

21 LUGLIO 2017

# Compacts di partenariato con Stati di migrazione: ‘i vestiti nuovi dell’imperatore’?

di **Francesca Ippolito**  
Professore Associato di Diritto dell’Unione europea  
Università degli studi di Cagliari



# Compacts di partenariato con Stati di migrazione: ‘i vestiti nuovi dell’imperatore?’\*

**di Francesca Ippolito**

Professore Associato di Diritto dell’Unione europea  
Università degli studi di Cagliari

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La dimensione di ‘innovazione’ dei c.d. *compacts*. 3. La qualità delle innovazioni. 3.a. Il problema della flessibilità del quadro politico-normativo rispetto all’effettività della garanzia dei diritti fondamentali. 3.b. Una flessibilità *in pejus* del nesso migrazione-sviluppo? 4. La marginalità della migrazione legale ... e la proposta di un suo possibile superamento. 5. L’allargamento di prospettiva: da *migration compacts* a *global compacts* ?

## 1. Introduzione

Paesi di transito e origine dei migranti hanno impostato nel tempo una cooperazione multi-livello nel quadro dell’Unione europea nel tentativo di gestire la migrazione e fornire una risposta (adeguata?) alla sfida (a breve e lungo termine) che i flussi migratori rappresentano. A livello politico, detta cooperazione si è concretizzata nelle agende comuni in materia di migrazione e mobilità ed in svariati dialoghi tra i paesi di origine, transito e destinazione dei flussi migratori. In particolare, tali dialoghi si sono sviluppati a livello regionale (il

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



riferimento è ai Processo di Praga<sup>1</sup>, Budapest<sup>2</sup>, Rabat<sup>3</sup>, Khartoum<sup>4</sup>, al Dialogo UE-ACP,<sup>5</sup> al Partenariato orientale su immigrazione ed asilo,<sup>6</sup> ed al Dialogo UE-Africa su mobilità e Immigrazione<sup>7</sup>), come a livello

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea del 16 maggio 2007 [COM(2007) 247 def.]. Il Piano d'azione del Processo di Praga per gli anni 2012–2016 che accompagna la Comunicazione summenzionata presenta 22 azioni concrete da realizzare durante questo periodo. Queste azioni sono condotte nel quadro di sei ambiti tematici: prevenzione e lotta alla migrazione irregolare; integrazione dei migranti in situazione regolare; riammissione, ritorno volontario e reintegrazione durevole; migrazione, mobilità e sviluppo; migrazione regolare con un accento particolare sulla migrazione per lavoro; asilo e gruppi vulnerabili.

<sup>2</sup> Dal 1991 il Processo di Budapest (PB) funge da forum informale per il dialogo intergovernativo sulla migrazione, al quale partecipano oltre 50 Stati e 10 organizzazioni internazionali. L'obiettivo di questo dialogo è l'attuazione di sistemi migratori sostenibili nei rispettivi Paesi. Il Processo incoraggia gli Stati della regione europea e asiatica a scambiarsi informazioni ed esempi di buone pratiche riguardanti i temi seguenti: migrazione legale e illegale, asilo, visti, protezione delle frontiere, tratta di esseri umani e traffico di migranti, riammissione e ritorno. Dal 2009 partecipano al PB anche i Paesi della Via della seta ossia l'Afghanistan, il Pakistan, l'Iran, l'Iraq, la Cina e il Bangladesh. La strategia pluriennale 2014-2016 è disponibile al seguente indirizzo [http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest\\_Process/April\\_2014/BP\\_MultiAnnualStrategy\\_SilkRoutesProgramme\\_EN.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/April_2014/BP_MultiAnnualStrategy_SilkRoutesProgramme_EN.pdf)

<sup>3</sup> Avviato nel 2006, questo Processo riunisce oltre cinquanta Paesi europei e dell'Africa settentrionale, occidentale e centrale nonché la Commissione europea e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e consente l'attuazione di iniziative concrete fondate sui tre pilastri seguenti: organizzare la migrazione regolare; lotta contro la migrazione irregolare e rafforzamento delle sinergie tra migrazione e sviluppo. Il programma di Roma 2014-2017 nella definizione del quadro strategico in vigore fino al 2017 ha adottato un approccio equilibrato introducendo all'interno dei pilastri che strutturano il dialogo, insieme all'organizzazione della mobilità e migrazione legale (pilastro 1); al miglioramento della gestione delle frontiere e del contrasto alla migrazione irregolare (pilastro 2); ed al rafforzamento delle sinergie tra migrazione e sviluppo (pilastro 3), la promozione della protezione internazionale (pilastro 4).

<sup>4</sup> Il Processo di Khartoum, guidato da un Comitato direttivo composto da cinque Stati membri UE (Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Malta), cinque paesi partner (Egitto, Eritrea, Etiopia, Sud Sudan e Sudan), la Commissione Europea, il Servizio Europeo per l'Azione esterna e la Commissione dell'Unione Africana è stato lanciato con una dichiarazione congiunta fuoriuscita dalla Conferenza di Roma di novembre 2014 in cui erano contenuti priorità e strategia di intervento, tra cui, per il triennio 2015-17: mobilità e migrazione "legale"; gestione delle frontiere e lotta alla migrazione irregolare; rafforzamento delle sinergie tra migrazioni e sviluppo; promozione della protezione internazionale.

<sup>5</sup> La cooperazione tra i paesi dell'Africa subsahariana, dei Caraibi e del Pacifico (i paesi ACP) e l'Unione europea datano la loro regolazione dapprima nelle convenzioni di Lomé poi sostituita nel 2000 dall'Accordo di Cotonou.

<sup>6</sup> All'interno del quadro generale della Politica europea di Vicinato, quale quadro politico unico e coerente, il Consiglio europeo straordinario del 1° settembre 2008 ha formulato la richiesta di approfondire l'impegno dell'Unione in risposta agli eventi della Georgia e alle loro più vaste ripercussioni. In dicembre 2008 quindi la Commissione europea ha preparato una comunicazione che pone le basi per la creazione del partenariato orientale. Il partenariato dovrebbe fornire concretamente ulteriore sostegno alle riforme per la democrazia e il mercato, a consolidare il processo di formazione dello Stato e l'integrità territoriale, a servizio della stabilità, della sicurezza e della prosperità dell'Unione, dei suoi partner nonché dell'intero continente. Il partenariato orientale si svolge in parallelo al partenariato strategico dell'UE con la Russia.

<sup>7</sup> Il partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione è stato lanciato durante il vertice Africa-UE del dicembre 2007, nel corso del quale sono stati adottati la strategia comune UE-Africa e il primo piano d'azione (2008-2010). Il vertice UE-Africa del 2014 ha dato un nuovo impulso alla cooperazione in materia di migrazione: oltre



bilaterale. In quest'ultimo caso si è anzi assistito ad un dualismo del bilateralismo investendo lo stesso sia una cooperazione bilaterale tra Unione europea e Stati terzi, attraverso ad esempio i partenariati per la mobilità; che un livello di cooperazione bilaterale nazionale che vede coinvolti alcuni Stati membri e taluni Stati terzi.

A livello giuridico la cooperazione si manifesta invece nell'inserimento di clausole di migrazione in accordi di associazione o accordi di cooperazione, ovvero nella conclusione di specifici accordi internazionali in materia di migrazione, quali gli accordi di riammissione, gli accordi di facilitazione dei visti ovvero di esenzione dal visto.

Infine, il terzo livello di cooperazione, di tipo operativo-amministrativo caratterizza i programmi di reinsediamento regionali e gli accordi operativi dell'agenzia di controllo delle frontiere esterne Frontex<sup>8</sup>.

Da un punto di vista di contenuti, con riferimento al livello politico, e più in particolare ai dialoghi regionali esistenti, ad eccezione del processo di Khartoum, inizialmente focalizzato sull'unico profilo del traffico di

---

alla dichiarazione sulla migrazione e la mobilità, è stato adottato anche un piano d'azione per il 2014-2017, concentrato sulle priorità della tratta di esseri umani; rimesse; diaspora; mobilità e migrazione della forza lavoro (compresa la mobilità interafricana); protezione internazionale (compresi gli sfollati interni) e migrazione irregolare.

