES W., *Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy*, in *Journal of European Integration*, vol. 30(1), 2008, pp.97-111
- RESLOW N., *Policy Brief: The Mobility Partnership*, Migration Policy Brief n.1, Maastricht Graduate School of Governance, 2010
- RESLOW N., *The role of third countries in EU migration policy: the Mobility Partnerships*, in *European Journal of Migration and Law*, vol.14(4), 2012, pp.393-415
- RESLOW N., *Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships*, in *Journal of European Integration*, vol. 34(3), 2012, pp. 223-239



- RESLOW N., *EU "Mobility" Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics*, in *Politics and Governance*, vol.3(2), 2015, pp. 117-128
- RESLOW N., VINK M., *Three-Level Games in the External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa*, in *Journal of Common Market Studies*, vol.53(4), 2015, pp. 857-874
- REY B., LEGRAND J., *Politica europea di vicinato*, Note sintetiche dell'Unione europea, Parlamento europeo, 2017
- RIJMA J. J., *Building borders: the regulatory framework for the management of external borders of the European Union*, European University Institute, Florence, 2009
- RIJMA J. J., CREMONA M., *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, EUI Working Paper Law 1, European University Institute, 2007
- RIPOLL SERVENT A., *Adapt or die: how co-decision shaped the fate of the 'Returns' directive in the European Parliament*, Paper presented at the ECPR Fifth Pan-European Conference on Eu Politics, Porto, 23-26 June 2010
- ROIG A., HUDDLESTON T., *EC Readmission agreements: a re-evaluation of the political impasse*, in *European Journal of Migration and Law*, vol.9(3), 2007, pp. 363-387
- SALAZAR L., *Presente e futuro nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: dal Piano d'azione dell'ALA alla 'visione' della Commissione europea*, in GRASSO G., SICURELLA R. (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo*, Milano, 2009
- SARKOZY N., AND SCHÄUBLE W., *New European migration policy*, a Franco-German plan presented to G6 Immigration Ministers Meeting in the UK, 26th of October 2006
- SCHAIN M.A., *The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union*, in *European Journal of International Law*, 2009
- SCHIEFFER M., *Community Readmission Agreements with Third Countries: Objectives, Substances and Current State of Negotiation*, in *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 2003, pag. 343-57
- SCHIEFFER M., *Readmission and repatriation of Illegal Residents*. In MARTENCZUK B., VAN THIEL S., *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, 2008
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U., *Governance by conditionality. Eu rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 11(4), 2004, pp. 661-679

SEEBERG P., *Mobility Partnerships and the EU, Part I: Where are We Regarding Implementation and What will be the Consequences?*, in Odense: Centre for Contemporary Middle East Studies, 2014

SEEBERG P., *Mobility Partnerships and the EU, Part II: The Cases of Libya, Morocco and Tunisia*, in News Analysis, Syddansk Universitet, July 2014

SMITH K.E., *The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research*, in *Journal of European Integration*, 1, 2009, pp.1-7

STERKX S., *The external dimension of eu asylum and migration policy: expanding fortress Europe?*, in ORBIE J. (ed.), *Europe's global role: external policies of the European Union*, Ashgate, London, 2008

TRAUNER F., *External Aspects of Internal Security: A Research Agenda*, EU-Consent, 2006

TRAUNER F., *EU Justice and Home Affairs strategy in the Western Balkans-Conflicting objectives in the pre-accession strategy*, Working Document No. 259/February, CEPS, Brussels, 2007

TRAUNER F., *The Europeanisation of the Western Balkans: EU Justice and Home Affairs in Croatia and Macedonia*, Manchester University Press, 2011

TRAUNER F., *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?*, Occasional Paper, n.89, Institute for Security Studies, 2013

TRAUNER F., CARRAPICO H., *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification*, in *European Foreign Affairs Review*, 5, Special Issue, 2012, pp.1-18

TRAUNER F., KRUSE I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, in *European Journal of Migration and Law*, 10, 2008, pp. 411-438

TRAUNER F., KRUSE I., ZEILINGER B., *Values versus security in the external dimension of EU migration policy: a case study on the readmission agreement with Russia*, in NOUTCHEVA G., POMORSKA K., BOSSE G., (eds) *The EU and its neighbours: values vs. security in European foreign policy*. Manchester University Press, Manchester, 2012, pp.201-217

TRAUNER F., WOLFF S., *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, in *European Journal of Migration and Law*, 16, 2014, pp.1-18

