

Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra Scienza Politica

# La risposta dell'Unione Europea alla crisi migratoria: la Politica Migratoria e d'Asilo dell'UE e la Politica Europea di Vicinato a confronto

Prof.ssa Maria Giulia Amadio Vicerè

---

RELATORE

Alice Mazzetto - Matr. 092982

---

CANDIDATO



# INDICE

Introduzione .....	4	
<b>Termini chiave</b> .....	4	
<b>Revisione della letteratura</b> .....	9	
<b>Cornice teorica: intergovernamentalismo liberale</b> .....	12	
<b>Metodologia</b> .....	15	
<b>Struttura della tesi</b> .....	16	
CAPITOLO I – LA CRISI MIGRATORIA: DAL 2015 AD OGGI		
<b>1.1.Introduzione</b> .....	18	
<b>1.2. Migrazioni e Unione Europea: il 2015</b> .....	19	
<b>1.3. Migrazioni e Unione Europea: quadro attuale</b> .....	25	
<b>1.4. Conclusioni</b> .....	28	
CAPITOLO II - LE RISPOSTE DELL'UNIONE EUROPEA		
<b>2.1. Introduzione</b> .....	30	
<b>2.2. La politica europea d'asilo e migratoria</b> .....	32	
<b>2.2.1. Quadro giuridico</b> .....	32	
<b>2.2.2. La risposta interna dell'Unione Europea: cooperazione <i>at last?</i></b> .....	36	
<b>2.3. La politica europea di vicinato</b> .....	41	
<b>2.3.1. Quadro giuridico</b> .....	41	
<b>2.3.2. L'azione esterna dell'Unione Europea: cooperazione <i>at last?</i></b> .....	45	
<b>2.4. Conclusioni</b> .....	48	
CAPITOLO III – CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE .....		50
<b>3.1. Contributo della tesi</b> .....	50	
<b>3.2. Prospettive future</b> .....	50	
<b>3.2.1. Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo e la Nuova Agenda per il Mediterraneo</b> .....	50	
<b>3.2.2. <i>Global Compact for Migration</i></b> .....	57	
Conclusione.....	59	
Bibliografia .....	62	
Documenti Ufficiali .....	63	
Sitografia.....	64	
Summary .....	68	

## **Introduzione**

*These few examples already show that the individual EU member states, and thereby also the citizens of the European Union, are not left in the lurch during tough times and crises. However, these few examples also show that national decisions always also have an effect on the entire community (Angela Merkel, Speech to the European Parliament, 2018)*

Con queste parole, l'allora Cancelliera tedesca Angela Merkel si rivolse, nel 2018, al Parlamento Europeo, riflettendo sulle mancanze dell'Unione, mostrate negli anni di crisi precedenti, e proponendo una nuova agenda per un'Europa davvero unita. L'estratto del discorso, sopra proposto, evidenzia la questione analizzata in questo elaborato, ovvero il ruolo degli Stati Membri di fronte ad una crisi, in questo caso specifico, la crisi migratoria del 2015. Questo mio elaborato si concentrerà su tale crisi e sulle risposte messe in atto dall'Unione Europea. Infatti, Moravcsik (2018), maggior esponente dell'"intergovernamentalismo liberale", cornice teorica scelta per questo elaborato, nell'analizzare la risposta europea alla crisi migratoria, evidenzia due problematiche: una riguardante l'azione esterna e l'altra l'azione interna dell'Unione Europea, rispettivamente: la gestione dei flussi e la redistribuzione dei richiedenti asilo. Entrambi questi ambiti fanno riferimento alla "costituzione intergovernativa", costituzione che vede come unici decisori gli Stati Membri, portatori di interessi specifici. La "Costituzione intergovernativa" promuove l'integrazione attraverso la cooperazione volontaria tra gli Stati. Da ciò ne consegue che il successo o l'insuccesso delle politiche decise in sede europea, dipende dal prevalere degli interessi di singoli Stati, dalle negoziazioni e dall'interdipendenza tra questi.

Questa analisi vuole dare risposta alla seguente domanda di ricerca: la crisi migratoria ha favorito una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, nel fornire una risposta ad essa?

Prima di proseguire con l'esposizione della letteratura rilevante, della cornice teorica e della metodologia, segue un breve glossario sulla migrazione, per meglio comprendere un fenomeno esteso e complesso.

### **Termini chiave**

I fenomeni migratori sono eventi eterogenei e si differenziano per molti aspetti, ad es. le motivazioni che spingono i singoli ad abbandonare il proprio Paese, le modalità, le rotte scelte, ecc. Al fine di comprendere al meglio un fenomeno così complesso, è quindi opportuno definire con precisione l'estesa, e talvolta impropria, terminologia utilizzata per descriverlo. È inoltre importante precisare che il quadro giuridico in materia di migrazioni è ampio e diversificato e che molteplici branche del Diritto concorrono a definire norme e principi, quali ad esempio, il Diritto umanitario, il Diritto del mare o il Diritto penale internazionale (IOM, Key Terms).

In generale si parla di "migrazione" quando una persona si sposta dal proprio luogo di residenza per raggiungerne un altro, sia questo luogo nello Stato di residenza o al di fuori di esso, in quanto gode, quale suo

diritto imprescindibile, della libertà di movimento. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, infatti, sancisce che:

Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese (art. 13, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani)

Va però precisato che il diritto alla libera circolazione non comporta il diritto in assoluto di entrare e rimanere in uno Stato che non sia quello di origine. Ogni Stato ha, infatti, il diritto di espellere dal proprio territorio, coloro i quali non siano cittadini dello stesso e di negare l'accesso agli stranieri. Tuttavia, questo diritto degli Stati incontra dei limiti, stabiliti da norme consuetudinarie e pattizie. Il Diritto internazionale vieta l'espulsione di un cittadino straniero verso uno Stato nel quale la sua vita sarebbe gravemente minacciata per motivi di razza, sesso, lingua, religione opinioni politiche o altri motivi. Tale divieto, denominato “obbligo di non refoulement”, viene sancito dalla Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati, del 1951. L'art.3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU) sancisce, inoltre, il divieto di espulsione di un individuo verso uno Stato nel quale vi sia il fondato dubbio che lo stesso possa essere sottoposto a tortura o trattamenti inumani e degradanti. Tutti gli Stati aderenti CEDU hanno l'obbligo di garantire i diritti riconosciuti dalla sopra citata Convenzione, a tutti gli individui che si trovino sotto la loro giurisdizione. La Commissione sul Diritto Internazionale ha, inoltre, elaborato un progetto di norme relative all'allontanamento degli stranieri, sulla base del quale ogni Stato, nel rispetto di tutte le norme internazionali, è titolato ad espellere un cittadino straniero, vietando allo stesso tempo le “espulsioni collettive”. Con tale ultimo termine si intende qualsiasi misura che costringa cittadini stranieri, intesi come gruppo indiscriminato, a lasciare il Paese. In tal modo si afferma il principio che, ogni misura di allontanamento deve essere presa sulla base di un esame ragionevole ed obiettivo del caso specifico di ciascun individuo. Il divieto di espulsione collettiva è, inoltre, espressamente sancito in diversi trattati internazionali sui diritti umani quali, ad esempio, il “Protocollo 4 Convenzione europea dei diritti umani”, la “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea”, la “Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli” (Ronzitti, 2019).

Lo spostamento, sia esso interno o internazionale, può coinvolgere il singolo, piccoli gruppi o masse. Le migrazioni di massa tendono a coinvolgere interi gruppi familiari, sociali o etnici che intendono stabilirsi in maniera definitiva in un nuovo Stato (Bertolotti, 2019).

Le migrazioni, quindi, possono valicare le frontiere dello Stato di origine, oppure possono rimanere all'interno dei confini nazionali; in questo caso si parla di “migrazione interna”. Nel caso in cui lo spostamento interno sia dettato da cause esterne, si parla di “sfollati interni (IDP)”, ovvero persone o gruppi di persone costrette od obbligate a fuggire o a lasciare le loro case o i luoghi di residenza abituale, in particolare a causa o per evitare gli effetti di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di

disastri naturali o provocati dall'uomo, non attraversando un confine di Stato riconosciuto a livello internazionale (IOM, Key Terms).

Le migrazioni possono essere “spontanee”, indotte, ad esempio, da motivi economici, oppure “forzate o coatte” (Bertolotti, 2019). Le migrazioni forzate possono essere dettate da ragioni politiche, religiose o etniche, oppure da eventi catastrofici, quali lo scoppio di un conflitto armato, o da eventi naturali, ad esempio, un terremoto (IOM, Key Terms). I “Principi Guida sugli Sfollati”, redatti dalla Commissione sui Diritti Umani, definiscono il trasferimento come arbitrario:

- a) qualora esso si basi su politiche di apartheid, "pulizia etnica" o pratiche simili volte a/o che risultano nell'alterazione della composizione etnica, religiosa o razziale delle popolazioni coinvolte;
- b) in situazioni di conflitto armato, eccetto quando lo richieda la sicurezza dei civili coinvolti o urgenti ragioni militari;
- c) nei casi di progetti di sviluppo su larga scala, che non sono giustificati da impellenti e superiori interessi pubblici;
- d) nei casi di disastri, a meno che la sicurezza e la salute delle persone coinvolte non richiedano l'evacuazione;
- e) quando è utilizzato come punizione collettiva (Principio 6, art. 2, Principi Guida sugli Sfollati)

Nel Diritto internazionale umanitario, lo spostamento forzato di civili è vietato e costituisce un crimine di guerra, sia in caso di conflitti armati interni, sia internazionali, fatta salva l'eccezione per la quale lo spostamento sia dettato da necessità di sicurezza o per ragioni militari imperative (IOM, Key Terms).

In relazione alle motivazioni che inducono una persona a migrare, si possono individuare due tipi di fattori: i “fattori di spinta”, ovvero quei motivi che obbligano un individuo a lasciare il proprio luogo di residenza, e i “fattori di attrazione”, ovvero le ragioni che motivano una persona a raggiungere un determinato Paese. I fattori di spinta ed attrazione possono essere raggruppati in tre principali categorie: “fattori sociopolitici”, “fattori demografici” e “fattori ambientali” (Parlamento Europeo, Perché le persone migrano? 2020).

Per “fattori socio-politici” di spinta si intendono particolari situazioni quali, persecuzioni etniche, religiose, razziali, politiche o culturali, di conflitti o di potenziale conflitto. Relativamente ai fattori di attrazione, si può generalmente affermare che coloro che migrano tendono a scegliere Paesi caratterizzati da un approccio più tollerante in tema di accoglienza. Queste persone, se valicano le frontiere nazionali, sono eleggibili allo status di rifugiato (Parlamento Europeo, Perché le persone migrano? 2020), anche se è bene precisare che, a livello mondiale, conflitti e disastri naturali spingono le persone, in primis, a spostarsi all'interno del proprio Stato di residenza, accrescendo la popolazione degli sfollati interni. Alla fine del 2020, 55 milioni di persone erano considerate sfollate internamente, di cui 48 milioni a causa di conflitti o violenze. La Regione più interessata è l'Africa sub-sahariana, con 6,8 milioni di sfollati. Gli Stati più interessati sono la Repubblica Democratica del Congo, l'Etiopia e il Mozambico. La seconda Regione è l'area MENA, con 2 milioni di sfollati, di cui 1.8 milioni causati dal decennale conflitto in Siria (IDMC, 2021).

La seconda categoria di fattori di spinta comprende tutti quei cambiamenti demografici ed economici che inducono una persona a lasciare il proprio Paese di residenza. L'invecchiamento o l'aumento della popolazione influiscono sulle opportunità lavorative, sulla disoccupazione e più in generale sullo stato di salute dell'economia, influenzando le politiche migratorie, sia dei Paesi di partenza, sia dei Paesi di destinazione. I fattori di attrazione sono rappresentati dalle maggiori opportunità lavorative e di studio, salari più alti, migliore qualità della vita (Parlamento Europeo, Perché le persone migrano?, 2020). In questo caso, si parla più in generale di "migrazione lavorativa" e comprende, sia i migranti che si spostano all'interno del Paese, sia quelli che attraversano i confini internazionali. Secondo le stime dell'ILO, nel 2019, la popolazione mondiale dei migranti lavoratori era di 169 milioni, costituendo il 4.9% della forza lavoro mondiale. Un terzo dei lavoratori migranti proviene dalla Regione Asiatica e del Pacifico. Le Regioni di destinazione, invece, sono l'Europa (24.2%), seguita dal Nord America (22.1%) e dagli Stati Arabi (14.3%). Nel loro insieme, queste tre Regioni ospitano il 60% dei lavoratori migranti (ILO, 2021).