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne [GU L 349, 25.11.2004, p. 1], modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011 [GU L 304, 22.11.2011, p. 1] al fine di migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE e di potenziare la cooperazione fra autorità nazionali competenti per la gestione delle frontiere; successivamente dal regolamento (UE) n. 656/2014 [GU L 189, 27.6.2014, p. 93] che stabilisce norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'UE nell'ambito della cooperazione operativa gestita da Frontex; e da ultimo sostituito dal 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, p. 1, 16.9.2016]. Tra i nuovi compiti della rinnovata Agenzia troviamo a differenza di quanto avveniva in Frontex una maggiore autonomia operativa rispetto al monitoraggio dei flussi migratori e della gestione delle frontiere esterne al fine di effettuare una valutazione sulla vulnerabilità di ciascuna frontiera; assistenza agli Stati membri in operazioni che richiedono maggiore assistenza tecnica ed operativa sia coordinando e organizzando operazioni congiunte, sia avviando interventi rapidi di emergenza con propri mezzi. Tale assistenza si estende anche al coordinamento e gestione delle operazioni di rimpatrio, prevedendo inoltre l'istituzione e l'utilizzo di speciali squadre europee di intervento per il rimpatrio; istituzione di squadre di guardia di frontiera e costiera europee, compresa una squadra di riserva di reazione rapida, ed un parco di attrezzature tecniche. Queste squadre sono utilizzabili sia per fornire assistenza alle autorità nazionali nelle operazioni di riconoscimento e raccolta dati che per interventi rapidi in condizioni di emergenza; collaborazioni con Europol ed Eurojust in circostanze che richiedono assistenza tecnica ed operativa in materia di lotta alla criminalità organizzata e terrorismo transfrontalieri, e con l'Agenzia europea di controllo della pesca e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima per operazioni di guardia costiera; al funzionamento del programma Eurosur; coadiuvare degli Stati membri nella formazione delle guardie di frontiera nazionali e degli esperti in materia di rimpatrio; sviluppo e gestione di un sistema informativo che consenta lo scambio rapido e affidabile di informazioni sui rischi emergenti dalla gestione delle frontiere con le altre istituzioni europee.



esseri umani e del contrabbando dei migranti, inclusa la protezione delle loro vittime, è dato riscontrare, quanto meno a livello teorico, un certo equilibrio tra esigenze securitarie e di protezione. In particolare, accanto alla dimensione della prevenzione e della lotta contro l'immigrazione irregolare (compresa la gestione e il ritorno delle frontiere), si registra l'impegno sul fronte della facilitazione della mobilità, della promozione della migrazione legale e integrazione dei residenti legali; della massimizzazione delle sinergie tra migrazione e sviluppo e della promozione della protezione internazionale.

Al contrario, i dialoghi bilaterali, almeno quelli con la sponda Sud del Mediterraneo, indicano una chiara priorità nei contenuti e negli obiettivi per la dimensione dell'esternalizzazione della gestione dei flussi migratori, dei controlli delle frontiere, e relative politiche di rimpatrio, opposte come condizionalità alle opportunità di mobilità e migrazione legale. Siffatte istanze sono altresì intervenute a 'contaminare' anche le proposte di 'rinnovamento' dell'approccio politico europeo iniziate con il vertice di La Valletta del 2015<sup>9</sup> e la revisione della politica di vicinato,<sup>10</sup> e proseguite, da ultimo, con l'elaborazione del nuovo quadro di partenariato "su misura" con i principali paesi terzi di origine e di transito africani, presentati quali prima forma di intervento sulle cause *strutturali* delle migrazioni, e conseguentemente come nuova forma di gestione e controllo delle stesse<sup>11</sup>.

Il presente lavoro si propone di verificare se la proposta e recente attuazione di un siffatto uso *innovativo* degli strumenti di cooperazione (come pure dei budget) attualmente esistenti, volta ad assumere la forma di "patti" su misura, detti *compacts*, sviluppati in funzione della situazione e delle necessità di ciascun paese partner, a seconda che si tratti di un paese di origine, di un paese di transito, o di un paese che accoglie un gran numero di sfollati, miri effettivamente a realizzare un cambio di passo, di segno positivo, nelle relazioni euro-mediterranee dell'UE in materia di migrazione. In particolare, a seguito dell'elaborazione dei primi rapporti

<sup>9</sup> In occasione della Dichiarazione de la Valletta del 2015, all'interno della cornice istituzionale della *Joint Africa EU Strategy* viene individuata una Partnership su migrazione e mobilità avente quale obiettivo primario quello di fornire un approccio ampio e articolato al tema dell'immigrazione, regolare e non. I risultati registrati dai due precedenti *Action Plan* della Partnership (2008-2010 e 2011-2013) sono stati considerati poco soddisfacenti dalla commissione congiunta UE-Africa in sede di *process review*. Da qui l'identificazione nel nuovo *Action Plan* 2014-2017 come priorità d'intervento la lotta al traffico di esseri umani, la valorizzazione della diaspora e delle rimesse, l'immigrazione irregolare, la protezione internazionale, l'immigrazione regolare e la mobilità del lavoro

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul riesame della politica europea di vicinato del 18.11.2015 [(JOIN (2015) 50/F1)].

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio e Banca europea per gli investimenti sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione del 7.6.2016 [COM (2016) 385 def.].



di valutazione dei nuovi patti, inclusivi anche delle prime misure adottate per attuare gli interventi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, in conformità con la dichiarazione di Malta del 3 febbraio<sup>12</sup>, il presente contributo intende offrire un primo bilancio tra le ambizioni (confinata ad una dimensione puramente semantica<sup>2</sup>) della rinnovata strategia di partenariato con i paesi terzi, ed i primi risultati, come leggibili attraverso la lente dell'evoluzione della stessa concettualizzazione della componente pattizia nell'approccio sotteso al quadro di partenariato.

## 2. La dimensione di 'innovazione' dei c.d. *compacts*

La semantica di innovazione introdotta dalla Commissione nella presentazione dei "patti" con gli Stati di origine e transito dei migranti è stata formalizzata sin dalla prima relazione pubblicata il 18 ottobre 2016 sui progressi dei partenariati di immigrazione. Infatti, il riferimento ai *compacts* è in termini di "nuovo quadro politico" delle relazioni dell'UE con i paesi terzi, "per una cooperazione continua e operativa" in cui sono "definiti obiettivi chiari e impegni congiunti". In particolare, gli elementi di novità del partenariato UE con Stati di origine e transito delle migrazioni sono dichiaratamente cristallizzati in: a) un impegno coerente e modulato in base al quale l'Unione e gli Stati membri agiscano in modo *più coordinato* mettendo insieme strumenti e leve per gestire meglio la migrazione; b) una gestione della migrazione che finalmente riesca a *riconciare gli interessi* e le priorità di entrambe le parti, ciò che introduce, almeno da una prospettiva semantica, un timido cambiamento nella direzione di un punto di vista più multi-focale sul tema della migrazione, che muove da un approccio euro-centrico a una cooperazione che riflette "entrambi gli interessi dell'UE e gli interessi dei nostri partner," creando una "cooperazione orizzontale", capace appunto di "riconciare gli interessi";<sup>13</sup> e c) la flessibilità di uno strumento su misura secondo cui i contenuti della cooperazione sono concepiti e ritagliati *su misura per la specifica situazione di ciascun paese partner*<sup>14</sup>. Secondo questa logica i paesi di origine dovrebbero aiutare le persone a trovare mezzi di sussistenza e stabilità in patria e a gestire la migrazione a livello locale, laddove invece i paesi di transito e di accoglienza sarebbero fortemente sollecitati a fornire assistenza umanitaria ed erogare servizi a migranti e rifugiati, promuovendone la sostenibilità economica e lottando contro le reti criminali coinvolte nel traffico e nella tratta al fine di prevenire i flussi

<sup>12</sup> Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo<sup>11</sup> sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale del 3.2.2017 disponibile all'indirizzo [www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/02/03-malta-declaration-it\\_pdf](http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/02/03-malta-declaration-it_pdf) (ultimo accesso 25 maggio 2017).