URBANO DE SOUSA C., *Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l'approche globale en matière d'immigration*, in MAES M., FOLETS M-C, DE BRUYCKER P., VANHEULE D.,

- WOUTERS. J., (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*. Bruylant, Brussels, 2011
- URBANO DE SOUSA C., *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*, EDIUAL, 2014
- VADEAN F.P, PIRACHA M., *Circular Migration or Permanent Return: What Determines Different Forms of Migration?*, University of Kent Department of Economics Discussion Papers, August 2009
- VASSALLO G. (a cura di), *Glossario dell'Unione europea*, Centro Altiero Spinelli
- VITIELLO D., *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XVIII, 3-4, 2016, pp. 9-38
- VITIELLO D., *La dimensione esterna della politica europea al tempo della "crisi" del Mediterraneo*, in SAVINO M., *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- WALLACE W., *Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, NotreEurope Policy Papers n.4, July 2003
- WARD N., *Facilitating the temporary movement of natural persons. Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships*, in in KUNZ R., LAVENEX S., PANIZZON M. (eds.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge, London and New York, 2011
- WEINAR A., *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, European University Institute, 2011
- WEINAR A., *Mobility Partnerships. What impact do they have on legal migration and mobility?*, MPC policy brief, July 2012
- WEISS M., DALFERTH S., *Security Re-divided: The Distinctiveness of Policy-Making in ESDP and JHA*, in *Cooperation and Conflict*, 44(3), 2009, pp. 268-287
- WESSEL R., MARIN L., MATERA C., *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, in ECKES C., KONSTADINIDES T. (eds.), *Crime within the Area Of Freedom, Security and Justice: a European public order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011
- WHITMAN R., WOLFF S., *Much Ado about nothing? The European neighbourhood policy in perspective*, in WHITMAN R., WOLFF S. (eds), *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, pp. 3-28

WIESBROCK A., SCHNEIDER H., *Circular migration and mobility partnerships*, Briefing Paper, Directorate general for internal policies, Policy Department Citizens' rights and constitutional affairs, 2009

WOLFF S., *The politics of negotiating EU Readmission Agreements: Insight from Morocco and Turkey*, in *European Journal of Migration and Law*, 16(1), pp. 69-95, 2014

WOLFF S., MOUNIER G., *The external dimension of JHA: a new dimension of Eu diplomacy*, in *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, WOLFF S., GOUDAPPEL F., JAAP DE ZWAAN J. (ed.), T.M.C.Asser Press, The Hague, 2011

WOLFF S., WICHMANN N., MOUNIER G., *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?*, in *Journal of European Integration*, vol. 31(1), 2008, pp. 9-23

WUNDERLICH D., *The limits of external governance: implementing EU external migration policy*, in *Journal of European Public Policy*, 19(9), 2012, pp. 1414-1433

WUNDERLICH D., *Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?*, in *Comparative European Politics*, 11(4), 2013, pp. 406-427

WUNDERLICH D., *Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy*, *International Migration*, IOM, vol.51 (6), 2013, pp.26-40

ZAIOTTI R., *Mapping remote control. The externalization of migration management in the 21<sup>st</sup> century*, in ZAIOTTI R. (ed.), *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the Spread of 'remote Control' Practices*, Routledge, London and New York, 2016

ZAIOTTI R., *The ENP and Security: Creating New Dividing Lines in Europe?*, in BALZACQ T. (ed), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Studies in European Union Politics, Palgrave, 2009

### ***Atti dell'UE citati (normativa, atti, documenti, sentenze e pareri)***

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, GU L 289 del 31.10.2013, pag. 13

Accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione Europea e la Repubblica dell'Azerbaijan, GU L 128/17 del 30.4.2014, pag. 17

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 1

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 65

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 25

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 45

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia, GU L 52 del 25.2.2011, pag. 45

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, GU L 134, 7.5.2014, p. 3

Accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa, GU L 129 del 17.5.2007, pag. 38

Accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina, GU L 332 del 18.12.2007, pag. 48

Accordo fra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 287 del 4.11.2010, pag. 50

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, GU L 282 del 24.10.2013 , pag. 13

Accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 17, 24.1.2004, p. 25

Accordo tra la Comunità europea e la Regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 143, 30.4.2004, p. 99

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 124 del 17.5.2005, pag. 41.