Non sono infrequenti accordi bilaterali, giuridicamente vincolanti, che riguardano la cooperazione tra Stati, essenzialmente in materia di migrazione per motivi di lavoro. Ad esempio, gli accordi di associazione tra l'Unione Europea e uno Stato terzo, prevedono agevolazioni sul territorio europeo per i lavoratori del Paese che ha sottoscritto l'accordo. I cittadini turchi, per esempio, usufruiscono di un'estensione di alcuni diritti previsti per i cittadini europei. Più generalmente, le disposizioni europee concernenti lavoratori provenienti da Stati terzi, si intrecciano con le politiche dell'immigrazione dei singoli Stati, in quanto l'Unione può intervenire solo per completare e non per sostituire l'azione degli stessi, così come prescritto dall'art. 2 TFUE. L'art. 79 par. 5 TFUE, sancisce, inoltre, che ogni Stato stabilisca le quote di lavoratori provenienti da Paesi terzi ammessi sul proprio territorio. L'ingresso è subordinato alla clausola di preferenza comunitaria, ovvero si dà la precedenza a lavoratori nazionali o di altri Stati membri o a lavoratori provenienti da Stati terzi, ma già regolarmente soggiornanti nel territorio dell'Unione. L'insieme delle norme relative ai lavoratori provenienti da Stati terzi è molto frammentato, a causa dell'eterogeneità delle situazioni giuridiche e per la molteplicità delle fonti, proprio perché spesso le norme europee rinviano a quelle nazionali (Villani, 2020). In Europa, nel 2019, i lavoratori migranti rappresentavano il 18.4% della forza lavoro (ILO, 2021)

La terza categoria di fattori è composta dai "fattori ambientali", quali terremoti, inondazioni o uragani (Parlamento Europeo, Perché le persone migrano? 2020). L'Organizzazione Mondiale per l'Immigrazione definisce i "migranti ambientali" come coloro che, a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente, che incidono negativamente sulla loro vita o sulle loro condizioni di vita, sono costretti a lasciare il loro luogo di residenza abituale, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e si spostano all'interno o all'esterno del loro Paese di origine o di residenza abituale. All'interno di questa categoria, è stata identificata una sottocategoria, denominata "migrazione climatica", per indicare le migrazioni causate dai cambiamenti climatici (IOM, Key Terms). È difficile quantificare i migranti ambientali, ma si stima che entro il 2050 saranno tra i 25 milioni e un miliardo (Parlamento Europeo, Perché le persone migrano? 2020). A

causa di disastri ambientali, nel 2020 sono stati registrati 30.7 milioni di sfollati interni, la maggior parte in seguito a disastri di natura meteorologica, come cicloni, uragani, tifoni, alluvioni o incendi. La Regione più colpita è la Regione Est-Asiatica e Pacifica, che conta 12.1 milioni di sfollati, seguita dalla Regione Sud-Asiatica con 9.2 milioni e dalle Americhe con 4.5 milioni di sfollati interni (IDMC, 2021).

Colui che migra è definito “migrante”, termine assai generico e non definito dal Diritto internazionale, che indica lo spostamento, permanente o temporaneo, di una persona dal luogo di residenza abituale. A seconda delle motivazioni alla base dello spostamento, il Diritto internazionale ha individuato delle categorie giuridiche ben definite di “migranti”, come i lavoratori migranti, i richiedenti asilo o i rifugiati (IOM, Key Terms).

Il “richiedente asilo” è colui che richiede la “protezione internazionale”, istituto previsto dal Diritto internazionale che assicura la protezione ad un individuo, o a un gruppo di persone, che non può rientrare nel Paese di origine, poiché la sua esistenza sarebbe seriamente messa in pericolo e il Paese di origine non può assicurare necessaria protezione. Le motivazioni riconosciute per richiedere la protezione internazionale sono: persecuzioni; minacce alla vita, alla libertà o all’integrità fisica; conflitti armati, disordini o altre situazioni violente. Il richiedente asilo deve fare esplicita e motivata richiesta di protezione internazionale nel Paese terzo (Ronzitti, 2019).

Una volta ottenuta la protezione internazionale, il richiedente asilo ottiene lo status di “rifugiato”. Il Protocollo di New York relativo allo Status di Rifugiato del 1967 definisce “rifugiato”, l’individuo che si trova al di fuori del territorio dello Stato di cui è cittadino o, se, apolide, al di fuori dello Stato dove aveva residenza abituale, e che non può o non vuole fare ritorno nello stesso, in quanto ha il fondato timore di poter essere perseguitato a causa dei motivi elencati nella Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951 (Ronzitti, 2019). A metà del 2021, l’UNHCR ha registrato circa 26,6 milioni di rifugiati nel mondo (UNHCR, 2021). Il Libano è lo Stato che ospita il maggior numero di rifugiati rispetto alla popolazione, il 12.7%; meno del 10% vive in UE e, se comparati con la popolazione europea, i rifugiati rappresentano lo 0.6%. A metà del 2021 nel territorio dell’Unione Europea sono stati registrati poco meno di 2,5 milioni di rifugiati. Nello stesso anno sono state presentate 630.500 domande d’asilo e è stata concessa una forma di protezione da parte dei Paesi dell’Unione a 257.000 richiedenti asilo (Commissione Europea, Statistiche sulla migrazione, 2021).

Oltre alla protezione internazionale, il Diritto dell’Unione Europea, ha previsto un altro istituto denominato “protezione sussidiaria”. La Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, disciplina le norme sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della protezione internazionale e della protezione sussidiaria. L’obiettivo della Direttiva era quello di uniformare il quadro giuridico europeo ed assicurare un livello minimo di prestazioni e tutela dei diritti, in tutti gli Stati membri. Per essere elegibile alla protezione sussidiaria, un cittadino di un Paese terzo deve addurre «danni gravi» che rischia di subire in caso di ritorno al proprio Paese di origine o, se trattasi di apolide, del Paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. Per “danni gravi” si intendono



1. la condanna o l'esecuzione della pena di morte;
2. la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante;
3. la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato (art. 15, capo V, Direttiva 2011/95/UE)

Le migrazioni possono essere “regolari” oppure “irregolari”. Il primo termine fa riferimento agli spostamenti regolati da leggi statali, che definiscono le modalità d'ingresso, d'uscita, il ritorno e il soggiorno (Bertolotti, 2019).

Il secondo termine definisce, invece, il movimento di persone che avviene al di fuori delle leggi, dei regolamenti o degli accordi internazionali che regolano l'ingresso o l'uscita dallo Stato di origine, di transito o di destinazione. Si usa questo termine per definire coloro che migrano utilizzando canali al di fuori da quelli previsti per la migrazione regolare (Bertolotti, 2019). Il termine “migrazione o migrante irregolare”, utilizzato spesso in modo impreciso e generalizzato da partiti o movimenti politici favorevoli all'adozione di politiche migratorie restrittive, ha assunto una notevole rilevanza nei recenti dibattiti politici. A causa di questo suo uso improprio, il migrante viene associato ad una dimensione criminale, suggerendo un'immagine erronea, in quanto la legislazione della maggior parte dei Paesi europei considera il soggiorno irregolare una violazione amministrativa e non un reato penale (Bertolotti, 2019). Infatti, l'irregolarità dei migranti, spesso obbligata e che porta sovente gli stessi ad essere vittime del traffico di esseri umani, non esonera lo Stato di arrivo dall'obbligo di fornire protezione, nelle forme e nei casi previsti dal Diritto internazionale. L'art. 31 della Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati, stabilisce che i rifugiati non possono essere puniti dallo Stato di arrivo per l'ingresso o soggiorno illegale, se scappano da una situazione di pericolo, ai sensi dell'art. 1 della stessa (IOM, Key Terms).

### **Revisione della letteratura**

L'Unione Europea sembra operare in uno stato di crisi permanente, da inizio dicembre 2009, mese nel quale entra in vigore il Trattato di Lisbona che avrebbe dovuto darle una forma istituzionale chiara e consolidata. Questo periodo di crisi multiple, non solo ha significativamente rallentato il processo di integrazione, ma ha messo in discussione lo stesso, evidenziando le diverse interpretazioni che gli Stati Membri hanno dato al progetto europeo, culminando nel 2016, con la c.d. “Brexit”, successivamente alla quale si può parlare di “crisi di disintegrazione” (Fabbrini, 2017).

Nel libro *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, l'autore sopra citato propone una profonda analisi delle prime due crisi.

La prima è quella dell'euro. La crisi finanziaria del 2008 mette in discussione la struttura bi-costituzionale, introdotta dal Trattato di Lisbona, che istituzionalizza le due maggiori interpretazioni del progetto europeo. Da una parte, la “Costituzione sovranazionale”, architettura istituzionale simile ai sistemi di governo

democratici, che si basa sulla chiara distinzione tra il potere esecutivo e legislativo; dall'altra, la “Costituzione intergovernativa”, che vede protagonisti i singoli Stati Membri. Questa diversa visione si riflette nell'ipotizzato assetto politico-organizzativo dell'Unione: quello sovranazionale assegna un ruolo preminente alla Commissione europea, mentre l'architettura intergovernativa ha come istituzione cardine il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'UE. Le due Costituzioni si differenziano anche nel metodo scelto per perseguire l'integrazione. Nella governance sovranazionale si ricerca l'integrazione attraverso l'adozione di leggi, vincolanti per gli Stati Membri, mentre in quella intergovernativa, è promossa attraverso il coordinamento volontario delle politiche tra gli Stati. Nei fatti, nell'era “post Lisbona”, le principali decisioni politiche vengono prese a livello intergovernativo; questa struttura istituzionale, però, ha determinato la risposta, tardiva e spesso inefficiente, dell'Unione di fronte alle sfide esterne (Fabbrini, 2017).

La seconda crisi è rappresentata dalla crisi migratoria, tema di ricerca di questo elaborato. Nella gestione dei flussi migratori, provenienti principalmente dalla regione MENA, prevale nuovamente la “struttura intergovernativa”, che evidenzia le stesse criticità emerse con la crisi dell'euro del 2008 e produce una risposta inefficace, scatenando una “crisi securitaria”, conseguente al susseguirsi di attentati terroristici di matrice jihadista nei maggiori centri europei (Fabbrini, 2017).

Il sovrapporsi delle due crisi va ad alimentare un crescente sentimento euroscettico, interpretato da movimenti e partiti populistici che, in diversi Stati Membri, ottengono la maggioranza dei voti alle elezioni nazionali e che culmina nel 2016 con il successo della Brexit e la conseguente fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea (Fabbrini, 2017).

La terza crisi è quella determinata dallo scoppio della pandemia di Covid-19, all'inizio del 2020. Questa crisi nasce come crisi sanitaria, che colpisce indifferente tutti i Paesi Membri, ma che in tempi brevi, si trasforma in una crisi economica che interessa in modo eterogeneo gli Stati dell'Unione. Le misure di contenimento della diffusione del virus hanno, infatti, determinato uno shock economico, sia sull'offerta, sia sulla domanda. Nel caso specifico si può parlare di “crisi asimmetrica”, in quanto l'intensità dello shock è determinata da diversi fattori: da un lato le modalità e la durata delle misure di contrasto alla diffusione del virus, la mortalità e la recrudescenza del virus e dall'altro le condizioni economiche, le caratteristiche strutturali e organizzative del sistema economico-finanziario, le vulnerabilità economiche-finanziarie di un Paese (CONSOB, 2020).