<sup>13</sup> Cfr. *supra* nota 11, p. 5

<sup>14</sup> Ad oggi tali paesi sono stati individuati nel Niger, Nigeria, Senegal, Etiopia, Giordania, Libano, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Iran, Egitto e Libia, cui vanno a sommarsi le due regioni dell'Africa occidentale e del corno d'Africa, nonché i partner storici europei: Marocco, Tunisia e Algeria.



irregolari. Un siffatto *rationale* sotteso al modellamento dei “patti” conduce ad una loro classificazione articolata su tre macro tipologie. Una prima riguarda la *gestione dei rimpatri dei migranti attraverso gli accordi di riammissione* e coinvolge paesi come la Giordania, Afghanistan, Pakistan e Nigeria. Nella dichiarazione congiunta tra l’Afghanistan e l’UE, ad esempio, è accettato un obbligo di riammissione degli afghani verso il loro paese d’origine sotto il coordinamento di Frontex; laddove con il Pakistan emerge la volontà di riprendere il funzionamento dell’accordo di riammissione concluso nel 2010,<sup>15</sup> e sospeso da parte del Pakistan nel 2015, sulla base del fatto che il rimpatrio dei pakistani avveniva senza una corretta verifica della loro identità<sup>16</sup>. Egualmente il nuovo compact con la Giordania sottolinea la necessità di intraprendere discussioni sulla conclusione di un accordo europeo di riammissione nell’obiettivo di una gestione “ordinata” dei flussi<sup>17</sup>. Con la Nigeria si è previsto invece anche il lancio di una piattaforma di cooperazione sul traffico dei migranti, ed una partecipazione della Nigeria nelle pratiche di ritorno effettivo gestite dalla nuova guardia di frontiera e costiera europea<sup>18</sup>, grazie alla consegna da parte della Nigeria dei documenti di viaggio di emergenza richiesti dagli Stati membri ed alla collaborazione con l’Agenzia nell’identificazione dei migranti soggetti a rimpatrio. Inoltre, sono stati formalmente intrapresi i negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione<sup>19</sup>, sebbene una seconda tornata di colloqui sia stata più volte negata dalla Nigeria. Più ampiamente poi si è dettagliata l’attuazione di progetti per la reintegrazione dei migranti e per l’anti-radicalizzazione; come pure

<sup>15</sup> Decisione del Consiglio 2010/649/UE relativa alla conclusione dell’accordo fra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare [GU L 287, 4.11.2010, p. 50]

<sup>16</sup> DAWN, *Pakistan suspends readmission agreements with western countries*, 6 novembre 2015, <http://www.dawn.com/news/1217897>, Dunya News report, “Pakistan, EU reach consensus on deportation of migrants”, 31 March 2016, <http://dunyanews.tv/en/SpecialReport/321738-Pakistan-EU-reach-consensus-on-deportation-of-mig>

<sup>17</sup> Consiglio dell’Unione, “Annex to the Joint Proposal for a Council decision [...] with regard to the adoption of EU-Jordan Partnership Priorities and annexed Compact”, 20 September 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/en/pdf>. Sul concetto ordinato e regolare di migrazione – in linea più generale è tornata ad esprimersi la Commissione nella sua recente Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, sulla proposta relativa

a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo. Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro del 22.11.2016 [COM (2016) 740 def.] in cui ha ricordato come l’Unione e gli Stati membri attraverso un impegno rafforzato, contribuiranno ad “agevolare uno svolgimento sicuro, ordinato, regolare e responsabile della migrazione e della mobilità delle persone, al fine di coglierne le opportunità di sviluppo affrontandone nel contempo le problematiche. Gestire con successo la migrazione volontaria e forzata richiede interventi, politiche e quadri giuridici trasversali a breve e a lungo termine, volti a garantire la protezione dei migranti soddisfacendo nel contempo le esigenze dei migranti e delle popolazioni dei paesi di accoglienza”.

<sup>18</sup> Cfr. *supra* nota 2.

<sup>19</sup> Commissione europea, *The EU and Nigeria start negotiations on readmission*, 26 October 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-3547\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-3547_en.htm)



non si tacciano preoccupazioni in materia di protezione, integrandole nella risposta umanitaria dell'UE e prevedendo appositi supporti relativi alla protezione dei minori.

Una seconda macro tipologia di modellamento dei contenuti dei “patti” di partenariato riguarda *l'esigenza di migliorare l'efficienza della politica dei rimpatri di quei migranti che non desiderano presentare domanda di protezione internazionale*. Nella "mancanza di cooperazione da parte del paese di origine o di transito extra UE" a causa di "problemi nell'ottenimento della documentazione necessaria da parte delle autorità consolari" è stata, infatti, individuata la causa di fallimento dell'implementazione della Direttiva 2008/115<sup>20</sup>. Oggetto dunque prioritario dei *compacts* con Mali, Senegal, Etiopia, Bangladesh risulta l'attuazione di "*procedure operative standard*" per la cooperazione tra i consolati volte alle missioni di identificazione, e progetti di reinserimento. Con la Libia, a seguito del vertice di Malta del febbraio scorso, si punta poi, doppiamente, al supporto di iniziative nazionali bilaterali - quale quella italiana nella forma del Memorandum of Understanding (MoU)<sup>21</sup> - e a sostenere i programmi di rimpatrio volontario nei paesi di origine gestiti insieme all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). In quest'ultimo caso, si tratta di sostegno finanziario per i migranti che decidono di tornare indietro, ovvero per la guardia costiera libica, fornita dei mezzi per il pattugliamento delle coste e i fondi per la manutenzione di questi, ed addestrata durante l'operazione Sophia, in vista della creazione di una cosiddetta “linea di protezione” per impedire alle imbarcazioni dirette in Europa di partire dalle coste libiche.

La terza macro tipologia di modellamento del contenuto dei “patti” riguarda, infine, la priorità *del potenziamento della governance migratoria* per un più efficace management dei flussi, che si applica essenzialmente ai paesi di transito quali il Niger, l'Iran e l'Egitto. Ora, nel caso del Niger è chiaro che, da una stima dell'OIM secondo cui nel 2016 sono ivi transitati circa il novanta per cento dei migranti arrivati in Libia per cercare poi un imbarco verso l'Italia l'idea sarebbe quella di creare una sorta di *hub* selettivo, di concentrazione, identificazione e smistamento dei migranti, con il supporto di campi attrezzati, magari sotto l'egida dell'UNHCR e dell'OIM. Tali campi sarebbero funzionali alla presentazione di una domanda di asilo da parte dei profughi, con conseguente attesa dell'esito, ovvero prodromici ad una loro stabilizzazione nello stesso Niger o in qualcuno degli Stati vicini, alla luce dei dati della Banca Mondiale secondo cui oltre il 75 per cento dei migranti subsahariani preferiscono restare in Africa. A ciò si aggiunga che, accettando il Niger di

<sup>20</sup> Comunicazione da parte della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo sulla politica europea di rimpatri del 28 marzo 2014, [COM (2014) 199 def.]

<sup>21</sup><http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>





riammettere le persone in transito da diversi paesi europei, tali paesi, tra cui anche l'Italia, si vedrebbero così offerta una *governance* della migrazione senza dover trattare o avere come controparte la Libia.

Siffatti contenuti dei “patti” sono sostenuti da una leva finanziaria alimentata da riserve prelevate del Fondo Europeo di Sviluppo (FES) e riversate nel Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa, istituito in occasione del vertice euro-africano de La Valletta, con modalità di allocazione e spesa più rapide e flessibili rispetto alle procedure ordinarie.

### 3. La qualità delle innovazioni

Stante un siffatto rinnovato quadro politico-normativo, per comprendere il grado e la bontà dell'innovazione della cooperazione euro-mediterranea occorre fare un passo indietro per individuare le origini del *rationale* che vi è sotteso. Rivelatrice a tale riguardo è la strategia globale del 2016 volta appunto a ridefinire le strategie geopolitiche dell'UE improntandole ad una certa *Realpolitik*<sup>22</sup> o, sotto diversa prospettiva, ad una ‘retorica’ dei valori e dei diritti fondamentali. Si tratta, infatti, dell'introduzione – o solo esplicitazione? – di una politica estera improntata a: 1) un'interconnessione dei valori dell'UE con quella dei suoi stessi interessi – si dice che “interessi e valori vanno di pari passo” essendo addirittura “i valori fondamentali integrati negli interessi”<sup>23</sup>; 2) un nuovo principio del ‘*principled pragmatism*’ non chiarito, se non con l'affermazione per cui esso diviene il principio guida dell'azione esterna dell'Unione<sup>24</sup> ed impone tanto una valutazione realistica dell'attuale contesto strategico, quanto un'aspirazione idealistica per promuovere miglioramenti politico-normativi; e c) una ‘resilienza’<sup>25</sup> improntata ad un realismo strategico ancorato al presupposto della fragilità delle persone, e della società intera (e delle stesse istituzioni?) che siano però, al contempo, capaci di una resistenza e rigenerazione rispetto ad un danno o un disastro o in situazioni di emergenza, ma anche di prevenzione, affinché attacchi, crisi e danni non tornino a verificarsi. Partendo, dunque, dal presupposto concettuale di una società resiliente, definita come una società democratica, che si basa su uno sviluppo sostenibile e su istituzioni affidabili, un'Unione resiliente viene conseguentemente ad essere caratterizzata dalla capacità pragmatica di esercitare effetti stabilizzanti nelle relazioni di vicinato e di riformare le strutture di *governance*

<sup>22</sup> Cfr sul punto S. BISCOP, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Egmont Security Policy Brief No. 75 (2016).