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 304 del 23.11.2005, pag. 14

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 148

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000, GU C 83 del 30 marzo 2010

COM(1994) 23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *on Immigration and Asylum Policies*, Brussels, 23 February 1994

COM(2000) 167 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea*, Bruxelles, 24.03.2000

COM(2000) 757 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, Bruxelles, 22.11.2000

COM(2001) 386 definitivo, Proposta di Direttiva del Consiglio *relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo* (presentata dalla Commissione), Bruxelles, 11.7.2001

COM(2001) 387 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione*, Bruxelles, 11.7.2001

COM(2002) 175 definitivo, *Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, Bruxelles, 10.04.2002

COM(2002) 233 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, 7.05.2002

COM(2002) 564 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 14.10.2002

COM(2002) 703 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Integrare Le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione Europea con i Paesi terzi*. Bruxelles, 3.12.2002

COM(2003) 104 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Europa ampliata-Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Bruxelles, 11.3.2003

COM(2003) 323 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di *Salonicco sullo sviluppo di una politica comune in*

*materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, Bruxelles, 3.06.2003

COM(2003) 393 definitivo, Comunicazione della Commissione. *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*, Bruxelles, 1.07.2003

COM(2004) 373 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, Bruxelles, 12.05.2004

COM(2004) 401 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti*, Bruxelles, 2.06.2004

COM(2004) 412 definitivo, Comunicazione alla commissione europea. *Studio sui legami tra migrazione legale e illegale*, Bruxelles, 4.06.2004

COM(2005) 184 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, Bruxelles, 10.05.2005

COM(2004) 373 final, Comunicazione della Commissione. *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, Bruxelles, 12.5.2004

COM(2005) 352 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio *relativa al meccanismo di monitoraggio e di valutazione dei paesi terzi nel settore della lotta all'immigrazione clandestina*, Bruxelles, 28.07.2005

COM(2005) 388 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo *relativa ai programmi di protezione regionale*, Bruxelles, 1.9.2005

COM(2005) 390 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, 1.9.2005

COM(2005) 491 definitivo, Comunicazione della Commissione *Una Strategia sulla dimensione esterna dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Bruxelles, 12.10.2005

COM(2005) 621 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court*, Bruxelles, 30.11.2005

COM(2005) 669 definitivo, Comunicazione della Commissione. *Piano d'azione sull'immigrazione legale*, Bruxelles, 21.12.2005

COM(2006) 409 definitivo, Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio. *Contributo alla posizione dell'Unione europea per il dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo*, Bruxelles, 14.7.2006

COM(2006) 735 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*, Bruxelles, 30.11.2006

COM(2007) 247 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato Delle Regioni. *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, Bruxelles, 16.5.2007

COM(2007) 248 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, Bruxelles, 16.5.2007

COM(2008) 611 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie*, Bruxelles, 8.10.2008

COM(2009) 263 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia*, Bruxelles, 10.06.2009

COM(2009) 266 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, Bruxelles, 10.6.2009

COM(2009) 687, European Commission, *Report pursuant to Article 4 and Article 5 of the Council Decision of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration*, Bruxelles, 17.12.2009

COM(2010) 2020 definitivo, Comunicazione della Commissione Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010

COM(2010) 171 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Creare uno*



*spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, Bruxelles, 20.04.2010

COM(2010) 214 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009)*, Bruxelles, 6.5.2010

COM(2010) 673 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*, Bruxelles, 22.11.2010

COM(2011) 248 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Comunicazione sulla migrazione*, Bruxelles, 4.5.2011

COM(2011) 291 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)*, Bruxelles, 24.5.2011

COM(2011) 292 definitivo, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza*, Bruxelles, 24.5.2011

COM(2011) 303 definitivo, Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, Bruxelles, 25.5.2011

COM(2011) 743 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18.11.2011

COM(2011) 76 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, Bruxelles, 23.2.2011

COM(2012) 250 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, Bruxelles, 30.5.2012

COM(2013) 422 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)*, Bruxelles, 17.6.2013

COM(2014) 96 final, Commissione europea, Relazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Relazione*

*sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, Bruxelles, 21.2.2014

COM(2014) 288 definitivo. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*. Bruxelles, 22.5.2014

COM(2014) 154 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla*, Strasburgo, 11.3.2014

COM(2015) 240 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13.05.2015

COM(2015) 453 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, Bruxelles, 9.9.2015