La successione delle crisi ha messo in evidenza due fratture. La prima è una frattura “istituzionale”, tra i Paesi del Nord, definiti i “Paesi frugali”, ed i Paesi del Sud. I Paesi del Nord promuovono da sempre una visione “confederale”, secondo la quale i Governi nazionali sono i principali attori all'interno delle Istituzioni Europee. Al contrario, i Paesi del Sud, ai quali si aggiungono Germania e Francia, ritengono che le Istituzioni sovranazionali debbano costituire il fulcro del progetto europeo; a ciò si aggiunge che i Paesi Membri propongono diverse strutture istituzionali. I Paesi dell'Europa continentale promuovono un'”Unione

parlamentare sovranazionale”, composta da un Parlamento bicamerale, con una Camera rappresentante dei Governi nazionali ed un’altra dei cittadini. I Paesi del Nord promuovono invece un’”Unione intergovernativa”, sostenendo un’integrazione politica controllata dai Governi nazionali, basata sul coordinamento istituzionalizzato (Fabbrini, 2017).

La seconda, invece, è “costituzionale”, tra i Paesi dell’Est, raggruppati nel cosiddetto “Gruppo di Visegrad”, ed i Paesi dell’Ovest, sostanzialmente corrispondenti con il nucleo fondativo dell’Unione. Se la prima frattura mette in dubbio le modalità del processo di integrazione, la seconda mette sostanzialmente in discussione, il principio stesso di “integrazione europea”. Il gruppo di Visegrad interpreta, infatti, l’Unione Europea come un’organizzazione regionale economica, considerata come un foro per la promozione della cooperazione economica transnazionale, basata su una cooperazione volontaria che non mini la Sovranità Nazionale di ogni Stato Membro. Da tale visione, meramente economica, ne consegue una visione politica, in base alla quale si ritiene che l’Unione Europea non si debba occupare di diverse questioni, quali la promozione della democrazia o la protezione della *rule of law* (Fabbrini, 2017)

Come già detto, il successo della Brexit nel 2016 ha drammaticamente evidenziato come le divisioni all’interno dell’Unione Europea riguardino lo stesso processo d’integrazione e non solo le sue tempistiche (Fabbrini, 2017).

Questo mio elaborato si concentrerà sulla seconda crisi descritta nel libro *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, ovvero la crisi migratoria. Nel dibattito europeo sulle politiche migratorie e sulle politiche di asilo, l’estate del 2015 può essere considerato un punto di svolta. Se prima del 2015, la gestione delle migrazioni e delle politiche di asilo erano considerati, dagli Stati Membri, ambiti di policy preminentemente domestici, gli eventi dell’estate 2015 mettono drammaticamente in evidenza la necessità di fornire una risposta globale, e non particolaristica, a tali fenomeni. L’arrivo di oltre un milione di rifugiati e migranti ai confini europei mette a dura prova un già fragile sistema di accoglienza europeo (Brooks, 2016).

Come cornice teorica utilizzerò l’”intergovernamentalismo liberale”, una delle più riconosciute teorie utilizzate per spiegare i processi di integrazione regionale, nello specifico il processo d’integrazione europea. Questa teoria nasce per spiegare i meccanismi che hanno portato alla formazione dell’Unione Europea, analizzando nello specifico il ruolo degli Stati. Come sopra affermato, l’azione dell’Unione Europea, in risposta alla crisi migratoria, ha fatto riferimento alla “Costituzione intergovernativa”, che promuove l’integrazione attraverso la cooperazione volontaria tra gli Stati. Da ciò ne consegue che il successo o l’insuccesso delle politiche decise in sede europea, dipende dal prevalere degli interessi di singoli Stati, dalle negoziazioni e dall’interdipendenza tra questi.

## **Cornice teorica: intergovernamentalismo liberale**

Parallelamente allo sviluppo del progetto di integrazione europea, si assiste allo sviluppo di diverse teorie, denominate “teorie dell’integrazione europea”, che cercano di spiegare tale fenomeno; fra queste, una, denominata “intergovernamentalismo”, ottenne un rilevante successo. Il suo primo esponente fu Stanley Hoffmann, politologo austriaco e professore ad Harvard, dove ha contribuito alla fondazione del Center of European Studies. Hoffmann propose, a metà degli anni Sessanta, un’analisi del processo di integrazione europea in contrapposizione alla visione neo-funzionalista, il cui maggiore esponente fu Ernst B. Haas. Alla fine degli anni Ottanta ed inizio degli anni Novanta, il processo di integrazione europea conobbe un nuovo impeto, grazie alla firma del Trattato di Maastricht e, conseguentemente, la teoria intergovernamentalista ricevette un nuovo slancio. Andrew Moravcsik, professore all’Università di Princeton e allievo di Hoffmann, è il maggiore esponente dell’“intergovernamentalismo liberale”, versione più approfondita dell’intergovernamentalismo di Hoffmann. A metà del primo decennio del Duemila, l’intergovernamentalismo subì un’ulteriore riformulazione, grazie all’introduzione del cosiddetto “nuovo intergovernamentalismo”, i cui principali esponenti sono Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson e Uwe Puetter (Verdun, 2020).

È importante chiarire che il processo di integrazione europea venne inizialmente interpretato attraverso le teorie delle relazioni internazionali, al tempo più seguite. Il fine di queste teorie, quali realismo, liberalismo e costruttivismo, era quello di spiegare il comportamento degli Stati, ovvero quali fossero le ragioni che spingono gli Stati a cooperare o, per contro, quali fossero i motivi che lo impediscono. La “teoria realista” si basa sul seguente assunto: all’interno di un sistema “anarchico” delle relazioni internazionali, gli Stati sono gli unici attori e agiscono in modo razionale, ovvero agiscono perseguendo i propri interessi nazionali, con un criterio di priorità, dopo aver analizzato i costi e benefici. All’interno del sistema internazionale, ogni Stato, quindi, difende i propri interessi nazionali, al primo posto dei quali vi è la sicurezza, attraverso negoziazioni con gli altri attori (Mazzei, 2010). L’assunto principale dell’intergovernamentalismo, che si ispira chiaramente al realismo, è la centralità degli Stati, nello specifico dei Governi nazionali, all’interno del processo di integrazione europea (Verdun, 2020).

In relazione al processo di integrazione europea, Hoffmann sostiene che è proprio la nozione di “Stato-nazione” che impedisce l’unificazione politica, poiché essa impedisce di superare due prerogative dello Stato. La prima è il diritto all’autodeterminazione, la seconda è la concezione dello Stato come attore universale nel sistema internazionale. Un altro ostacolo all’integrazione è posto dal nazionalismo, a causa del quale la diversità viene vista come un limite all’autonomia dei Governi centrali. Hoffmann sostiene che la cooperazione è quindi possibile solo in ambiti a bassa salienza, come la cooperazione economica, ma non nella *high politics*. La teoria di Hoffmann trova conferma nella storia, se si osserva il comportamento dell’allora presidente francese Charles De Gaulle, alla fine degli anni Sessanta il quale, in più occasioni, dimostrò come la volontà

di un singolo Stato fosse determinante nel processo di integrazione e come gli interessi nazionali fossero prevalenti (Verdun, 2020).

Alla fine degli anni Novanta, Moravcsik propone un approfondimento della teoria di Hoffmann, divenendo così il maggiore esponente dell'intergovernamentalismo liberale. Questa teoria, per più di un quarto di secolo, verrà considerata come linea guida per comprendere il processo di integrazione europea. Moravcsik sostiene che gli interessi economici hanno guidato il processo di integrazione e che gli Stati ne mantengono completamente il controllo, scegliendo di cedere in misura minima la loro sovranità, solo quando questo è necessario per soddisfare i propri interessi preminenti (Kleine, 2018). Questa teoria, infatti, parte dalla premessa che, nel sistema delle relazioni internazionali, gli Stati e i gruppi sociali sono i principali attori e sono portatori di interessi specifici. Nel contesto nazionale, i diversi gruppi sociali sono in competizione tra di loro e quelli che prevalgono, determinano gli interessi del Governo nazionale, che, a sua volta, li farà valere a livello internazionale (Kleine, 2018). A tal proposito è utile menzionare il concetto del *two-level game*, sviluppato da Robert Putnam. Il politologo americano sostiene che le politiche degli Stati sono determinate dal risultato delle negoziazioni che avvengono a due livelli: quello nazionale e quello internazionale. A livello interno i Governi operano sulla base degli interessi delle élite sociali e che gli stessi indirizzano le negoziazioni a livello internazionale (Schimmelfenning, 2018). Per comprendere il comportamento degli Stati è quindi fondamentale capire quali siano gli interessi interni predominanti. L'intergovernamentalismo liberale spiega, quindi, il pluralismo nelle relazioni internazionali come determinato dalla varietà di preferenze ed interessi a livello nazionale. I punti chiave di questa teoria sono di seguito sintetizzati. Gli Stati sono gli attori principali nel contesto delle relazioni internazionali e mirano a raggiungere i propri obiettivi attraverso negoziazioni. Gli Stati sono gli attori principali anche in relazione al processo di integrazione europea che viene perseguita per gestire la globalizzazione e mitigare le questioni politiche che sorgono tra gli stessi. Gli Stati sono attori intenzionali e razionali. I negoziati intergovernativi sono improntati al raggiungimento del maggior vantaggio, per ciascun Stato, della distribuzione dei costi e dei guadagni, che derivano dal processo di integrazione. A livello internazionale il potere relativo derivante dall'interdipendenza asimmetrica modella i risultati dei negoziati. Le Istituzioni regionali sono progettate per rafforzare la credibilità degli Stati al mantenimento degli impegni presi a seguito dei negoziati. Gli obiettivi perseguiti in politica estera variano a seconda delle preferenze espresse dai gruppi sociali che riescono a far prevalere i propri interessi all'interno dello Stato. Gli interessi specifici di potenti lobbies, gruppi politici e sociali nazionali, determinano gli orientamenti degli Stati. Da ciò ne consegue che la politica estera di uno Stato non è predeterminata (Moravcsik, 2018).

L'Unione Europea viene definita da Moravcsik, come “*un regime internazionale per il coordinamento di policy*”, nel quale gli Stati sono i *master of treaty* e vogliono mantenere una posizione preminente nel processo decisionale. A livello internazionale, la decisione di cooperare si realizza in tre fasi che si possono così sinteticamente descrivere. In primo luogo, uno Stato definisce i propri interessi, in seguito alle negoziazioni tra i diversi attori a livello nazionale; successivamente vengono aperte le negoziazioni, a livello internazionale,

con le altre parti interessate; infine, viene creata o modificata di un'Istituzione che garantisca il rispetto e l'ottenimento dei risultati definiti nell'ambito della negoziazione (Moravcsik, 2018).

Le crisi multiple hanno messo in discussione il sistema istituzionale dell'Unione Europea, fortemente difeso da Moravcsik, e mettono in dubbio la capacità della teoria di spiegare gli avvenimenti recenti (Kleine, 2018). Infatti, l'attuale assetto politico-istituzionale dell'Unione è decisamente diverso da quello degli anni Novanta, quando Moravcsik sviluppò la sua teoria. Le multiple crisi recenti hanno interessato le aree di policy fondanti del progetto europeo, come il mercato unico, l'unione monetaria e l'area Schengen. Inoltre, queste crisi hanno coinvolto nuovi attori, processi e policies che non hanno trovato rilevanza nella prima formulazione della teoria di Moravcsik. Ad esempio, una previsione di Moravcsik, che si rivelò erronea, fu quella di ritenere che la politica europea avrebbe mantenuto una bassa salienza all'interno del dibattito nazionale. Il tema dell'integrazione europea è, invece, diventato dominante, causando una forte polarizzazione all'interno di tutti gli Stati membri (Schimmelfenning, 2018).