<sup>23</sup> Consiglio dell'Unione europea, Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, 28 giugno 2016, doc. n. 10715/16 p. 11 reperibile all'indirizzo <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>

<sup>24</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>25</sup> Ibidem, in “Resilienza degli Stati e della società ad Est e a Sud” (sezione 3.2).



globale in modo che siano in grado di garantire l'accesso ai beni comuni globali, e così evitare e prevenire il ripetersi delle fragilità.

Un discorso simile, di una pratica che deve informare la teoria, anche se formulato indirettamente, caratterizza altresì il documento di revisione della Politica di Vicinato del 2015<sup>26</sup> secondo il quale la necessità di riorientare gli obiettivi della politica in questione deriva proprio dalla considerazione per cui l'approccio di condizionalità ha avuto successo nel sostenere le riforme nei settori della buona *governance*, della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, solo dove esistesse un impegno da parte dei partner ad affrontare tali riforme. Al contrario, non è stato un incentivo sufficientemente forte per creare un impegno per riformare dove è mancata la volontà politica. Non sorprende dunque, cambiando il ruolo strategico dell'Unione nelle relazioni esterne da catalizzatore verso i valori umani condivisi a vettore di stabilizzazione negli Stati del Mediterraneo meridionale, che l'obiettivo nei nuovi partenariati con i paesi di origine e transito dei migranti sia stato individuato nel perseguimento di politiche *su misura* per sostenere paesi vicini inclusivi e responsabili, con una 'politica di sviluppo *più flessibile* e in linea con le priorità strategiche' dell'Unione, anche attraverso la *flessibilità degli strumenti finanziari*. Essa, in particolare, assicura la successiva riutilizzabilità di fondi non impegnati in un dato anno, ad esempio, al verificarsi di una crisi. La criticità, tuttavia, di un approccio siffatto, è la problematicità del necessario bilanciamento tra i due 'momenti' del principio del pragmatismo, cioè non sconfinare in un eccessivo realismo senza cadere sopraffatti da un controproducente idealismo o ideologia, con uno sguardo, in particolare, a quei diritti umani che sono così importanti sul piano sia dell'idealismo che della pratica, e che, tuttavia, dalla flessibilità dei nuovi strumenti non paiono, come vedremo, adeguatamente tenuti in considerazione.

### **3.a. Il problema della flessibilità del quadro politico-normativo rispetto all'effettività della garanzia dei diritti fondamentali**

Che l'elemento della flessibilità, intesa positivamente come capacità di adattamento alle situazioni politico-fattuali, si riveli al contempo il punto di mancata caduta del bilanciamento con una politica anche improntata alla tutela effettiva dei diritti umani emerge, innanzitutto, dalle stesse dichiarazioni della Commissione, allorquando sottolinea che, sebbene "accordi formali internazionali, come gli accordi di riammissione, possano scaturire dal processo dei *compacts*", l'idea è di utilizzare uno strumento che eviti "il rischio che la realizzazione concreta sia sostenuta da negoziati tecnici per un accordo formale" e, dunque, rispetto alla quale

<sup>26</sup> V. *supra* nota 10



sia la Dichiarazione UE-Turchia ad essere presa a modello per informare la cooperazione con gli altri paesi terzi strategici e indicare le principali leve da attivare.<sup>27</sup> In tal modo, si finisce, infatti, per legittimare quell'informalità degli accordi di riammissione già prevalentemente standardizzata a livello di cooperazione bilaterale nazionale tra Stati membri e paesi terzi (africani nel caso in esame), con il connesso problema della mancanza di trasparenza del processo negoziale ed anche dei contenuti stessi delle cooperazioni.<sup>28</sup> Detta informalità emerge anche a livello di cooperazione bilaterale dell'agenzia Frontex con gli Stati terzi di origine e transito dei migranti (ad oggi Egitto, Libia, Marocco, Mauritania, Senegal e Tunisia, Nigeria e Turchia), per la quale si esclude espressamente una qualificazione dello strumento normativo utilizzato in termini di vero e proprio accordo internazionale. Da qui il protrarsi di un pragmatismo piuttosto sfavorevole alla tutela individuale del migrante: il Parlamento europeo non è messo in grado di interferire con il contenuto degli accordi così negoziati, dunque potendo insistere sulla dimensione 'umano-centrica' del ritorno e così pertanto 'silenziando' quel già minimo richiamo nel documento programmatico istitutivo del nuovo quadro di cooperazione, relativamente all'onere di rispetto dei diritti umani da parte delle istituzioni UE e degli Stati membri nella loro azione sinergica<sup>29</sup>.

Tuttavia, l'esclusione dalla cooperazione dei *compacts* dell'istituzione più naturalmente individuo-centrica (il Parlamento europeo) risulta mitigata dall'onere di *mainstreaming* dei diritti umani che, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, grava sulla Commissione in base all'articolo 3, paragrafo 5 in combinato disposto con l'articolo 2 del trattato dell'Unione europea e l'articolo 21, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera b) del TUE. Si tratta di un modo strategico per introdurre deliberatamente considerazioni sui diritti umani in processi che non sono esplicitamente deputati alla loro tutela, ovvero a livello più operativo, quale riorganizzazione, miglioramento, sviluppo e valutazione dei processi politici, affinché una prospettiva di tutela, rispetto e promozione dei diritti umani sia integrata in tutte le politiche dell'Unione, a tutti i livelli e in tutte le fasi.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> V. *supra* nota 11, p. 3 e 4

<sup>28</sup> Per un'analisi del processo nel passato si veda J.-P. CASSARINO, *Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*, in 42 (2) *The International Spectator* 179 (2007).

<sup>29</sup> V. *supra* nota 11, p. 6. Si noti che è riservata ad una nota a più di pagina, la numero 20, la declinazione più dettagliata di alcune forme di tutela garanzie fondamentali dei migranti con un rinvio alle previsioni contenute nello strumento normativo della Direttiva 2008/115 per assicurare che i migranti siano rimpatriati in maniera umana e nel rispetto dei loro diritti (principio di non respingimento, mezzi di ricorso effettivo, unità del nucleo familiare, interesse superiore dei minori e esigenze particolari delle persone vulnerabili).

<sup>30</sup> Si veda per una disamina e ricostruzione di uno *human rights' mainstreaming duty* per tutti C. MCCRUDDEN, *Mainstreaming Human Rights*, in C. HARVEY (ed.), *Human Rights in the Community: Rights as Agents for Change*, Oxford (Hart Publishing), 2005, p. 9.



Segnatamente, in capo alla Commissione sussiste un onere di *mainstreaming preventivo*, che opera cioè nel momento della negoziazione degli impegni oggetto della cooperazione realizzata in maniera sinergica dall'Unione con gli Stati membri attraverso i "patti" con i paesi africani. Si tratta di dimostrare che tutti i fattori e le circostanze necessarie sono stati presi in considerazione nell'elaborazione degli impegni, eventualmente negoziando modifiche o misure mitigatrici preliminarmente all'entrata in vigore dell'accordo, ogni qual volta impatti negativi dello stesso sui diritti fondamentali (dei migranti nel caso di specie) siano stati identificati.<sup>31</sup> Ciò è significativo ove si consideri che, con specifico riferimento alla politica esterna di cooperazione per lo sviluppo, a seguito del documento di lavoro della Commissione su "un approccio basato sui diritti, che comprende tutti i diritti umani per la cooperazione allo sviluppo dell'UE"<sup>32</sup>, e delle successive conclusioni del Consiglio, che hanno fornito un "toolbox" di orientamento concreto<sup>33</sup>, il suddetto onere di *mainstreaming* dei diritti umani è considerato non solo un mezzo della cooperazione allo sviluppo, ma anche un obiettivo affidato ad essa.<sup>34</sup>

A tale obbligo si associa poi un onere di *mainstreaming successivo*, cioè proprio del momento esecutivo e valutativo dei progressi di detti "patti", da parte della stessa Commissione tenuto conto che né la natura politica, né la denominazione o grado informale dell'accordo sono capaci in qualche modo di diminuire la sua responsabilità rispetto alla garanzia che le sue azioni siano conformi agli impegni che l'Unione è tenuta ad assolvere in materia di tutela dei diritti fondamentali.<sup>35</sup> La stessa Corte di giustizia, infatti, ha da ultimo chiarito, nel caso *Ledra Advertising*, come le istituzioni UE siano vincolate e tenute ad applicare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea anche quando agiscano "al di fuori del quadro giuridico dell'Unione", rappresentando le disposizioni della Carta norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli sufficientemente caratterizzati tali da poter fondare un'eventuale azione di responsabilità extracontrattuale dell'Unione.<sup>36</sup>

Tuttavia, nonostante astrattamente gli strumenti non manchino, nel caso dei *compacts* un siffatto onere da

<sup>31</sup> 1409/2014/MHZ <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>

<sup>32</sup> SWD (2014) 152 final, Brussels, 30 April 2014

<sup>33</sup> Conclusioni del Consiglio di Maggio 2014 <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf)>.