COM(2015) 676 final, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul seguito dell'incontro dei leader sui flussi dei rifugiati lungo la rotta dei Balcani occidentali*, Strasburgo, 15.12.2015

COM(2016) 166 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*, Bruxelles, 16.03.2016

COM(2016) 378 final, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati*, Strasburgo, 7.6.2016

COM(2016) 385 final, 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*, Bruxelles, 7.6.2016

COM(2016) 700 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 18.10.2016

COM(2016) 960 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Seconda relazione sui progressi compiuti- Primi risultati tangibili*

*del quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 14.12.2016

COM(2017) 205 final, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. *Terza relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 1.03.2017

COM(2017) 200 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea. Un Piano d'azione rinnovato*, Bruxelles, 2.3.2017

Commissione europea, *Maggiore cooperazione e mobilità al centro della nuova strategia dell'UE in materia di migrazione*, Comunicato stampa, IP/11/1369, Bruxelles, 18 novembre 2011

Commissione europea, *Raccomandazione che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio*, C(2015) 6250 final, Bruxelles, 1.10.2015

Commissione europea, *Maggiore cooperazione e mobilità al centro della nuova strategia dell'UE in materia di migrazione*, Comunicato stampa IP/11/1369, Bruxelles, 18 novembre 2011

Commissione europea, *La Commissione Juncker: una squadra solida ed esperta orientata al cambiamento*, Comunicato stampa IP-14 984, Bruxelles, 10 settembre 2014

Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs 10 novembre 1993, causa C-316/91, Parlamento

Conclusioni del Consiglio sull'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, 3 maggio 2012, doc. n. 9417/12

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Bruxelles, 15 e 16 ottobre 2008, doc. n. 14368/08, CONCL 4.

Consiglio Affari esteri, Conclusioni del Consiglio, Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, Lussemburgo, 17 ottobre 2016

Consiglio Affari generali, 2148a sessione, Bruxelles, 6 e 7 dicembre 1998

Consiglio dell'Unione europea, *Mandato del Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione"*, 5264/99, Bruxelles, 13 gennaio 1999

Consiglio dell'Unione europea, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 15446/05, 6 dicembre 2005

Consiglio dell'Unione europea, 2839<sup>a</sup> sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne Affari generali Bruxelles, 10 dicembre 2007

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Repubblica Moldova*, 9460/08, Bruxelles, 21 maggio 2008

Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, doc. n. 13440/08, 24 settembre 2008

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Georgia*, 16396/09, Bruxelles, 20 novembre 2009

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"*, 7120/10, 8 marzo 2010

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di strategia di sicurezza interna*, 25 e 26 marzo, 2010

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta su un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e l'Armenia*, 14963/11, Bruxelles, 11 ottobre 2011

Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di programma d'azione sul rimpatrio*, doc. del Consiglio 14673/02, 28 novembre 2011

Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato per la mobilità tra il Regno del Marocco e l'Unione europea e i suoi Stati membri*, 6139/13, Bruxelles, 3 giugno 2013

Consiglio europeo di Edimburgo, *Conclusioni della Presidenza*, 11-12 dicembre 1992, Allegato n. 5 della parte A, *Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione*

Consiglio europeo di Tampere, *Conclusioni della Presidenza*, 15-16 ottobre 1999

Consiglio europeo di Feira nel 2000, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2000

Consiglio europeo di Laeken, *Conclusioni della Presidenza*, 14 e 15 dicembre 2001

Consiglio europeo di Siviglia, *Conclusioni della Presidenza*, 21-22 giugno 2002

Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2003

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 4 e 5 Novembre 2004

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 4-5 novembre 2004, allegato I, doc. n. 14292/1/04 REV 1 – *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea*, GU C 53, del 3.3.2005, pp. 1-14.

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 10-11 dicembre 2009, doc. n. EUCO 6/09 – *Il Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, GU C 115, del 4.5.2010, pp. 1-38

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 15 e 16 dicembre 2005, Allegato 1- Allegato I. *Approccio Globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo*

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 giugno 2011

Consiglio europeo di Ypres, *Conclusioni della Presidenza*, 26 e 27 giugno 2014

Consiglio europeo di Ypres, *Estratto delle conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e ad alcune questioni orizzontali connesse*, GU C 24024.7.2014

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 25-26 giugno 2015

Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, Comunicato stampa 144/16, 18 marzo 2016