Molti, quindi, si domandano se l'intergovernamentalismo liberale può spiegare l'origine e le conseguenze delle crisi e se gli assunti principali di questa teoria siano ancora validi, dato lo stato di incertezza in cui verte l'Unione. L'intergovernamentalismo liberale, infatti, non propone una specifica teorizzazione delle crisi dell'integrazione, intesa come una situazione di forte interdipendenza, determinata da un altrettanto forte cooperazione tra gli Stati. Tuttavia, questa teoria riesce egualmente a spiegare le crisi dell'integrazione, confermandosi come teoria fondamentale per spiegare il processo d'integrazione europeo. Infatti, la possibilità che si manifestino effetti non previsti, non contraddice gli assunti teorici dell'intergovernamentalismo liberale. Ponendo come assunto una razionalità minima dello Stato, l'intergovernamentalismo liberale non sostiene che gli Stati abbiano la capacità di prevedere possibili crisi. Questa teoria prevede però il tipo di risposta che i Governi forniranno in una situazione di crisi. Essi reagiranno in modo razionale: l'obiettivo di ogni Stato è quello di minimizzare i costi della crisi e massimizzare i benefici che si possono trarre da un cambiamento istituzionale. Si può quindi concludere che, anche in risposta ad una crisi, le decisioni prese dagli Stati seguono lo stesso processo sopra esposto, in base al quale i gruppi sociali maggioritari, determinano gli interessi nazionali. Moravcsik sostiene, però, che il successo del processo d'integrazione europea invita gli Stati a cooperare per proteggere le politiche comuni dagli interessi espressi dai singoli attori nazionali (Schimmelfenning, 2018).

In una situazione d'interdipendenza asimmetrica, gli interessi e le necessità degli Stati possono essere diversi, se non contrapposti, e di conseguenza i costi derivanti da una crisi saranno distribuiti in modo ineguale tra i diversi attori coinvolti. L'interdipendenza asimmetrica e la divisione ineguale dei costi, influenza la fase di negoziazione tra gli Stati; quelli che prevedono di pagare i costi più alti, saranno a favore di una maggiore integrazione, trovandosi però in una posizione più debole all'interno del negoziato, essendo maggiormente disposti a scendere a compromessi pur di impedire un fallimento dello stesso. Al contrario, gli Stati meno

colpiti dalla crisi sono in una posizione più vantaggiosa e hanno maggiori possibilità di vedere le proprie richieste soddisfatte. Anche in questo contesto la logica a due livelli determinerà la scelta dell'Istituzione. La scelta degli Stati di cedere competenze alle Istituzioni sovranazionali per massimizzare i benefici dell'integrazione dipende dal valore che essi attribuiscono agli accordi presi e dal grado di fiducia che hanno nei propri attori domestici. Più alto è il valore degli accordi e meno è la fiducia che posseggono in relazione ai diversi attori nazionali, più gli Stati sono disposti ad investire nelle istituzioni europee (Schimmelfenning, 2018).

In base a questa teoria, il mio elaborato formula due ipotesi:

1. in relazione alla redistribuzione interna dei migranti, ipotizzo una mancanza o assenza di cooperazione tra gli Stati, dovuta all'interdipendenza asimmetrica esistente tra gli stessi, che produce una distribuzione ineguale dei costi; gli Stati che ritengono di sostenere i costi più alti, si trovano in una posizione svantaggiata all'interno del negoziato, essendo disposti a scendere a compromessi, pur di favorire la cooperazione. Al contrario, gli Stati che ritengono di non dover sostenere costi elevati, si trovano in una posizione negoziale vantaggiosa. A questa potenziale situazione di impasse, si aggiunge la possibilità degli Stati di agire unilateralmente, ad esempio attraverso la sospensione degli accordi di Schengen;
2. contrariamente, in relazione alla gestione dei flussi, ipotizzo, invece, una cooperazione tra gli Stati, poiché tra gli Stati vi è interdipendenza simmetrica e dunque, al tavolo negoziale, gli Stati membri posseggono lo stesso potere negoziale.

## **Metodologia**

Per questo elaborato è stato scelto un metodo qualitativo, ossia uno studio comparato tra due policies. Verranno comparate due policy europee, la politica migratoria e di asilo e la politica europea di vicinato (ENP) che, rispettivamente, rappresentano la risposta interna ed esterna dell'Unione Europea alla crisi migratoria del 2015. Poiché le due aree di policy fanno riferimento alla stessa Costituzione, ovvero la Costituzione intergovernativa, la comparazione, che verrà approfondita nel secondo capitolo, verrà effettuata tra gli elementi maggiormente le accomuna. La comparazione tra queste due aree di policies mi permetterà, inoltre, di verificare le mie due ipotesi, osservando se la medesima struttura decisionale possa portare a due risultati diversi, variando gli interessi degli Stati membri ed il livello di convergenza tra questi. Come precedentemente affermato, l'obiettivo della Costituzione intergovernativa è favorire l'integrazione attraverso la cooperazione volontaria. Se dal mio studio comparato emergeranno due diversi livelli di cooperazione, ovvero assenza di cooperazione e la presenza di cooperazione, le mie due ipotesi saranno verificate e potrò concludere che, all'interno della Costituzione intergovernativa ed in relazione ad un'area di policy, gli interessi degli Stati membri ed il livello di convergenza tra questi, determinano il livello di cooperazione tra gli Stati membri. Più

precisamente, questa tesi vuole dimostrare che, in relazione alla politica europea di vicinato, si è trovata una cooperazione tra gli Stati Membri, poiché gli stessi condividono l'interesse di ridurre i flussi migratori, mentre tale risultato non sembra emergere nella gestione interna dei richiedenti asilo, dove gli Stati sono portatori di interessi contrastanti.

La politica europea migratoria e d'asilo, primo elemento della comparazione, si basa principalmente sul Regolamento EU 604/2013, conosciuto anche come "Regolamento di Dublino III". Questo Regolamento fa riferimento alla Convenzione di Dublino, sottoscritta nel 1990, trattato internazionale sull'individuazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo. Tale Convenzione afferma il principio che lo Stato di primo arrivo è competente per la valutazione delle domande di asilo e l'assegnazione di uno status a colui che ha presentato la domanda, secondo la normativa europea e nazionale (Davis, 2020).

La Politica Europea di Vicinato, secondo elemento della comparazione, viene implementata nel 2004, con l'obiettivo di creare un vicinato, a Sud ed a Est, forte, sicuro e prospero, favorendo strette relazioni tra l'Unione e gli Stati vicini. L'ENP si basa su interessi condivisi tra l'UE e i partner e sulla comune volontà di lavorare insieme in aree di policies fondamentali. All'interno delle politiche di vicinato il fenomeno migratorio ricopre un ruolo centrale. Infatti, a seguito della riforma del 2015, l'ENP si incentra sul raggiungimento di tre preminenti obiettivi: sicurezza; sviluppo economico; mobilità e migrazione (Commissione Europea, European Neighbourhood Policy).

L'elaborato si basa sia su fonti primarie che fonti secondarie. Come fonti primarie sono stati consultati documenti ufficiali delle Istituzioni Europee, principalmente relazioni della Commissione Europea e del Servizio per l'Azione Esterna dell'Unione Europea. Le fonti secondarie comprendono rilevanti articoli accademici, sia in lingua inglese che italiana. Opera centrale per questa tesi è il libro di Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, pubblicato nel 2017.

## **Struttura della tesi**

Questo elaborato è strutturato come segue. Il primo capitolo ha l'obiettivo di fornire un inquadramento degli eventi nel Mediterraneo, partendo dal 2015 per arrivare ad oggi. Infatti, i flussi migratori hanno conosciuto una profonda evoluzione in seguito alla crisi, sia a causa delle risposte messe in atto dall'Unione Europea, sia a causa di fattori esogeni. Nel capitolo verrà analizzato come i flussi nel Mediterraneo sono cambiati, quali erano le caratteristiche dei flussi nell'estate del 2015 e qual è la situazione attuale.

Nel secondo capitolo verranno studiate le risposte messe in atto dall'Unione Europea di fronte alla crisi migratoria del 2015. Questo capitolo è suddiviso in due sezioni, a loro volta suddivise in due sottosezioni. Nella prima sezione verrà analizzata la politica europea d'asilo e migratoria, proponendo in primis, un inquadramento giuridico, mentre nella sottosezione verranno analizzate le risposte fornite dall'Unione Europea, principalmente assunte in sede di Consiglio europeo. La seconda sezione è strutturata



come la prima, ma ha però, come oggetto, l'analisi della politica europea di vicinato. In questo capitolo, verranno inoltre verificate le ipotesi di ricerca, sopraesposte.

Il terzo e conclusivo capitolo delinea i contributi teorici ed empirici di tale elaborato. Inoltre, verranno brevemente analizzati i recenti sviluppi che hanno interessato la politica comune d'asilo e migratoria e la politica europea di vicinato, per meglio comprendere quali saranno gli sviluppi futuri dell'azione interna ed esterna dell'Unione Europea in materia di migrazione.

## CAPITOLO I – LA CRISI MIGRATORIA: DAL 2015 AD OGGI

### 1.1.Introduzione

Che cos'è il Mediterraneo? Mille cose insieme. Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una civiltà, ma una serie di civiltà accatastate le une sulle altre (Braudel, 2017)

Nell'ambito del dibattito europeo sul tema delle migrazioni, l'estate del 2015 può essere considerata una cesura storica, a causa della crisi migratoria verificatasi in quell'estate che vide come protagonista il Mar Mediterraneo, luogo di congiunzione tra Europa, Africa e Asia. Per questa sua peculiare posizione, è storicamente considerato un luogo di incontro, scontro e scambio culturale, economico, politico e sociale; luogo non solo geografico, ma anche politico ed economico, caratterizzato da un altissimo grado di diversità e, conseguentemente, di forte complessità. Il Mediterraneo è il punto di incontro di tre importanti regioni geopolitiche: quella euro-mediterranea, quella nordafricana-meridionale e quella caucasica-caspica. Tuttavia, oggi, per comprendere questa regione, non si può fare riferimento solo al bacino geopolitico del Mar Mediterraneo, ma è necessario parlare di "Mediterraneo allargato", ovvero di quell'area geografica che si estende per tutto il Medio Oriente, comprendendo il Golfo Persico, i Balcani, il Mar Nero, fino a raggiungere la regione del Sahelo-Sahariana, il Golfo di Aden, tutta l'Africa Occidentale e il Corno d'Africa (Alfano, 2022).

Il Mediterraneo è luogo di profonda instabilità. Si pensi ai conflitti in Libia, Yemen, Siria e Iraq, più a sud, in Mali, Etiopia e Somalia; oppure alle crisi politiche, come il conflitto israelo-palestinese. Per contro, il Mediterraneo è anche luogo di forte crescita ed espansione: prima della crisi pandemica Covid-19, il Mar Mediterraneo era un mercato con una crescita media annua del 4.4%, dove transitava il 10% del PIL mondiale; ospita 400 siti UNESCO e 236 aree marittime protette ed in questo bacino si concentra circa un terzo del turismo mondiale (Alfano, 2022).

Da quanto sopra descritto, appare chiaro che dare una definizione di "Mar Mediterraneo" risulta alquanto complicato dato la varietà culturale, religiosa e identitaria che lo caratterizzano, ma è altrettanto fondamentale comprenderlo, poiché è teatro di grandi trasformazioni e sfide delle contemporaneità. Nell'ultimo decennio, infatti, il Mar Mediterraneo ha ritrovato una sua nuova centralità geopolitica, diventando uno scacchiere centrale nelle relazioni internazionali. Numerose sfide internazionali originano da questa regione, ad iniziare dalle Primavere Arabe e dalle conseguenti crisi politiche: quella libica, ancora irrisolta, quella egiziana e tunisina, che hanno visto schierarsi in prima linea, attori internazionali come la Russia, gli Stati Uniti, la Turchia o l'Unione Europea. È da evidenziare, inoltre, che dalla regione MENA sono scaturite cruciali sfide securitarie, quali la lotta al terrorismo internazionale, nel caso specifico di matrice jihadista, che ha trovato nuovo slancio nell'ascesa dello Stato Islamico, sia nella fascia sahelo-sahariana che nel Medio Oriente. Collateralmente a tale fenomeno è anche importante menzionare il ruolo crescente e destabilizzante svolto

nel Mediterraneo allargato dal cosiddetto “Gruppo Wagner”, gruppo paramilitare privato legato al presidente russo Vladimir Putin che ha giocato un ruolo fondamentale in diversi conflitti e colpi di Stato nella regione. Dal punto di vista economico le problematiche energetiche ed alimentari, conseguenti alla recente crisi ucraina, unitamente all’ascesa della Cina come attore commerciale in Africa, hanno riportato in primo piano il bacino Mediterraneo in molte agende nazionali, dove si stanno ridisegnando nuovi equilibri, sia a livello regionale, sia a livello internazionale (Alfano, 2022). Studiare la regione mediterranea e i suoi avvenimenti è, quindi, fondamentale per capire le sfide globali della contemporaneità.