<sup>34</sup> Si consenta di rinviare più diffusamente sul punto a F. IPPOLITO, *Mainstreaming Human Rights in EuroMed Bilateral Relations: 'The Road to Hell Is Paved with Good Intentions'*, in *Global Community* (2016) Oxford, forthcoming.

<sup>35</sup> Cfr. le specifiche del Mediatore europeo a proposito della Dichiarazione UE-Turchia nella Decisione 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ del 18 gennaio 2017 reperibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/75160/html.bookmark>

<sup>36</sup> Corte di giustizia, *Ledra Advertising*, Cause riunite C- 8/15 P e 10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, punto 66.



parte della Commissione non pare potersi dire pienamente soddisfatto. In particolare, quanto al momento *prodromico della negoziazione* dei contenuti dei “patti” con gli Stati di origine e transito dei migranti, pur riscontrandosi una limitata generica considerazione dei diritti umani quali ‘elemento essenziale’ delle relazioni tra i paesi europei e di volta in volta quelli terzi coinvolti, sembrerebbe trattarsi molto spesso di dichiarazioni ipocritamente disancorate dalla pratica come rivelano, ad esempio, nello stesso mese di conclusione del compact nel rinnovato quadro di partnership di associazione,<sup>37</sup> le documentate deportazioni isolate di diverse centinaia di migranti siriani da parte del Libano senza verifica dei rischi di trattamenti inumani e degradanti nello Stato di ritorno<sup>38</sup>. Più in generale, poi, ogni riferimento ai diritti fondamentali resta essenzialmente circoscritto all’esclusivo rispetto di essi da parte dell’Unione, e non dei paesi terzi, mancando ogni menzione dei record sui diritti umani dei paesi di cooperazione.

Anche spostandosi a considerare il rispetto dell’onere di *mainstreaming* dei diritti umani da parte della Commissione nel momento *esecutivo-valutativo* circa lo stato di avanzamento dei “patti”, posto che ogni valutazione dovrebbe contenere una considerazione esplicita dell’impatto dei diritti umani su tali politiche e azioni, la soddisfazione non pare potersi dire piena, sebbene possa riscontrarsi un certo quale *trend* positivo. In particolare, se nel primo rapporto sull’evoluzione dei *compacts* l’unica menzione dei diritti umani era confinata all’attestazione che “in tutti i casi, gli imperativi umanitari e relativi ai diritti dell’uomo della politica dell’UE devono restare al centro dell’approccio”;<sup>39</sup> nel secondo rapporto<sup>40</sup>, diversamente dai termini generali usati in precedenza, la Commissione è passata ad introdurre dei *benchmarks* sottolineando, ad esempio, come nel compact con la Nigeria, per superare le difficoltà che si pongono in detto Paese in tema di protezione fossero state mobilitate diverse tipologie di sostegno: dagli aspetti inerenti alla protezione che erano stati, per esempio, integrati nella risposta umanitaria dell’UE, al sostegno specifico per la protezione dei minori (p. 5) e la lunga assistenza umanitaria di base ai profughi maliani che si trovano in Burkina Faso, Mauritania e Niger

<sup>37</sup> Si veda il Compact EU – Lebanon annexed to the Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities Interinstitutional File: 2016/0290 (NLE) , 11 novembre 2016.

<sup>38</sup> Human Rights Watch Submission on the Lebanon-EU Partnership Priorities and the EU- Lebanon Compact 30 novembre 2016 [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/hrw\\_submission\\_on\\_eu-lebanon\\_partnership\\_priorities\\_and\\_compact\\_11.30.16.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/hrw_submission_on_eu-lebanon_partnership_priorities_and_compact_11.30.16.pdf) (ultimo accesso 29 maggio 2017).

<sup>39</sup> 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 del 18.10.2016, [COM (2016) 700 def.], p. 2.

<sup>40</sup> 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 del 14.12.2016 [COM (2016) 960 def.].



(p. 7). Il terzo rapporto, in cui si specifica l'interconnessione tra il quadro di partenariato ed il piano d'azione per una politica di rimpatrio più efficace (ivi compresa l'annessa raccomandazione sull'attuazione della direttiva "rimpatri"),<sup>41</sup> sembra andare nella direzione di un migliore dettaglio, e di una prospettiva di miglioramento degli *standards* di protezione nella collaborazione con i paesi d'origine per la realizzazione di una efficace politica dei rimpatri.<sup>42</sup> Sono infatti richiamati i documenti della Commissione sulla politica di ritorno, consentendo così di pervenire all'inquadramento della cooperazione amministrativa, tramite la stipula e messa in opera degli accordi di riammissione, nelle tutele offerte dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>43</sup>.

Manca però ogni valutazione *sistematica* dell'eventuale impatto delle misure di cooperazione volte al contrasto dell'immigrazione irregolare e all'effettività dei rimpatri sulle vulnerabilità dei migranti irregolari, e segnatamente sulle vulnerabilità multiple e aggravate; nonché sulle eventuali misure correttive da introdurre. Ciò è tanto più vero ove si consideri il caso della Dichiarazione di Malta del febbraio 2017 relativa alla cooperazione con la Libia. Infatti, il terzo rapporto della Commissione si limita a ricordare come nel 2016 diversi progetti di sostegno finanziario si siano incentrati sulla Libia, con l'obiettivo di offrire protezione ai migranti più vulnerabili e di creare opportunità socioeconomiche a livello locale; come siano attualmente in corso discussioni sull'assistenza umanitaria per i migranti che si trovano in centri di accoglienza/trattenimento, rafforzando nel contempo il supporto a soluzioni alternative al trattenimento. Al contrario, la questione della qualificazione della Libia in termini di "paese sicuro", se non completamente evitata, sembra essere stata del tutto sottostimata, trascurando così di soddisfare la necessità di identificare esplicitamente quegli aspetti dei diritti umani che potrebbero essere negativamente influenzati dall'attuazione di una cooperazione. La stessa Corte di Strasburgo aveva, infatti, già nel caso *Hirsi*<sup>44</sup> escluso una risposta positiva al problema a causa della ben documentata inadeguatezza della sua risposta ai flussi migratori. Analogamente, l'obbligo internazionale di sbarcare una persona salvata in mare in un 'rifugio sicuro' non potrebbe dirsi soddisfatto per la Libia, ove si considerino le condizioni di accoglienza e di trattamento dei

<sup>41</sup> Il riferimento è rispettivamente alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su una politica di ritorno più efficace nell'Unione europea del 2.3. 2017, [COM (2017) 200 def.] e a C(2017) 1600 del 02.03.2017.

<sup>42</sup> 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 del 10.3.2017, [COM (2017) 2015].

<sup>43</sup> V. *supra* nota 52

<sup>44</sup> Corte EDU *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, App. no 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.



migranti e dei rifugiati salvati nel paese. Pur tuttavia, rispetto ad entrambi i profili il rapporto della Commissione, sia pur successivo, sembra quanto mai carente e quasi all'oscuro del contenuto della dichiarazione congiunta resa dalla stessa Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e dall'Alto Commissariato per i Rifugiati in cui si sottolinea come una diffusa insicurezza in Libia abbia reso difficile fornire ai servizi di base anche le persone che hanno bisogno di protezione.<sup>45</sup>

Infine, manca completamente l'idea di migliorare la cooperazione e i requisiti per accedervi in termini di rispetto e protezione dei diritti umani nei *paesi extra UE*. Le uniche indicazioni di miglioramento sono, infatti, limitate alla sicurezza e alla cooperazione relativamente a procedure e gli accordi di rimpatrio e di riammissione; all'identificazione e traffico di migranti; alla cooperazione con la Guardia di frontiera e costiera europea; al miglioramento della gestione dei flussi migratori, della sicurezza delle frontiere e della collaborazione consolare; nonché al supporto per progetti intesi a migliorare il sostentamento e le opportunità di lavoro per i rifugiati. Sarebbe, al contrario, più rispondente alle esigenze di *mainstreaming* dei diritti umani, l'idea dell'opportunità di predisporre da parte della Commissione quanto meno un meccanismo di valutazione, ad esempio semestrale, di ogni dichiarazione politica firmata con i paesi terzi. Ciò consentirebbe, in particolare, di promuovere, l'inserimento di salvaguardie in materia di diritti umani in tutti gli impegni conclusi nel quadro delle politiche in materia di migrazione e rifugiati al di fuori della tipologia formale degli accordi internazionali<sup>46</sup>.