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 17-18 marzo 2016

Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 28 giugno 2016

Consiglio GAI, 2184a sessione, doc. n. 8684/99, Conclusioni del 27-28 maggio 1999

Corte di giustizia, parere 1/76 del 26-4-1977, Progetto di accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo di immobilizzazione della navigazione interna, in Racc., 1977, p. 741

Corte di Giustizia, Sentenza 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, Kramer e a., in Racc. p. 1279

Corte di Giustizia, Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (AETS), in Racc. p. 263

Corte di Giustizia, Sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn/Home Office, in Racc. p.-01337

Corte di giustizia, Parere 1/03 del 7 febbraio 2006. Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il

riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in Racc. p. I-1145

Corte di Giustizia, Sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, Hassen El Dridi alias Soufi Karim

Corte di Giustizia (Grande Sezione), Sentenza 6 dicembre 2011, causa C-329/11, Alexandre Achughbalian/ Préfet du Val-de-Marne

Corte di Giustizia, Sentenza 5 giugno 2014, causa C 146/14 PPU, Ali Mahdi

Corte di Giustizia, Sentenza 23 aprile 2015, causa C-38/14, Zaizoune

Council doc. 16030/05 RELEX 776, *Common approach on visa facilitation*, Brussels, 21.12.2005

Council of the European Union, *Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, Brussels, 28.02.2002

Council of the European Union, *Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, 9433/02, Brussels, 30.05.2002

Council of the European Union, *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, doc. n. 15446/05, 6.12.2005

Council of the European Union, *Joint Declaration on the Mobility Partnership between Tunisia, the European Union and its participating Member States*, doc. no. 16371/1/13, 2.12.2013

Council of the EU, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its participating Member States*, 17342/13, Brussels, 5 December 2013

Council of the European Union, *Joint Declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States*, 10055/3/14, 9.9.2014

Decisione del Consiglio 1999/435/CE, del 20 maggio 1999, *che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono*, GUCE L 176 del 10.7.1999

Decisione del Consiglio 1999/436/CE, del 20 maggio 1999, *che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen*, GUCE L 176 del 10.7.1999

Decisione del Consiglio 2004/927/CE, del 22 dicembre 2004, *che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato*, GU L 396, del 31.12.2004, pp. 45-46

Decisione del Consiglio 2006/688/CE del 5 ottobre 2006 *che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione*, GU L 283, del 14.10.2006, pag. 40

Decisione del Consiglio 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007, *che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori*, GU L 168, del 28.06.2007, pag. 18

Decisione del Consiglio 2007/340/CE, del 19 aprile 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata tra la Comunità europea e la Federazione russa*, GU L 129 del 17.5.2007, pag. 25

Decisione del Consiglio 2007/821/CE, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 84

Decisione del Consiglio 2007/822/CE, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 96

Decisione del Consiglio 2007/823/CE, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 108

Decisione del Consiglio 2007/824/CE, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 120

Decisione del Consiglio 2007/825/CE, dell'8 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 136

Decisione del Consiglio 2007/827/CE, del 22 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica Moldova*, GU L 334 del 19.12.2007, pag. 168

Decisione del Consiglio 2007/840/CE, del 29 novembre 2007, *relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e l'Ucraina*, in GU L 332 del 18.12.2007, p. 66

Decisione del Consiglio 2008/381/CE, del 14 maggio 2008, *che istituisce una rete europea sulle migrazioni*, GU L 131, 21.5.2008, pp. 7–12

Decisione del Consiglio 2010/706/UE, del 3 giugno 2010, *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti*, GU L 308 del 24.11.2010, pp. 1-2

Decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, *relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*

Déclaration Conjointe établissant un Partenariat de Mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union Européenne et ses États Membres, Luxembourg, 07.06.2013

Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, *volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, GU L 328 del 5.12.2002, pp. 17–18

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, *relativa al ricongiungimento familiare*, GU L 251 del 3.10.2003, pp. 12–18

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, GU L 16 del 23.1.2004, pp. 44–53

Direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, *relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*, GU L 375 del 23.12.2004, pp. 12–18

Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 *relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica*, GU L 289 del 3.11.2005, pp. 15–22

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, GU L 348 del 24.12.2008, pp. 98–107

Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, GU L 155 del 18.6.2009, pagg. 17–29



Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, *che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, GU L 168 del 30.6.2009, pp. 24–32

Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro*, GU L 343 del 23.12.2011, pp. 1–9

Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali*, GU L 94 del 28.3.2014, pp. 375–390

Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari*, GU L 157 del 27.5.2014, pp. 1–22

Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione)*, GU L 132 del 21.5.2016, pp. 21–57

European Commission, MEMO/11/800. *Frequently Asked Questions: Fostering strategic dialogue and partnership with non-EU countries*, Brussels, 18.11.2011

European Commission, *The European Union-Republic of Moldova Mobility Partnership 2008-2011: Evaluation Report*, 1.10.2012

European Parliament, *Report on the proposal for a Council decision Decision Concerning the Conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on Readmission*, A6-0028/2007, 5 February 2007

European Parliament, *Setting EU priorities, 2014-19 The ten points of Jean-Claude Juncker's political guidelines*, Briefing, October 2014

JOIN(2015) 40 final, *Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio. Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE*, Bruxelles, 9.9.2015

JOIN(2015) 50 final, Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni. *Riesame della politica europea di vicinato*, Bruxelles, 18.11.2015

JOIN(2017) 4 final, Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio. *La Migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*. Bruxelles, 25.1.2017

Joint Declaration *on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States*, Brussels, 12.03.2015

Joint Declaration *on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States*, La Valletta, 11.11.2015

Joint Declaration *on a Common Agenda on Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, done at Brussels on 29<sup>th</sup> of March 2016

Junker J.C., *Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la nuova Commissione europea. Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo*, Strasburgo, 15 Luglio 2014

Mogherini F., *Visione condivisa, Azione comune: Un'Europa Più Forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, giugno 2016

Programma multi-presidenziale (luglio 2011-dicembre 2012) per la dimensione esterna del settore GAI, Doc. n. 12004/11

Regolamento (CE) N. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 *che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo*, GU L 81 del 21.3.2001, pag.1

Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, *che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo*, in GU L 80 del 18 marzo 2004, pp. 1-5

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, *che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, in GU L 349 del 25 novembre 2004, pp. 1-11.

Regolamento (UE) 493/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, che modifica il Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio *relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione*, GU L 141 del 27.5.2011, pp. 13-16

Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*, GU L 251/1 del 16.09.2016, pp. 1-76

Risoluzione del Parlamento europeo *sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna*, Strasburgo, 22 ottobre 2009, GU C 265E del 30.9.2010

Risoluzione del Parlamento europeo *sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione*, Strasburgo, 12 aprile 2016

Risoluzione del Parlamento europeo *sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, Strasburgo, 16 febbraio 2017

SEC(1991) 1855 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'immigrazione*, Bruxelles, 23.10.1991

SEC(2009) 1240 final, European Commission, Commission Staff Working Document, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Brussels, 18.9.2009

SEC(2009) 1401 final, European Commission, Commission Staff Working Document, *Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries*, Brussels, 15.10.2009

SOLANA J., *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, 2003

Valletta Summit, *Action Plan*, 11-12 novembre 2015

Valletta Summit, *Political Declaration* 11-12 novembre 2015

## INTERVISTE

Intervista 1	Commissione europea, DG HOME	Bruxelles, 12/10/2016
Intervista 2	Commissione europea, DG HOME- Coordinamento Internazionale	Bruxelles, 06/07/2016
Intervista 3	Commissione europea, DG HOME- Coordinamento Internazionale	Bruxelles, 15/06/2016
Intervista 4	Commissione europea, DG HOME- Coordinamento Internazionale	Bruxelles, 20/05/2015
Intervista 5	Commissione europea, DG HOME- Migrazione irregolare e politica di rimpatrio	Bruxelles, 27/07/2016
Intervista 6	Commissione europea, DG HOME- Migrazione legale e integrazione	Bruxelles, 09/06/2016
Intervista 7	Commissione europea, DG HOME- C1 Migrazione irregolare e politica di rimpatrio	Bruxelles, 06/07/2015
Intervista 8	Commissione europea, DG DEVCO	Bruxelles, 16/06/2016
Intervista 9	Commissione europea, DG DEVCO	Bruxelles, 21/05/2015
Intervista 10	Commissione europea, DG NEAR	Bruxelles, 24/11/2016
Intervista 11	Commissione europea, DG NEAR	Bruxelles, 13/07/2016
Intervista 12	Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale, Direzione Giustizia e Affari interni	Bruxelles, 15/09/2016
Intervista 13	Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale	Bruxelles, 24/07/2016