Prima di analizzare le risposte dell’Unione Europea alla crisi migratoria, è utile definire le caratteristiche dei flussi migratori rivolti verso l’Unione. Questo primo capitolo ha l’obiettivo di fornire un inquadramento degli eventi nel Mediterraneo, partendo dal 2015 per arrivare ad oggi. Infatti, i flussi migratori hanno conosciuto una profonda evoluzione in seguito alla crisi, sia a causa delle risposte messe in atto dall’Unione Europea, sia a causa di mutamenti nel contesto esterno. Avere una più chiara immagine di come i flussi nel Mediterraneo sono cambiati, quali erano le caratteristiche dei flussi nell’estate del 2015 e qual è la situazione attuale, faciliterà la comprensione dei due capitoli successivi. Infatti, se la situazione emergenziale del 2015 ha rapidamente evidenziato diverse problematiche delle politiche europee d’asilo e migratorie, la risposta delle Istituzioni Europee non è stata altrettanto rapida. Allo stesso tempo, i flussi migratori non sono rimasti invariati, modulando anche gli orientamenti europei.

Questo primo capitolo introduttivo è suddiviso in due sezioni.

La prima sezione si incentra sulla crisi migratoria del 2015, che ha visto come assoluto protagonista il Mar Mediterraneo. In questa sezione verrà dettagliatamente descritta la composizione dei flussi migratori, in termini di nazionalità, rotta scelta, Paesi di arrivo e fattori di spinta. L’analisi della crisi si baserà principalmente sul report *“Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015”* del Centre for Trust, Peace and Social Relations (CTPSR) dell’Università di Coventry. Altro documento utilizzato per questa sezione è il report *“Strategic Risk Analysis Annual Report for 2016”* dell’Agenzia Europea di Frontiera e Costiera Frontex.

Sempre con riferimento alla regione Mediterranea, la seconda ed ultima sezione, delinea, invece, la situazione migratoria attuale completando così la visione complessiva della situazione migratoria. Come fonti utilizzerò report dell’Agenzia Europea Frontex e documenti delle istituzioni europee, come il Consiglio Europeo e la Commissione Europea.

## **1.2. Migrazioni e Unione Europea: il 2015**

Come menzionato all’inizio di questo capitolo, il 2015 è stato un anno drammatico e cruciale per l’Unione Europea e per tutti i paesi del Mediterraneo. Se i popoli provenienti dal Medio Oriente, dal Sud-Est Asiatico e dall’Africa hanno sempre attraversato il Mar Mediterraneo, il 2015 ha conosciuto cifre mai registrate prima,

sia in termini di arrivi, sia di morti. Il Report Annuale dell'IOM registra 1.046.599 di arrivi in Europa, di cui 1.011.712 via mare; il Mediterraneo diventa cimitero per 3.771 persone. Il mese di maggior arrivi è ottobre, seguito da settembre ed agosto. Il 50,2% dei rifugiati sono siriani, il 20,2% afgani e il 7,1% iracheni. Per quanto riguarda gli arrivi via mare, i Paesi di primo arrivo più interessati da questo fenomeno, sono stati la Grecia e l'Italia. In un solo anno la Grecia ha accolto 857.363 persone, conoscendo una crescita esponenziale a partire dal mese di agosto e superando la soglia dei 200.000 arrivi mensili in ottobre. Per comprendere la drammaticità della crisi migratoria del 2015, l'IOM registra un incremento del 1075,3% di arrivi in Grecia rispetto all'anno precedente; l'Italia, invece, accoglie 153.842 persone. I mesi che registrano i maggiori arrivi sono i mesi estivi, nei quali non si supera però mai la soglia dei 25.000 arrivi al mese. Per quanto riguarda la rotta terrestre i Paesi che registrano il maggior numero di arrivi, sono la Serbia (579.518), la Croazia (556.830) e l'Ungheria (411.515). La Bulgaria è il Paese di primo arrivo più interessato dalla rotta terrestre, che registra l'arrivo di 31.174 migranti (IOM, 2016).

Il dramma del 2015 si incentra sul Mar Mediterraneo. Questo evento viene definita come “crisi”, a causa della portata dei movimenti incontrollati e non regolamentati verso l'Europa, dell'incapacità degli Stati e dell'Unione di rispondere collettivamente e del fallimento della comunità internazionale fornire assistenza umanitaria a coloro che arrivarono sulle coste dell'Europa (Crawley et al., 2016).

Erroneamente, la narrazione degli eventi descrisse il flusso migratorio come omogeneo, improvviso e inaspettato, cadendo nella generalizzazione. Come affermato all'inizio del capitolo, il fenomeno migratorio è, invece, estremamente complesso e variegato ed i flussi migratori del 2015 sono coerenti con questa affermazione. Innanzitutto, è erraneo interpretare il viaggio verso l'Europa come uno unico, lineare e ininterrotto. Al contrario, è necessario parlare di molteplici movimenti che hanno come punto di incontro la costa del Nord Africa e la Turchia (Crawley et al., 2016). Per raggiungere l'Unione Europea, l'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera, Frontex, individua cinque rotte migratorie utilizzate dall'immigrazione irregolare: tre vie marittime, mediterraneo centrale, occidentale e orientale, e due vie terrestri, Balcani occidentali e orientali (Frontex, Migratory Routes). Queste rotte illegali sono gestite da reti della criminalità organizzata che, oltre ad occuparsi della tratta di esseri umani, sono responsabili anche del traffico di droga o armi, oltre a favorire il terrorismo internazionale, in particolare di matrice jihadista (Bertolotti, 2019).

Le due principali rotte marittime, nell'anno in questione, furono quella centrale e quella orientale. La prima parte dal Nord Africa e ha come destinazione l'Italia o Malta, mentre la seconda parte dalla Turchia per raggiungere la Grecia. Sebbene i due paesi principali di partenza siano stati la Turchia e la Libia, il percorso intrapreso per raggiungere queste mete è un'intricata rete di rotte diverse, che interessa circa 57 Paesi diversi (Crawley et al., 2016).

La rotta del Mediterraneo centrale ha registrato il passaggio di poco più di 150.000 migranti, partiti dalle coste libiche. Si individuano tre principali rotte: la prima parte dai Paesi limitrofi come Marocco, Tunisia ed Egitto; la seconda coinvolge i Paesi dell’Africa Occidentale, i cui principali hubs sono in Burkina Faso, Mali e Niger; la terza interessa il Corno d’Africa, originando spesso da campi profughi in Etiopia e Sudan o dalla capitale sudanese (Crawley et al., 2016).

Invece, quasi 900.000 migranti attraversano il Mediterraneo Orientale. Anche in questo caso si individuano tre principali rotte: la prima nasce in Siria e Iraq, attraversando Istanbul, Ankara, Mersin o Adana, in direzione di Izmir; la seconda nasce in Afghanistan e Pakistan, attraversando l’Iran per giungere a Van, nella Turchia orientale, oppure dal Libano per raggiungere Antakya, Mersin, Ankara o Istanbul; la terza origina dal Sudan, Somalia, Egitto, Tunisia, Marocco, EAU e Oman per convergere nelle città turche già citate (Crawley et al., 2016).

Tra le due, la rotta del Mediterraneo centrale risulta la più pericolosa. Tre quarti degli intervistati arrivati in Italia o a Malta, hanno dichiarato di aver vissuto violenze, rapimenti, sfruttamento e di aver assistito alla morte di altri migranti. Queste drammatiche situazioni hanno avuto luogo in Algeria, Niger ma, soprattutto in Libia. Quasi tutti gli intervistati che sono transitati per la Libia testimoniano di rapimenti, arresti arbitrari o mancanza di pagamento da parte del datore di lavoro. Più di un quarto ha assistito ad una morte violenta, causata da armi da fuoco, dalla fame o annegamento. Le donne intervistate hanno raccontato di non poter essere state lasciate sole, al fine di prevenire il rischio di essere soggette a violenze sessuali e fisiche; la rotta del Mediterraneo orientale sembra essere più sicura, poiché solo il 27% degli Iracheni, il 37% dei Siriani e il 65% degli Afghani afferma di aver subito violenze lungo la rotta, tra questi, solo gli appartenenti alla popolazione degli Hazara ha affermato di essere stata oggetto di discriminazioni e razzismo (Crawley et al., 2016).

Il report “*Destination Europe?*” di Crawley et al. (2016) fornisce un’immagine ancora più dettagliata dei viaggi intrapresi dai migranti e richiedenti asilo per raggiungere l’Europa. I ricercatori individuano tre principali tipologie di viaggi:

1. migrazione “una tantum” tra due luoghi, di solito utilizzando viaggi relativamente diretti e veloci, intervallati solo da brevi soste;
2. traiettorie migratorie più lunghe, costituite da viaggi separati e collegati tra loro, interrotti da soste più lunghe in uno o più Paesi;
3. migrazione costituita da spostamenti consecutivi, separati da periodi trascorsi in uno o più luoghi diversi, a partire dai quali il movimento successivo può essere considerato un'esperienza migratoria separata, guidata da motivazioni, decisioni, pianificazione e aspirazioni proprie.

Come appare chiaro le rotte migratorie sono caratterizzate da molteplici soste, in media quattro per chi è partito dalla Turchia, solo due per le partenze dalla Libia. Molti migranti, infatti, hanno iniziato il loro viaggio come

sfollati interni, caso che si applica alla popolazione siriana, eritrea o gambiana. Le soste possono essere previste e lunghe, nel caso in cui una persona trovi lavoro in un Paese di transito, oppure involontarie, dovute a ragioni climatiche o violenze, rapimenti o arresti. Quest'ultimo tipo di interruzioni sono state denunciate al confine del Ciad, Sudan e Libia (Crawley et al., 2016).

Per questo motivo si deve parlare di movimenti primari e di movimenti secondari. Infatti, molti intervistati affermano di non aver inizialmente scelto l'Europa come destinazione finale ed analizzato un'ampia gamma di Paesi di destinazione prima di decidere di attraversare il Mediterraneo. Per molte di queste persone l'Europa non è mai stata una destinazione prevista, mentre per altri, altri, in particolare per quelli con familiari che già vivevano in Paesi europei, è stata la scelta più ovvia. Avere una conoscenza approfondita delle ragioni che hanno portato circa un milione di persone ad intraprendere un viaggio rischioso e pericoloso, è necessario per controbattere alle generalizzazioni, basate su falsi presupposti, che si affermarono nel dibattito politico europeo di quegli anni; ad esempio nel dibattito greco emerse il messaggio implicito, e talvolta esplicito, che i richiedenti asilo Siriani, sfuggiti alla violenza, dovessero rimanere nei Paesi vicini, in particolare in Giordania, Libano e Turchia. La decisione di trasferirsi in Grecia ed in Europa settentrionale è stata percepita dai politici, e a sua volta dall'opinione pubblica, come motivata dal desiderio di accedere al lavoro ed al sostegno sociale. Anche nel dibattito pubblico italiano divenne in auge il termine “migrante economico” per indicare i migranti che utilizzavano la rotta del Mediterraneo centrale non per scappare da conflitti, o quanto meno da situazioni critiche come quella siriana, e conseguentemente che la loro volontà di giungere in Europa fosse motivata esclusivamente dai fattori di attrazione dell'Unione Europea. Questo modello semplicistico, c.d. “push-pull”, ha portato a decisioni politiche quali la riduzione delle operazioni di ricerca e salvataggio, basate sul presupposto che tali operazioni incoraggiassero altri migranti ad intraprendere la traversata (Crawley et al., 2016).