### 3. b) Una flessibilità *in pejus* del nesso migrazione-sviluppo?

La condizionalità nell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione ha caratterizzato le relazioni euro-mediterranee sin da quando nel 1995 con la Dichiarazione di Barcellona<sup>47</sup> l'Unione instaurava con i paesi della sponda Sud del Mediterraneo una più autentica "relazione tra eguali" in sostituzione delle precedenti forme di mera cooperazione. Se inizialmente alla base di tale condizionalità era unicamente un nesso migrazione/sicurezza;<sup>48</sup> successivamente tale nesso è andato altresì a ricomprendere lo sviluppo in un

<sup>45</sup> Joint UNHCR and IOM statement on addressing migration and refugee movements along the Central Mediterranean route (2 febbraio 2017) disponibile all'indirizzo web <http://www.unhcr.org/news/press/2017/2/58931ffb4/joint-unhcr-iom-statement-addressing-migration-refugee-movements-along.html> (ultimo accesso il 20 maggio 2017).

<sup>46</sup> In tal senso si veda anche quanto suggerito dal Parlamento europeo nella sua Risoluzione del 5 aprile 2017 su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE (2015/2342(INI)) - P8\_TA-PROV (2017)0124

<sup>47</sup> Cfr Dichiarazione di Barcellona adottata alla Conferenza Euro-Mediterranea del 27 e 28 novembre 1995 disponibile all'indirizzo [http://www.ecas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.ecas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf) (visitato il 28 giugno 2016).

<sup>48</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia, 21-22 giugno p. 35; 'The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union' [2005] OJ C 53/1. V. R. ZIAOTTI, *The ENP and*



trittico migrazione/sicurezza/sviluppo. Ciò è il risultato di un contesto politico che individua nella sicurezza la nuova sfida per lo sviluppo in ambito di politica estera dell'UE;<sup>49</sup> nonché di una legittimazione pretoria di un'interpretazione della politica europea di sviluppo non più associata, dopo Lisbona, alle misure dirette all'eradicazione della povertà, ai sensi dell'articolo 208 del TFUE, ma informata dai contenuti dell'Articolo 21 TUE,<sup>50</sup> tra cui, in particolare quelli enunciati al paragrafo 2, lettera d).<sup>51</sup> In altri termini, secondo la Corte di giustizia, il «carattere multidimensionale» della politica della cooperazione per lo sviluppo conduce anche al riconoscimento dell'idoneità della politica di riammissione a realizzare scopi di sviluppo, senza neppure la necessità di ulteriori verifiche concrete sull'effettività di una tale vocazione. Così il solo *impegno* di un paese terzo a riammettere i suoi cittadini che non soddisfino o non soddisfino più le condizioni di ingresso o di residenza sul territorio dell'altra parte, su richiesta di quest'ultima e senza ritardi indebiti - unitamente all'impegno a concludere un accordo sull'ammissione – ove contenuto in un accordo espressione della politica europea di sviluppo non costituirebbe sempre un *obbligo giuridico*, in particolare laddove difettino disposizioni dettagliate di implementazione. Conseguentemente, è ammesso che clausole di riammissione possano essere inserite in accordi fondati sulla base giuridica della cooperazione allo sviluppo venendo attratti in tale politica, senza necessitare di una base giuridica *ad hoc*. Da qui una prassi caratterizzata dalla subordinazione del fenomeno della *brain circulation* e della necessità di garantire "rimesse economiche, sicure e legali" alla conclusione di accordi di riammissione o clausole di riammissione in accordi economici per

---

*Security: Creating New Dividing Lines in Europe?* in T. BALZACQ (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security* Basingstoke; New York (Palgrave Macmillan), 2009, p. 188. Cfr. Council of the European Union, 'A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', 14366/05 (JAI 417), RELEX 628, Brussels, 11 November 2005, p. 4 in cui si affermava che "the EU should use its significant relationship with third countries as an incentive for them to adopt and implement relevant international standards and obligations on JHA issues. Countries should be aware that the nature of their relationship with the EU will be positively affected by their level of co-operation, given the central importance of these issues for the EU and its Member States". Si rinvia per una più diffusa analisi sulla condizionalità nelle relazioni esterne dell'Unione europea in materia di immigrazione a: S. LAVENEX - E. UCARER *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies in Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 39(4) (2004), 417-443; S. LAVENEX, *Justice and Home Affairs and the EU's New Neighbours: Governance beyond Membership?* in K. HENDERSON (ed.), *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, London (Palgrave), 2004, p. 94.

<sup>49</sup>Conclusioni del Consiglio europeo su sicurezza e sviluppo, doc. n. 15097/07.

<sup>50</sup>Corte di giustizia, Commissione europea c. Consiglio, Causa C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903 per un commento alla quale si rinvia a M.E. BARTOLONI, *La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con Paesi terzi: da politica contro la povertà a cooperazione globale?* in *DUDI*, vol. 8, 2014, n. 3, p. 663-668.

<sup>51</sup>La previsione normativa richiama infatti tra gli obiettivi l'eradicazione della povertà anche attraverso l'incremento dello sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo. Si rinvia per l'interpretazione alla causa C-377/12, cit. *supra* nota 53, punto 37.





ridurre le presunte migrazioni.<sup>52</sup> Tutto ciò in nome di un approccio “*more for more*”, volto a garantire un accresciuto aiuto finanziario a quegli Stati terzi più volenterosi nel controllo e prevenzione dell’immigrazione irregolare, garantendo al contempo la profusione di ogni sforzo a che l’uso della condizionalità nei dialoghi non impatti negativamente sulla cooperazione allo sviluppo<sup>53</sup>. Una *condizionalità*, dunque, *positiva* e volta anche a conquistare la cooperazione di paesi terzi necessari per organizzare i ritorni e la riammissione attraverso una sia pur debole facilitazione del visto, nonché attraverso la creazione ed il rafforzamento dei canali di migrazione legale. Si pensi, ad esempio, ai contenuti dei partenariati di mobilità - anch’essi basati su dichiarazioni politiche multilaterali non vincolanti dell’Unione insieme ad un numero non specificato di Stati membri su base volontaria<sup>54</sup>, tra cui le opportunità di migrazione per i lavoratori altamente qualificati; la facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve periodo e la possibilità per i vari Stati membri (su base individuale e discrezionale) di emettere con approccio selettivo visti a lungo termine con riferimento a studenti e ricercatori.

Al contrario, i *compacts* attuali, in senso deteriore rispetto al passato, configurano una vera *interdipendenza condizionata* dell’aiuto finanziario (allo sviluppo) alla cooperazione securitaria nella gestione e controllo delle frontiere esterne e nell’esternalizzazione dell’asilo, senza alcuna indicazione chiara degli obiettivi della politica di sviluppo volti ad affrontare i fattori di spinta nei paesi terzi, come conflitti, persecuzioni, pulizie etniche, povertà estrema e cambiamenti climatici<sup>55</sup>. A ciò si aggiunga la provenienza della leva finanziaria dal Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa, che nasce a La Valletta come aiuto umanitario, ma che ha visto confluire anche finanziamenti da altri strumenti di aiuti finanziari allo sviluppo, che si basano su una programmazione pluriennale regolare e

<sup>52</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, Integrare le questioni connesse all’emigrazione nelle relazioni dell’Unione europea con i paesi terzi del 3.12.2002 [COM (2002) 703 def.]; ribadendo poi ulteriormente l’idea che le questioni relative alla migrazione dovessero essere pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle politiche esterne dell’UE nella successiva Comunicazione Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti del 17 giugno 2008, [COM (2008) 359 def.].

<sup>53</sup> Si veda il Rapporto dell’Unione sulla Politica di Coerenza per lo sviluppo [SWD(2015) 159 final, 3 August 2015], reperibile su <[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/policy-coherence-for-development-2015-eu-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/policy-coherence-for-development-2015-eu-report_en.pdf)>.

<sup>54</sup> Cfr. Mobility partnership col Marocco del 7 giugno 2013 e con la Tunisia del 3 marzo 2014.