Intervista 14	Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale, Direzione Giustizia e Affari interni	Bruxelles, 06/07/2016
Intervista 15	Consiglio dell'Unione europea, Segretariato del Consiglio, Direzione Giustizia e Affari Interni	Bruxelles, 22/05/2015
Intervista 16	Gabinetto del Commissario per la migrazione, gli affari interni e la cittadinanza	Bruxelles, 21/11/2016
Intervista 17	Gabinetto dell'Alto Rappresentante	Bruxelles, 20/06/2016
Intervista 18	SEAE	Bruxelles, 15/06/2016
Intervista 19	Parlamento europeo, Segretariato del Parlamento europeo. Direzione generale delle Politiche interne	Bruxelles, 07/12/2016
Intervista 20	Parlamento europeo, deputato	Bruxelles, 14/11/2016
Intervista 21	Parlamento europeo, deputato	Bruxelles, 21/10/2016
Intervista 22	Parlamento europeo, deputato	Bruxelles, 19/10/2016
Intervista 23	Parlamento europeo, deputato	Bruxelles, 06/09/2016
Intervista 24	Agenzia UE	Bruxelles, 19/05/2016
Intervista 25	Rappresentanza nazionale presso l'UE	Bruxelles, 13/09/2016
Intervista 26	Rappresentanza nazionale presso l'UE	Bruxelles, 20/04/2016
Intervista 27	Organizzazione internazionale	Bruxelles, 18/10/2016
Intervista 28	Organizzazione internazionale	Bruxelles, 13/07/2016
Intervista 29	Organizzazione internazionale	Roma, 29/04/2016
Intervista 30	Esperto	Bruxelles, 13/09/2016

Intervista 31	Esperto	Bruxelles, 10/06/2016
Intervista 32	Esperto	Bruxelles, 14/07/2016
Intervista 33	Esperto	Roma, 27/04/2016
Intervista 34	Esperto	Bruxelles, 10/07/2015
Intervista 35	Esperto	Bruxelles, 10/07/2015
Intervista 36	Esperto	Bruxelles, 08/07/2015
Intervista 37	Esperto	Bruxelles, 07/07/2015
Intervista 38	Esperto	Natolin, Varsavia, 30/06/2015
Intervista 39	Esperto	Natolin, Varsavia, 25/06/2015
Intervista 40	Esperto	Natolin, Varsavia, 23/06/2015

## APPENDICE

*Tabella 1. Partenariati per la mobilità*

Paese	Firma dichiarazione congiunta	Paesi partecipanti	Totale paesi partecipanti
MOLDOVA	05.06.2008	BG, CY, CZ, FR, EL, DE, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SI, SK, SE	15
CAPO VERDE	05.06.2008	ES, FR, LU, PT, + NL	5
GEORGIA	30.11.2009	BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SE, UK	16
ARMENIA	27.10.2011	BE, BG, CZ, DE, FR, IT, NL, PL, RO, SE	10
MAROCCO	07.06.2013	BE, FR, DE, IT, NL, PT, ES, SE, UK	9
AZERBAIGIAN	27.10.2013	BG, CZ, FR, LT, NL, PL, SI, SK	8
TUNISIA	03.03.2014	BE, DK, DE, FR, IT, PL, PT, ES, SE, UK	10
GIORDANIA	09.10.2014	CY, DE, DK, EL, ES, FR, IT, HU, PL, PT, RO, SE	12
BIELORUSSIA	13.10.16	BG, RO, PL, HU, FIN, LV, LT	7

**Tabella 2. Accordi di riammissione**

<b>Paese</b>	<b>Entrata in vigore dell'accordo</b>
HONG KONG (Regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica Popolare cinese)	01.03.2004
MACAO (Regione ad amministrazione speciale di Macao Della Repubblica Popolare Cinese)	01.06.2004
SRI LANKA	01.05.2005
ALBANIA	01.05.2006
RUSSIA	01.06.2007
UCRAINA	01.01.2008
EX REPUBBLICA IUGOSLAVA DI MACEDONIA	01.01.2008
BOSNIA-ERZEGOVINA	01.01.2008
MONTENEGRO	01.01.2008
SERBIA	01.01.2008
MOLDOVA	01.01.2008
PAKISTAN	01.12.2010
GEORGIA	01.03.2011
ARMENIA	01.01.2014
AZERBAIJAN	01.09.2014
TURCHIA	01.10.2014
CAPO VERDE	01.12.2014