Nel 2015 la maggior parte degli arrivi in Italia o Grecia sono stati definiti “irregolari”, a causa di una mancanza di rotte sicure e legali. Se, per la maggioranza dei migranti, questa definizione può essere fatta valere per l'ultima parte del viaggio, lo stesso non può dirsi per la parte antecedente all'arrivo; ad esempio, sulla base delle interviste effettuate, due terzi della popolazione irachena migrante, è entrata regolarmente in Turchia; lo stesso non può dirsi con riferimento ai migranti di origine siriana o afghana, a causa di politiche migratorie restrittive applicate dai Governi turco, giordano e libanese. Coloro che hanno attraversato l'Africa Occidentale lo hanno fatto liberamente e regolarmente all'interno della Comunità Economica degli Stati Africani Occidentali (ECOWAS). Per coloro che sono giunti in Libia, la rotta del Mediterraneo centrale è stata una scelta obbligata per allontanarsi da una situazione interna instabile e pericolosa (Crawley et al., 2016).

Tra i migranti giunti in Italia e Grecia, le quattro nazionalità maggiormente rappresentate, sono quella siriana, afghana, irachena ed eritrea, quattro Stati caratterizzati da prolungata instabilità politica, conflitti e massicce violazioni dei diritti umani. Sulla base delle risposte fornite ai ricercatori, si può concludere che più dei tre

quarti dei migranti che hanno attraversato il Mediterraneo nel 2015, sono stati spinti da ragioni come conflitti, violenze, persecuzioni e violazione dei diritti umani, rendendo possibile classificare queste migrazioni come “forzate” (Crawley et al., 2016).

Dal report *“Destination Europe?”* emergono i seguenti i fattori di spinta. In primo luogo, la presenza di conflitti e situazioni di forte instabilità, siano i richiedenti asilo diretto oggetto delle violenze o vittime indiscriminate. Dall’indagine è, infatti, emerso che, i richiedenti asilo, generalmente provenienti dalla Siria, Iraq, Pakistan, Yemen, Gambia e Nigeria, sono stati direttamente oggetto di persecuzioni politiche o religiose. Anche la presenza di organizzazioni terroristiche o di milizie, con il conseguente rischio di rapimento o sfruttamento o arruolamento forzato, rientra tra le principali motivazioni dello spostamento. La presenza delle milizie dell’autoproclamato Stato Islamico ha spinto diversi siriani, afgani e yemeniti a fuggire. Relativamente al continente africano, si cita la presenza di Boko Haram o del Movimento delle Forze Democratiche di Casamance in Senegal. La paura dell’arruolamento forzato o rapimento, ha motivato diversi migranti, ad espatriare in Libia o Iran, per poi emigrare nuovamente verso altri Paesi più sicuri. È evidente che la presenza prolungata di conflitti, violenze o instabilità politica, comporta gravi conseguenze economiche, a causa della distruzione di piccole imprese, o a causa dell’arruolamento o uccisione degli uomini, in molti nuclei familiari unici lavoratori (Crawley et al., 2016).

Un’altra motivazione è di tipo economico. Molte straniere residenti in Giordania, Libano, Turchia o Iran hanno affermato di essere stati oggetti di discriminazioni o sfruttamento sul posto di lavoro. La paura di non poter ritornare nel proprio Paese e quindi di non poter garantire un’educazione o condizioni di vita accettabili per i propri figli, ha spinto diversi rifugiati, residenti in campi profughi limitrofi al proprio Paese di origine, a raggiungere l’Europa (Crawley et al., 2016).

Molti migranti che hanno raggiunto le spiagge italiane o greche, erano già emigrati, mesi o anni prima, in un altro Stato, esemplificativo il caso degli Afgani emigrati in Iran. Le motivazioni che portano ad un nuovo spostamento risiedono principalmente nella capacità dei Paesi limitrofi di garantire protezione rispetto al Paese di origine, come nel caso dei richiedenti asilo siriani residenti in Libano od Eritrei residenti in Sudan. (Crawley et al., 2016).

Ciò che accomuna tutti i migranti che hanno attraversato il Mediterraneo nel 2015, è il ruolo svolto dai trafficanti di esseri umani. In occasione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, tenutasi a Palermo nel 2000, sono stati adottati tre Protocolli: Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini; Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria; Protocollo sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni.

Nel primo Protocollo il traffico di migranti viene definito come:

il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente (art. 3, Protocollo addizionale contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria)

Il traffico di essere umani, come enunciato dal Protocollo, comprende una dimensione di sfruttamento, coercizione e violenza. Dal report emerge che, quasi tutti gli intervistati, hanno subito violenza o abusi da parte dei trafficanti (Crawley et al., 2016); ad esempio, in riferimento alla rotta del Mediterraneo orientale, i migranti hanno riferito che i "facilitatori" sulla costa turca hanno fatto deliberatamente affondare le loro imbarcazioni, in modo che quest'ultimi dovessero pagare molteplici volte (Frontex, 2016).

In relazione alla rotta del Mediterraneo centrale, le frequenti partenze dalle coste sono spiegate dal tentativo dei contrabbandieri, di inviare il maggior numero di migranti all'interno di una stretta finestra di opportunità, dettate ad esempio, dalle condizioni metereologiche. L'elevata numerosità dei conseguenti incidenti ha reso molto difficoltoso il coordinamento delle attività di ricerca e soccorso, svolte da Stati sovrani o Organizzazioni umanitarie. I trafficanti si occupano di organizzare l'intero "pacchetto di viaggio", comprensivo di fornitura di documenti falsi, acquisto di gommoni o barche, trasporto ai punti di imbarco ed attraversamento delle frontiere, necessario ad esempio per l'attraversamento del deserto del Sahara, del confine turco-iraniano o di quello eritreo-sudanese (Crawley et al., 2016).

La scelta di affidarsi alla rete dei trafficanti risponde, nella maggior parte dei casi, a due casistiche: facilitare la fuga da conflitti, pericoli, persecuzioni; necessità di ottenere documenti per l'espatrio. Nella prima casistica rientrano soprattutto gli Afghani, per eludere i controlli delle Autorità Iraniane; nella seconda, gli Eritrei o Siriani, per evadere dall'autoproclamato Stato Islamico o per fuggire la coscrizione obbligatoria imposta dal regime di Assad. Entrambe le casistiche trovano applicazione nel caso della traversata nel Mediterraneo, in quanto è quasi impossibile attraversarlo autonomamente, eludendo i controlli della guardia costiera libica o turca (Crawley et al., 2016).

Il tema "trafficienti di essere umani" solleva una questione tutt'oggi estremamente urgente ed alla quale non è stata data risposta. Un'ampia corrente di pensiero sostiene la tesi che la securizzazione dei confini e l'aumento dei controlli, obbliga coloro che hanno necessità di migrare, ad affidarsi alle reti illegali. L'assenza di rotte legali percorribili rende obbligata la scelta di pagare per i servizi offerti dalla rete dei trafficanti di essere umani. Il report "*Destination Europe?*" riporta che, il 10% degli intervistati, uno afferma di aver tentato di emigrare legalmente, facendo domanda per ottenere un visto, un programma di reinsediamento delle Nazioni Unite o il ricongiungimento familiare; è importante ricordare che, ad esempio, al tempo della crisi umanitaria, in Siria o Yemen non c'erano ambasciate o consolati funzionanti, presso i quali richiedere un visto per recarsi legalmente in un luogo sicuro; conseguentemente, chi avesse voluto farne domanda, avrebbe dovuto viaggiare fino ad Amman o Beirut, viaggio in gran parte impossibile a causa della chiusura delle



frontiere da parte del Governo giordano e libanese. A margine, va evidenziato che, la maggioranza degli intervistati che è riuscita a fare domanda, ha comunque ricevuto un rifiuto (Crawley et al., 2016).

### **1.3. Migrazioni e Unione Europea: quadro attuale**

I flussi migratori registrati nel 2021 presentano cifre decisamente diverse rispetto a quelle del 2015. Nel 2021 si registra l'arrivo di 130.236 migranti in Unione Europea (European Council, 2022); nello stesso anno, lo IOM registra l'arrivo di 151.417 migranti in Europa, comprendenti anche gli arrivi nei Paesi non-UE. La "rotta mediterranea" resta, comunque, la rotta prescelta, considerando che solo il 16,83% dei migranti è arrivato in Europa seguendo rotte terrestri (IOM, 2022). Nel corso dei sei anni successivi al 2015, con un trend negativo, il flusso migratorio è drasticamente diminuito, stabilizzandosi intorno ai 130.000 arrivi annui; solamente nel 2021, si è registrato un aumento assoluto del 55% di arrivi rispetto al 2020 (IOM, 2022), con un aumento del 29% riferito alla sola rotta mediterranea (UNHCR, 2021); nel 2021 resta, invece, tragicamente alto, il numero dei morti o dispersi, per un totale di 3.157, che rappresentano un aumento del 35,72%, rispetto all'anno precedente. Secondo i dati forniti dagli Stati di provenienza, il 13% dei migranti aveva nazionalità tunisina, seguiti da coloro che possedevano nazionalità marocchina, algerina e afghana; non è stato possibile identificare la nazionalità di circa 15.000 persone, un numero quasi pari a quello dei primi due gruppi (IOM, 2022).

Nel 2021 la rotta marittima più interessata dai flussi migratori è quella del Mediterraneo centrale, con 67.700 arrivi, seguita da quella del Mediterraneo occidentale e dell'Africa Occidentale, con quasi 42.000 arrivi. Le nazionalità prevalenti nella prima rotta sono Egitto, Bangladesh e Tunisia; nella seconda, le due nazionalità preminenti sono Algeria e Marocco. La rotta del Mediterraneo orientale conta poco più di 20.000 arrivi ed è utilizzata principalmente da Siriani e Nigeriani (Consiglio Europeo, 2022).

Nel 2021, l'Italia, che registra l'arrivo di 67.477 migranti, il doppio rispetto a quelli dell'anno precedente ed al netto di circa 31.000 "fermi" effettuati dalla Guardia Costiera. Entrambe le tendenze sono in aumento, se si considera che nel 2019 erano arrivati in Italia 11.000 migranti e 9.000 erano stati intercettati (Villa, 2021). Nello stesso anno, la Spagna registra 40.100 arrivi via mare e 10.845 arrivi via terra, per un totale di 50.945 migranti accolti. Anche in questo caso si registra un aumento del 22%, rispetto all'anno precedente (IOM, 2022).

Punto cruciale della rotta del Mediterraneo centrale, resta la Libia. Alla fine del 2021, la maggior parte dei migranti presenti in Libia era rappresentata da cittadini provenienti da Paesi limitrofi: il 56% di origine Sub-Sahariana ed il 35% di origine Nordafricana. Nel 2020, in questo Paese si contavano poco più di 300.000 sfollati interni, più di 550.000 migranti ed altrettante persone rimpatriate (IOM, Libya 2020). Secondo il più recente report dell'IOM (dicembre 2021-gennaio 2022), da inizio 2021 il numero di migranti presenti in Libia segna una tendenza in crescita, pur restando inferiore rispetto allo stesso periodo nel 2019. Il 90% dei migranti

presenti sul territorio libico, afferma di essersi spostato dal proprio Paese di origine per ragioni di natura economica e più della metà ha affermato che il fattore di spinta è stata un insufficiente salario. Solo il 9% degli intervistati ha citato, come fattori di spinta, elementi di natura politica, quali conflitti, persecuzioni e violenza ed una percentuale ancora minore, il 2%, ha citato motivi ambientali, quali desertificazione e siccità. Tuttavia, questa percentuale potrebbe essere sottostimata, in quanto fattori di spinta economici ed ambientali, in molte realtà sono strettamente connessi. Infatti, la disoccupazione rurale è fortemente correlata al degrado ambientale. I dati raccolti dall'IOM mostrano come, nel Paese di origine, un migrante su quattro fosse impiegato, nel settore agricolo, forestale o ittico e dichiara di aver sofferto a causa di fattori ambientali. Stati come il Niger, il Burkina Faso, il Mali e il Ciad sono particolarmente vulnerabili ai cambiamenti climatici a causa della loro forte dipendenza dall'agricoltura, che impiega oltre il 70% della loro forza lavoro (IOM, Libya 2021-2022).