<sup>55</sup> Si veda invece in senso critico al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2016 sulla preparazione della revisione post-elettorale del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, P8\_TA (2016)0309 e quella del 7 giugno 2016 sulla coerenza delle politiche di sviluppo dell’Unione europea P8\_TA(2016)0246.



si caratterizzano per l'estrema flessibilità.<sup>56</sup> Ora, da un lato, non è chiara la modalità di collegamento tra la 'neutralità' degli aiuti umanitari con gli obiettivi politici di frenare la migrazione.<sup>57</sup> D'altro lato, si annulla così *de facto* il divario tra l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo dell'UE senza però chiarire in maniera coerente la complementarità dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo nelle loro modalità pratiche e attuative, in modo tale da creare quella resilienza capace di affrontare la vulnerabilità cronica, richiesta dalla Commissione, alla fine del 2016, nella sua proposta di un "consenso europeo sullo sviluppo" aggiornato<sup>58</sup> e nella definizione di una politica di sviluppo dell'UE che riflette i cambiamenti dell'architettura esterna dell'azione post-Lisbona e dell'Agenda globale 2030 per lo sviluppo sostenibile. Potrebbero essere allora la rinegoziazione di un accordo *post-Cotonou* con l'ACP nel 2020 e la revisione intermedia (2017) degli strumenti finanziari esterni dell'UE in vista del nuovo quadro finanziario pluriennale (2020) le piattaforme ideali di riesame per gli Stati membri e le istituzioni dell'UE dell'attuale architettura istituzionale.

Altro profilo problematico concernente la leva finanziaria risiede nel fatto che la capacità del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa sia aumentata da fondi non provenienti dal bilancio comunitario, ma dai contributi dei singoli Stati membri. Ciò contribuisce, infatti, ad acuire le criticità della interdependente condizionalità degli aiuti allo sviluppo rispetto alla capacità di risposta dei *partners* africani alle esigenze e richieste 'securitarie'. In particolare, se le risorse provenienti dai fondi europei per lo sviluppo e gli aiuti umanitari sono vincolate al rispetto degli standard internazionali relativi agli aiuti allo sviluppo (e così anche al rispetto dei diritti umani), lo stesso non vale nel caso dei contributi versati dai singoli Stati, per cui non sono previste garanzie in tal senso. Ciò è tanto più grave ove si consideri, da un lato, la mancanza di trasparenza nella gestione dei fondi da parte dei paesi del Mediterraneo meridionale – ed il livello di corruzione in questi Stati – come accreditata lo scorso marzo 2016 dalla Corte dei conti europea nella relazione con cui si esaminava la spesa dell'UE sui progetti relativi all'immigrazione in Algeria, Georgia, Libia, Moldavia, Marocco e Ucraina

<sup>56</sup> Regolamento CE n. 1257/96 del Consiglio relativo all'aiuto umanitario [GU L 163 del 2.7.1996, p. 1]; Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace [GU L 77 15.3.2014, p. 1]; Regolamento (UE) N. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato [GU L 77 15.3.2014, p. 27]; Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014- 2020 [GU L 77 15 marzo 2014].

<sup>57</sup> In senso negativo sull' "outsourcing" dell'assistenza umanitaria dell'UE ora spesa per la gestione dei flussi migratori, a volte a spese dirette di progetti di sviluppo si è espresso da ultimo anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con la sua risoluzione del 6 aprile 2017 Possible ways to improve the funding of emergency refugee situations , Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Rapporteur: Mr Cezar Florin PREDA, Romania, Group of the European People's Party.

<sup>58</sup> Cfr supra nota 24.



tra il 2007 e il 2013.<sup>59</sup> D'altro lato, dalla stessa *audit* è emerso come la maggior parte dei progetti controllati, sia pur avendo direttamente o indirettamente incluso il tema dei diritti umani nell'ambito dei rispettivi obiettivi, non sempre ne avevano assicurata una debita attuazione. È mancata, ad esempio, la formazione del personale dei centri di accoglienza per conformarsi alle norme internazionali in materia di diritti umani nel trattamento dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Inoltre, il progetto «SaharaMed», che ha beneficiato di 10 milioni di euro di finanziamenti per migliorare la capacità di affrontare l'immigrazione irregolare e di prevenire e intercettare gli immigrati irregolari nel Mediterraneo, ha mancato di prendere ogni misura precauzionale per garantire il rispetto dei diritti dei migranti, né mediante attività né tramite l'acquisto di attrezzature; senza che fosse neppure fornita nella valutazione dei rischi alcuna indicazione su come rispondere alle violazioni dei diritti umani. Lacune, inefficienze, debolezze che paiono ancor più significative in comparazione con quanto previsto in alcuni fondi per lo sviluppo regionale quale l'ENI secondo cui non solo le parti sono tenute a rispettare gli impegni assunti dalle stesse nell'ambito di accordi multilaterali e convenzioni internazionali, compresi impegni in materia di diritti umani, democrazia e buona *governance*, ma il momento della reazione alla compromissione dei diritti fondamentali viene anticipato dalle (gravi) *violazioni* dei diritti umani alle *crisi o alle minacce* alla democrazia, allo stato di diritto, ai diritti umani e alle libertà fondamentali, o a disastri naturali o artificiali<sup>60</sup>.

Da ultimo, ma non ultimo, la novità della condizionalità negativa della leva finanziaria emerge nella sua dimensione deteriore contribuendo a realizzare in maniera del tutto incoerente quella '*vision*' e '*mission*' tracciata nel documento programmatico dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015 in cui l'affrontare le cause fondamentali della migrazione irregolare veniva identificata come una delle priorità fondamentali<sup>61</sup>. Infatti, molte di queste stesse cause rappresentano anche i fattori all'origine della vulnerabilità dei migranti – come sembra adombrare la stessa Agenda Europea laddove si riferisce allo sfruttamento delle vulnerabilità dei migranti da parte delle reti criminali (p. 4), ma anche alla necessità di predisporre modi sicuri di arrivo in Europa per gli 'sfollati' (p. 5); e come facilmente intuibile ove si consideri che alcune delle categorie più svantaggiate sono quelle che, per un motivo o per un altro, vengono marginalizzate nei paesi in cui si trovano

<sup>59</sup> Corte dei Conti dell'Unione europea, EU external migration spending in Southern Mediterranean and Eastern Neighbourhood countries until 2014, March 2016: [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_09/SR\\_MIGRATION\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_EN.pdf).

<sup>60</sup> Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato [GU L 310, 9.11.2006, p. 1], Article 7 (6).

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione europea del 13 Maggio 2015, Un'agenda europea sulla migrazione [COM (2015) 240 def].



ad affrontare le persecuzioni (ad esempio, le persone con disabilità).<sup>62</sup> Ora, un'eventuale riduzione dei fondi di cooperazione allo sviluppo – non già significativi – rispetto a quegli Stati la cui collaborazione nell'implementazione delle misure di sicurezza per il controllo e l'interruzione dei flussi irregolari sia considerata insufficiente o inadeguata, non può non determinare gravi conseguenze per i soggetti vulnerabili che si trovino al di fuori dall'Unione, impedendo così ogni azione davvero efficace sugli effetti negativi esterni delle politiche europee che si prefiggono, invece, se non di eradicare la vulnerabilità, quanto meno di mitigarla.

#### 4. La marginalità della migrazione legale ... e la proposta di un suo possibile superamento

Nonostante sia il documento programmatico iniziale quanto i rapporti sullo stato di avanzamento dei “patti” si presentino come deficitari sotto il profilo delle tutele del migrante, ed essenzialmente orientate da una *realpolitik* dominata da un pragmatismo opportunistico, in prospettiva emerge, non di meno e in positivo, la questione della migrazione legale. In particolare, a partire dalla seconda relazione della Commissione sui progressi compiuti nei *compacts*, si parla di una “mobilitazione di tutte le politiche e tutti gli strumenti per ampliare l'attività del quadro di partenariato, con particolare attenzione per il commercio e la migrazione legale” (p. 15). Più chiaramente, nel terzo programma, a consolidamento dei ‘risultati tangibili’ relativamente al rimpatrio dei migranti irregolari con il Senegal si prevede di ‘esaminare la possibilità di aprire altri filoni di cooperazione, anche in materia di migrazione legale e mobilità, iniziando dalle opportunità offerte dal programma Erasmus+’ (p. 7). Inoltre, in termini, non di singolo paese, ma più generali, la stessa relazione propone “di inserire a pieno titolo la migrazione legale nel quadro di partenariato, così da aumentare l'impatto degli strumenti a disposizione in tal senso e ridurre il ricorso ai canali irregolari”, indicando quale strumento di intervento in proposito quello di un'offerta ai principali paesi terzi dell'opportunità di migrazione legale valida nell'intera UE, anche per quanto riguarda i visti (p. 18).

Con riguardo ai visti, sarebbe certamente opportuno – come raccomandato anche dal Parlamento – che, nelle fasi di elaborazione e negoziazione di qualsiasi accordo di liberalizzazione, si prestasse particolare attenzione al fatto che le reti della tratta possono servirsi delle vie legali di migrazione per far entrare le loro vittime sul territorio europeo. Da qui la necessità che tra i criteri che i paesi terzi sono tenuti a rispettare

<sup>62</sup> UNHCR, ‘People with Disabilities: Largely Invisible or Forgotten’ <<http://www.unhcr.org/pages/4a0c310c6.html>> ultimo accesso il 15 April 2016 (‘People with disabilities [...] risk being left behind when those around them flee and may face difficulties accessing family tracing programmes.’)



prima di qualsiasi accordo di liberalizzazione dei visti con l'Unione europea sia altresì espressamente inclusa la cooperazione di tali paesi terzi in materia di lotta alla tratta di esseri umani.