La rotta del Mediterraneo occidentale, caratterizzata sia da una via marittima, sia da una via terrestre, ha come Paese di destinazione la Spagna. La via marittima parte dal Nord del Marocco o dall'Algeria ed attraversa lo stretto di Gibilterra, per giungere in Spagna; la rotta terrestre punta ad attraversare il confine tra Marocco e Spagna nelle enclave spagnole di Ceuta e Melilla, quest'ultima è principalmente utilizzata da marocchini e algerini, e due principali nazionalità registrate tra i migranti. Nel 2018, questa rotta conosce un picco di arrivi, oltre 56.000, diventando quella maggiormente utilizzata nel Mediterraneo; negli anni successivi registra un costante calo, fino al 2021, nel quale si registra un aumento rispetto all'anno precedente (Bertolotti, 2019). Il 2021 vede l'Algeria come principale Paese di partenza e nazionalità preminente tra i migranti, seguita da quella marocchina. La decrescita dei flussi è attribuibile alla stretta cooperazione realizzatasi tra Marocco, Spagna e Unione Europea ed alla crisi pandemica nel 2020. La politica migratoria posta in essere dal Governo marocchino, ha, infatti, realizzato lo spostamento dei flussi sulla rotta dell'Africa Occidentale (Consiglio Europeo, 2022) che porta ad un picco di arrivi, registrato tra il 17 e il 18 maggio 2021, con l'arrivo di più di 8.000 migranti nelle enclave spagnole di Ceuta e Melilla, causato dalla crisi diplomatica tra Marocco e Spagna che permise al leader del Fronte Polisario, Brahim Ghali, di curarsi in territorio spagnolo. Il Marocco non riconosce infatti la Repubblica Democratica Araba del Sahrawi, che nel 1975 ha dichiarato l'indipendenza del Sahara Occidentale, territorio che il Marocco riconosce come proprio (ISPI, 2022).

La rotta dell'Africa occidentale, utilizzata per raggiungere le isole Canarie, raccoglie migranti che hanno attraversato il Marocco, il Sahara Occidentale, la Mauritania, il Senegal e il Gambia. Vi sono diverse rotte marittime, che misurano dai 100 ai 1600 chilometri, in caso di partenza dal Gambia. Nel 2006, a seguito della "crisi dei cayucos", questa ha conosciuto un picco di migranti, ma negli anni successivi (Bertolotti, 2019). La crisi prende il nome dai pescherecci utilizzati in Senegal e in Mauritania, che trasportarono in un solo anno circa 31.000 persone. Nel 2020 questa rotta ha conosciuto un nuovo aumento, raggiungendo circa i 35.000 arrivi annui, in parte dovuto alle politiche attuate da molti Paesi africani che, per contrastare la diffusione del

virus Sars-Cov-2, hanno impedito l'utilizzo delle tradizionali rotte migratorie. Va aggiunto che, tali misure, hanno peggiorato le condizioni socioeconomiche, spingendo molti ad emigrare (Consiglio Europeo, 2022).

Nel 2021, la pandemia da Covid-19 svolge un ruolo rilevante anche sui flussi migratori, in primo luogo, causando drammatici effetti sulle condizioni socioeconomiche (Villa, Fact-checking, 2021).

L'11 marzo 2020 l'OMS dichiara lo stato di pandemia; dopo più di un anno di misure restrittive, tutti i Paesi del mondo hanno registrato un effetto negativo sulla crescita economica e le economie più vulnerabili e instabili hanno subito le maggiori conseguenze; in particolare la maggioranza delle economie nella regione MENA, che si basano sul turismo e sulla produzione ed esportazione di materie prime ed idrocarburi. A causa di questa peculiarità queste economie hanno subito un doppio shock: il primo, dovuto alle misure restrittive nazionali, ha causato la chiusura di attività commerciali, crollo dei consumi, riduzione della produttività ed aumento della disoccupazione; il secondo dovuto al crollo globale della produzione e dei consumi, che ha causato la caduta dei prezzi delle materie prime e degli idrocarburi. Inoltre, la limitazione negli spostamenti ha portato al crollo del turismo internazionale, provocando una forte contrazione del PIL di molti Paesi della regione. Il FMI ha stimato, nel 2020, una perdita del 12% per la regione MENA. La situazione emergenziale ha provocato l'aumento della spesa pubblica, provocando un aumento del deficit e un conseguente aumento del debito pubblico (La Fortezza, 2021).

Si stima che, a livello mondiale, 114 milioni di persone hanno perso il lavoro e che circa 120 milioni siano finite in uno stato di estrema povertà (UN News, 2021); nella regione MENA si stima che essi ammontino a circa 45 milioni. Gli effetti della pandemia si registrano nell'aumento delle disuguaglianze tra classi sociali ricche e quelle povere, mentre l'aumento della disoccupazione sta provocando un forte divario generazionale in una regione dove oltre un terzo della popolazione è composta da giovani; è evidente come questa sia una situazione fertile per il crearsi di fattori di instabilità, movimenti di protesta, tensioni e violenze, in una regione che non ha ancora trovato risposta al malessere sociale che esplose nel 2011 (La Fortezza, 2021)

Il secondo effetto della pandemia è la regionalizzazione dei flussi. Con questo termine si indica la scelta dei migranti di scegliere rotte più brevi, ma non per questo più sicure. Questo effetto si nota nell'aumento degli arrivi alle Isole Canarie, rotta prescelta rispetto alla rotta del Mediterraneo occidentale, più lunga ma meno pericolosa (Villa, 2021)

Negli Stati europei, parallelamente alle limitazioni degli spostamenti dovuti alla pandemia Covid-19, si è assistito un inasprimento delle politiche migratorie e all'aumento dei controlli lungo i confini, con conseguente minor possibilità per i migranti, di accesso alle vie legali. Nel 2020, infatti, sono stati rilasciati il 24% in meno di permessi di soggiorno nell'Unione Europea. L'attraversamento irregolare dei confini europei ha registrato nel 2021 un aumento del 60% rispetto all'anno precedente, di cui più di 110.000 per via marittime e quasi 90.000 per le vie terrestri (Commissione Europea, Statistiche sulla migrazione, 2022)

## 1.4. Conclusioni

Questo primo capitolo, propedeutico per la comprensione dei successivi ed all'analisi dell'operato dell'Unione Europea in relazione alle politiche migratorie e di vicinato, ha l'obiettivo di delineare un quadro generale sulle migrazioni, con specifico riferimento alla regione Euro-Mediterranea. Nella prima sezione è stata brevemente chiarita la terminologia utilizzata per descrivere le migrazioni, fondamentale per comprendere il fenomeno migratorio ed il quadro giuridico riferibile allo stesso che è indubbiamente ampio e diversificato. Partendo da questo assunto, si può comprendere la complessità ed eterogeneità delle migrazioni; le motivazioni, le rotte e le tempistiche degli spostamenti internazionali non possono, infatti, essere generalizzate, ma è necessaria un'analisi puntuale delle stesse.

Questa complessità emerge chiaramente nell'analisi del secondo paragrafo, che si concentra sulla crisi migratoria del 2015. L'estate e l'autunno di quell'anno, registrano un eccezionale numero di arrivi di migranti, principalmente di nazionalità siriana ed afgana, che, partendo da Libia e Turchia, attraversando il Mar Mediterraneo, approdano in Italia e Grecia, mete finali, rispettivamente, della rotta del Mediterraneo centrale e del Mediterraneo orientale. I fattori di spinta alla migrazione sono principalmente politici, quali la presenza di conflitti, di gruppi terroristici e paramilitari, che giustificano il timore di essere in forte pericolo, rapiti o arruolati forzatamente, a cui si aggiunge il fattore economico, con la consapevolezza di non poter più garantire nel proprio Paese un futuro dignitoso ai propri figli. Dal report *"Destination Europe?"* si apprende che il viaggio di molti migranti dura da uno a cinque anni, utilizza più rotte, e vie, sia legali, sia illegali e di diversi mezzi. In qualunque caso, un fattore accomuna tutti i migranti e richiedenti asilo: il ruolo svolto in chiara violazione del diritto internazionale, dai trafficanti di esseri umani, in particolare nella crisi del 2015. Il difficile accesso alle rotte legali previste per le migrazioni, l'inasprimento delle politiche migratorie in Europa e la conseguente securizzazione dei confini, ha reso, nella maggior parte dei casi, le vie illegali gestite dai trafficanti l'unica soluzione percorribile per chi aveva assoluta necessità di migrare.

Il terzo sezione si incentra sull'analisi del fenomeno migratorio verificatosi nel 2021, e descritto dalle statistiche più recenti, che registrano un incremento degli arrivi rispetto all'anno precedente, senza però mai raggiungere i numeri del 2015. Anche nel 2021, il Mediterraneo resta la rotta centrale per accedere all'Unione Europea e le rotte marittime più frequentate sono quella centrale e quella occidentale. I principali porti di partenza sono quelli marocchini e quelli libici, mentre quelli d'arrivo sono quelli spagnoli, sia nel continente, sia nelle Isole Canarie, e quelli italiani. A differenza del 2015, i fattori di spinta sono prevalentemente di tipo economico. Infatti, tutti i Paesi della regione MENA hanno risentito negativamente della crisi economica, dovuta alla pandemia, in quanto la contrazione del commercio globale e degli spostamenti internazionali, ha causato il crollo dei prezzi, l'aumento della disoccupazione e l'aumento del debito pubblico in molti Paesi della regione, fortemente dipendenti dalla produzione ed esportazione di materie prime e dall'andamento dei flussi turistici. Questa crisi ha, inoltre, aggravato una generale situazione di instabilità, dovuta allo scontento

sociale ed al malessere diffuso in ampi strati della popolazione. Altra conseguenza delle restrizioni è stata la regionalizzazione dei flussi, ovvero l'abbreviamento delle rotte migratorie.

Nel capitolo successivo, analizzerò la risposta interna ed esterna fornita dall'Unione Europea alla crisi migratoria, comparando la politica migratoria e di asilo e la politica europea di vicinato.

## CAPITOLO II - LE RISPOSTE DELL'UNIONE EUROPEA

### 2.1. Introduzione

Il 13 dicembre 2007 i capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri dell'Unione Europea firmano il Trattato di Lisbona, che verrà ratificato da tutti gli Stati, entrando ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009. Il Trattato di Lisbona introduce delle riforme istituzionali significative, dando forma all'Unione Europea che conosciamo oggi.

Tra queste, una delle più importanti è quella che porta all'abolizione del sistema a tre pilastri, introdotto dal Trattato di Maastricht (1992). I tre pilastri rappresentavano le aree di cooperazione oggetto costituente della politica europea, ovvero il Mercato Unito; la politica estera e di sicurezza comune (PESC); giustizia e affari interni (GAI). Il primo pilastro era caratterizzato da un carattere sovranazionale, proprio della Comunità Europea, mentre gli altri due, specialmente nella PESC, erano caratterizzati da una struttura intergovernativa. Il Trattato di Maastricht cambia la denominazione della CEE in Comunità Europea, volendo evidenziare la volontà della Comunità Europea di avere una vocazione politica e sociale, oltre che economica, attraverso, ad esempio, l'istituzione della Cittadinanza europea. Inoltre, conferma un modello di integrazione europea non necessariamente uniforme, che segue una logica di differenziazione dei regimi istituzionali, garantendo ai Governi la possibilità di decidere l'intensità o la velocità del processo di integrazione. Questo modello verrà chiamato dell'"Europa a più velocità o a geometria variabile a cerchi concentrici" (Villani, 2020).