Quanto agli altri canali di migrazione regolare, pur nella consapevolezza che le competenze esterne dell'UE in materia di migrazione legale e integrazione sono certamente limitate dal potere esclusivo degli Stati membri di determinare il volume di ingresso dei lavoratori migranti, nonché dal grado non esaustivo di armonizzazione interna; non di meno l'Unione potrebbe coordinare ai sensi dell'art. 74 TFUE almeno una *cooperazione amministrativa* tra gli Stati e la Commissione, con particolare riguardo alle quote di impiego nei rispettivi mercati interni. In favore della praticabilità dell'opzione, può ricordarsi come alcuni Stati membri abbiano già perseguito un tale obiettivo attraverso i loro accordi bilaterali con paesi di origine. Si pensi all'Italia che ha definito annualmente, con un atto di diritto interno (decreto legislativo), le quote di lavoratori migranti da assegnare a paesi terzi individuati tra quei paesi che abbiano con essa concluso accordi in materia di gestione dei flussi migratori e di riammissione, ovvero specificamente all'interno dell'accordo di riammissione con la Tunisia e l'Egitto. Lo stesso dicasi anche per la Francia che, all'interno dei rispettivi accordi sulla gestione concertata delle migrazioni e dello sviluppo solidale, conclusi con i paesi dell'Africa sub-sahariana, ha fornito, un elenco esteso di professioni in cui l'accesso di cittadini di paesi terzi è consentito senza la previa valutazione della situazione del mercato di lavoro nazionale.

D'altro lato, l'Unione potrebbe altresì agire nel quadro degli accordi di associazione sulle procedure per facilitare la selezione e il reclutamento di lavoratori migranti superando le limitazioni *ex lege* sullo sviluppo di un'azione esterna sulla migrazione legale a livello europeo. La Corte di giustizia ha già chiarito, infatti, in *Demirel*<sup>63</sup> che, sebbene l'art. 217 TFUE non consenta all'Unione, alla luce del principio di attribuzione sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE, di adottare, nel contesto di un accordo di associazione, atti che eccedano i limiti delle competenze che le sono state conferite nei trattati,<sup>64</sup> di contro la base giuridica in parola attribuisce all'Unione le competenze necessarie per garantire l'adempimento dei suoi obblighi verso i paesi terzi *in tutti i settori contemplati dal trattato TFUE* (chiariti da ultimo quali "settori di competenza specifica dell'Unione"<sup>65</sup>), senza necessità di specificare (e così superando le limitazioni inerenti a) l'esistenza e la natura di specifiche

<sup>63</sup> Corte di giustizia *Demirel*, Causa 12/86 [1987] ECR 3719, punto 9.

<sup>64</sup> V., in tal senso, Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, Causa C-370/07, EU:C:2009:590, punto 46.

<sup>65</sup> Corte di giustizia, *Regno Unito c. Consiglio* Causa C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449 punto 62. In questo senso, si veda anche M. MARESCEAU, *Bilateral Agreements Concluded by the European Community* in 309, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, The Hague (Marinus Nijoff) 2004, p. 168.



competenze esterne dell'Unione europea.<sup>66</sup> La cornice degli accordi di associazione potrebbe pertanto essere funzionale al riconoscimento della portabilità dei benefici previdenziali come ad un certo riconoscimento delle qualifiche professionali.

### 5. L'allargamento di prospettiva: da *migration compacts* a *global compacts*?

L'attuale logica dei *compacts* improntata ad una logica apparentemente radicale ("se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi"<sup>67</sup>), piuttosto che a sfruttare meglio ciò che potenzialmente il Trattato (TFUE) già offre per cambiare autenticamente passo, sembra aver influenzato il dibattito internazionale di riflessione sulla gestione del fenomeno migratorio globale<sup>68</sup>. La Dichiarazione di New York per i rifugiati e migranti, adottata lo scorso settembre al Palazzo di Vetro dell'Onu, all'apertura del primo summit su Rifugiati e Migranti<sup>69</sup> ripropone, infatti, un discorso in termini di incoraggiamento della cooperazione tra i paesi di origine, i paesi di transito, i paesi di destinazione e altri paesi pertinenti per assicurare che i migranti irregolari possano essere rimpatriati in maniera 'ordinata e dignitosa', preferibilmente su base volontaria, sia pur nel rispetto del principio del non respingimento e delle situazioni di vulnerabilità speciale del migrante.

In particolare, nella combinazione degli argomenti relativi al principio del *non refoulement* e "prevenzione dell'attraversamento irregolare delle frontiere irregolari" si assiste ad una certa quale 'subordinazione', o quanto meno mancata enfattizzazione del primo rispetto al secondo. Si afferma, infatti, la promozione di una cooperazione internazionale sul controllo e la gestione delle frontiere, quale elemento importante della sicurezza (anche preventiva) per gli Stati (paragrafo 24); unitamente al riconoscimento che la capacità dei rifugiati di presentare domande di asilo nel paese di loro scelta possa essere regolata, salvo la garanzia che essi abbiano accesso e godimento di protezione altrove (paragrafo 70).

A questo si somma una preferenza per la lotta contro la tratta e il traffico dei migranti (paragrafo 36) rispetto alla necessità di creare percorsi legali per la migrazione, trascurando che il ricorso a canali irregolari di

<sup>66</sup> Nello stesso senso anche P. GARCIA ANDRADE, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined* in 15/3, *European Journal of Migration and Law*, 2013, 263-281; ID., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, madrid (Tirant lo Blanch) 2015.

<sup>67</sup> T. Di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Milano Feltrinelli, 1958.

<sup>68</sup> In tal senso per una visione sul paragone cfr. G. ALMEIDA – K. BAMBERG, *The UN Summit for Refugees and Migrants: a mirror of the current EU Migration Policy?* 24 novembre 2016 <http://eumigrationlawblog.eu/the-un-summit-for-refugees/>

<sup>69</sup> <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf>



migrazione è legato all'assenza di percorsi regolari e sicuri per la migrazione, non riuscendo la Dichiarazione, pur nel riconoscimento che l'esposizione della migrazione a canali irregolari può generare ed incrementare tali pratiche, a dare concretezza ad impegni volti a incentivare e rendere possibili percorsi regolari di migrazione (inclusi reinsediamenti, visti umanitari, permessi di studio e di lavoro, ecc.). La Dichiarazione si limita, infatti, proprio come fanno, a livello di Unione europea, i rapporti di valutazione relativi allo stato di avanzamento dei *migration compacts*, a prevedere in un Allegato (allegato II, III.8), una possibile inclusione nella gestione delle politiche migratorie della creazione e dell'espansione di vie sicure e regolari per la migrazione senza alcun riferimento esplicito agli strumenti attuativi di siffatta legalità.

Sarebbe allora auspicabile che nei due anni di negoziazioni delle modalità attuative della Dichiarazione, l'attuale incertezza, e mancanza di trasparenza, relativamente a quale delle istituzioni europee sarà chiamata a partecipare, possa sciogliersi attraverso l'emanazione da parte dei pertinenti organi dell'UE di un documento consultivo che illustri come, attraverso quale istituzione ( il Consiglio, il Servizio europeo per l'azione esterna, che è sempre più incentrato sulle questioni in materia di migrazione, la DG Affari Interni della Commissione o il Parlamento), e secondo quali principi l'organizzazione intenda partecipare a questa importante iniziativa internazionale.<sup>70</sup> Inoltre, a fronte del riferimento specifico che la stessa Dichiarazione opera in favore della partecipazione dei parlamenti, sarebbe auspicabile che il Parlamento europeo possa ritagliarsi un ruolo propositivo all'interno di un inquadramento teorico dei negoziati aperti dalla Dichiarazione di New York che non di meno risulti positivamente orientato anche ai diritti umani (protezione della sicurezza, della dignità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti i migranti indipendentemente dal loro stato migratorio). Ciò, in particolare, potrebbe determinare un'influenza circolare successiva nel processo di integrazione europea in materia di *governance* della migrazione e dello sviluppo.

<sup>70</sup> E. GUILD - S. GRANT, *What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?* in CEPS No 2017/05, March 2017 disponibile sul sito <https://www.ceps.eu/system/files/COMPACTS%20RRpt%20No%202017-05.pdf> (ultimo accesso 23 maggio 2017).