Il Trattato di Lisbona abolisce, il sistema a tre pilastri, ma ne mantiene la struttura bi-costituzionale, istituzionalizzando come processi decisionali la governance sovranazionale e la governance intergovernativa. Il primo è caratterizzato da un quadrilatero istituzionale, con un legislativo bicamerale (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo) ed un esecutivo duale (Consiglio europeo e Commissione). La procedura legislativa ordinaria, anche conosciuta come codecisione, pone, nel processo legislativo, le due "Camere" sullo stesso livello, mentre la Commissione mantiene esclusivamente il potere d'iniziativa. Questo sistema si basa sui principi della legittimità ed efficienza ed è caratterizzato da una chiara divisione dei poteri. Inoltre, il Parlamento Europeo e la Commissione, pur restando due Istituzioni indipendenti, sono legate da un sistema di controllo, con pesi e contrappesi. Grazie al Trattato di Lisbona, la governance sovranazionale ottiene un grado soddisfacente di democraticità, rafforzando il ruolo del Parlamento e ponendo la Corte di Giustizia Europea come garante, preposta a risolvere le controversie tra Stati membri e/o tra Istituzioni europee, o tra queste ultime. Tale caso rappresenta la c.d. "integrazione attraverso il diritto" (Fabbrini, 2017)

Il secondo sistema di governance è quello intergovernativo, che trova applicazione nella PESC e GAI. In tal caso si parla di "integrazione attraverso il coordinamento tra gli Stati membri". Questo sistema istituzionale è incentrato sugli Stati membri, rappresentati dai Capi di Governo o di Stato, riuniti nel Consiglio europeo, o dai diversi ministri nel Consiglio dell'UE. Il Consiglio, come prescritto dall'art. 16 TUE:

esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati (art. 16, comma 1, TUE)

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata o, più frequentemente, all'unanimità, Consiglio delibera a maggioranza qualificata, intendendo per maggioranza il 72% dei membri rappresentanti almeno il 65% della popolazione; nel caso in cui non tutti gli Stati membri partecipino alla votazione, la maggioranza si raggiunge con il 55%, fermo restando la rappresentanza del 65% della popolazione e con una minoranza di blocco che deve rappresentare almeno il 35% della popolazione, più un altro Stato. Nella prassi la regola della maggioranza qualificata si applica alle votazioni in relazione a materie che appartengono alla costituzione sovranazionale. Invece, per quanto riguarda le materie che appartengono alla costituzione intergovernativa, il Consiglio delibera all'unanimità. È richiesta l'unanimità per le votazioni che riguardano l'azione esterna dell'Unione e nella politica estera e di sicurezza comune, oltre che, per esempio in materia di ampliamento dei diritti dei cittadini UE, modifica dei Trattati e decisioni relative al recesso di uno Stato. Se espressamente previsto dal Trattato, il Consiglio può votare a maggioranza semplice. L'astensione dei Membri presenti o rappresentati non osta alla votazione. Inoltre, è previsto che uno Stato possa delegare la prerogativa del voto ad un altro Stato membro (Villani, 2020). Nel corso degli anni si è osservato che il Consiglio europeo ha avuto una tendenza ad assumere una funzione esecutiva, delineando le linee guida, e delegando le funzioni legislative al Consiglio dell'UE (Fabbrini, 2017). Per comprendere la centralità che questo sistema di governance ha assunto negli anni, dal 2010 a maggio 2022, il Consiglio europeo si è riunito 84 volte, per una media di 7 riunioni annue, a fronte delle due riunioni semestrali obbligatoriamente previste dall'art. 15 comma 3 TUE. Da inizio 2015, periodo di inizio della crisi migratoria, a maggio 2022, il Consiglio europeo si è riunito 74 volte, circa 10 volte all'anno, di cui 45 volte per trattare temi riguardanti Affari esteri e internazionali, 15 volte per Affari interni e 12 volte per Sicurezza e difesa. In queste sedi sono state prese le decisioni più rilevanti in risposta alla crisi migratoria, in merito alla politica d'asilo e migratoria e la politica di vicinato (Consiglio europeo, Calendario riunioni).

Questo capitolo è suddiviso in due sezioni, a loro volta suddivise in due sottosezioni.

Nella prima sezione verrà analizzata la politica europea d'asilo e migratoria, proponendo in primis, un inquadramento giuridico, mentre nella sottosezione verranno analizzate le risposte fornite dall'Unione Europea, principalmente assunte in sede di Consiglio europeo. La seconda sezione è strutturata come la prima, ma ha però, come oggetto, l'analisi della politica europea di vicinato.

In questo capitolo, per fornire una risposta alla domanda di ricerca, verificherò le due ipotesi di ricerca. Nella prima sezione cercherò di verificare se in relazione alla redistribuzione interna dei migranti, si assiste ad una mancanza o assenza di cooperazione tra gli Stati, dovuta all'interdipendenza asimmetrica esistente tra gli stessi. Contrariamente, nella seconda sezione, indagherò se in relazione alla gestione dei flussi, si può

osservare una cooperazione tra gli Stati, poiché vi è una situazione d'interdipendenza simmetrica e dunque, al tavolo negoziale, gli Stati membri posseggono lo stesso potere negoziale.

## **2.2. La politica europea d'asilo e migratoria**

### **2.2.1. Quadro giuridico**

L'art. 3 par. 2 TUE enuncia che uno dei principali obiettivi dell'Unione Europea è la creazione di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza (SLSG), area di policy definita più nel dettaglio negli art. da 67 a 89 TFUE, con i quali si danno disposizioni in materia di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione (capo 1 e 2), in materia di cooperazione giudiziaria civile, penale e cooperazione tra polizie (capo 3,4 e 5). In relazione alla creazione della SLSG si devono, inoltre, menzionare l'art. 6 TUE, salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; l'art. 8 TFUE lotta contro le disuguaglianze; gli artt. da 18 a 25 TFUE aventi ad oggetto la non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione. Come viene chiarito esplicitamente nel comma 1 art. 67 TFUE, la creazione di tale spazio deve essere fatta nel rispetto dei valori e i principi dell'Unione Europea, quale il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo ed il principio di eguaglianza, che vieta le discriminazioni per motivi di nazionalità o genere ed in generale vieta la disparità di trattamento (Villani, 2020). L'art. 67 TFUE sancisce, infatti, che:

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.
2. 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.
3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (art. 67, TFUE)

In relazione alla SLSG, con la ratifica del Trattato di Lisbona vengono introdotte le seguenti novità. Una procedura decisionale più efficace e democratica: a seguito dell'abolizione del terzo pilastro sulla cooperazione intergovernativa, i testi legislativi vengono approvati, in linea di principio, secondo la procedura legislativa ordinaria prevista dall'art.294 TFUE. Co-decisorio sono il Consiglio, che vota a maggioranza qualificata, ed il Parlamento. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, i quali, secondo il principio di sussidiarietà, hanno otto settimane per analizzare la proposta legislativa. Inoltre, se un quarto dei Parlamenti ne fa esplicita richiesta, la proposta deve essere riesaminata. La Corte di giustizia dell'UE si può pronunciare in via pregiudiziale in materia di SLSG. La Commissione ha un maggior potere di monitoraggio, potendo presentare ricorso nei confronti di Stati Membri che non hanno rispettato le disposizioni previste in materia. Infine, attraverso il Consiglio, gli Stati membri possono intervenire nella valutazione dell'attuazione delle



politiche della SLSG. Per l'attuazione delle politiche della SLSG sono state istituite diverse Agenzie Europee. In materia di immigrazione e asilo, tra le quali è importante citare l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (Parlamento Europeo, SLSG).

Nella definizione della SLSG, il Consiglio Europeo ha svolto un centrale ruolo programmatico. L'art. 68 TFUE, infatti, indica il Consiglio Europeo come incaricato di definire gli orientamenti strategici per la creazione del quadro legislativo (Parlamento Europeo, SLSG).

Per quanto riguarda il quadro giuridico delle politiche di asilo e immigrazione, l'azione dell'Unione Europea si svolge all'interno del quadro normativo definito a livello internazionale, brevemente introdotto nel primo capitolo di questo elaborato. I principali Trattati di riferimento in materia sono la Convenzione di Ginevra sullo Status dei rifugiati (1951) e il relativo Protocollo del 1967, oltre che la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo (1949), che sancisce il diritto di cercare asilo, concetto ripreso dalla Dichiarazione sull'asilo territoriale (1967). È importante chiarire che quelli sopra elencati sono strumenti di *soft law*, che non sono produttivi di obblighi giuridici internazionali. In tema di trattamento degli stranieri, l'unico obbligo che viene posto in capo agli Stati, è quello di *non refoulement*, trattato nel capitolo 1 (Parlamento Europeo, SLSG).

Come dichiarato nel par. 2 dell'art. 67 TFUE, l'obiettivo dell'UE è quello di sviluppare una politica comune in materia asilo, immigrazione e protezione delle frontiere esterne, fondata su due principi: il principio di solidarietà tra gli Stati membri ed il già menzionato principio di uguaglianza. Il trattato di Maastricht introduce per la prima volta nel quadro istituzionale dell'UE, la cooperazione intergovernativa in materia di asilo, mentre il successivo Trattato di Amsterdam del 1999, definisce uno specifico iter istituzionale per l'elaborazione di testi legislativi in materia di asilo. Anche tale meccanismo, prevede sempre la centralità del Consiglio, che decide all'unanimità, previa consultazione del PE. Dal 2005 in poi verrà applicata la procedura di codecisione, meglio nota come procedura legislativa ordinaria. L'iter per la definizione della politica comune di asilo viene stabilito nel "Consiglio di Tempere" del 1999, che introduce norme minime comuni in relazione alle procedure di asilo ed il riconoscimento, per coloro che lo ottengono, di uno status riconosciuto e valido in tutti gli Stati membri. Questa prima fase si concretizza nell'istituzione del "Sistema europeo comune di asilo (CEAS)", per la definizione dei criteri e meccanismi per l'individuazione del Paese membro, competente ad esaminare le domande di asilo e l'eventuale assegnazione di uno status, sostituendo i meccanismi definiti dalla Convenzione Internazionale di Dublino del 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo; definisce, inoltre, norme comuni minime sull'accoglienza, i requisiti per l'ottenimento della protezione internazionale e temporanea, quest'ultima prevista in caso di afflussi di massa, e le procedure per l'assegnazione dello status di rifugiato (Parlamento Europeo, SLSG).

Nel dicembre 2009, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, determina importanti cambiamenti, che portano alla creazione di un sistema comune europeo, finalizzato alla definizione dello status e delle procedure per l'elaborazione delle domande. Il nuovo sistema avrebbe dovuto comprendere i seguenti elementi: l'istituzione

di uno status uniforme in materia di asilo e uno in materia di protezione sussidiaria; la creazione un sistema comune di protezione temporanea; la definizione di procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, di criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo e di norme concernenti le condizioni di accoglienza; il partenariato e la cooperazione con i paesi terzi (Parlamento Europeo, SLSG)

L'art. 80 TFUE sancisce il principio guida delle politiche di asilo e migratorie, ovvero il "principio di solidarietà ed equa redistribuzione delle responsabilità e degli oneri finanziari". Nello stesso anno viene adottato il Programma di Stoccolma, con il principale obiettivo di creare un sistema che promuova la solidarietà tra gli Stati, in particolare in aiuto dei Paesi membri sottoposti a forte pressioni migratorie. Tale sistema pone al centro l'EASO, anche se, in questa seconda fase, si perde l'attivismo normativo che aveva caratterizzato la prima fase, a cui si aggiungono i ritardi nel recepimento delle riforme. Tutto questo insieme di fattori critici, andrà, a coincidere con la crisi del 2015 (Parlamento Europeo, SLSG)

Le principali riforme post-Lisbona, introdotte in materia di asilo sono: la rifusione della direttiva qualifiche (dir. 2011/95/UE), la rifusione del regolamento di Dublino (reg. 604/2013), del regolamento Eurodac (reg. 603/2013), della direttiva sulle condizioni di accoglienza (dir. 2013/33/UE) e della direttiva sulle procedure di asilo (dir. 2013/32/UE)

In risposta al significativo aumento dei flussi migratori del 2014, la Commissione presenta nel maggio 2015 il documento programmatico "Agenda Europea sulla migrazione", proponendo l'istituzione di punti di crisi, gestiti da diverse Agenzie Europee, come l'EASO, Frontex ed Europol, per facilitare l'identificazione e registrazione dei migranti; si sarebbe, inoltre, dovuto prevedere un sistema di ricollocamento rapido per i beneficiari della protezione internazionale. Questo sistema venne proposto per assistere principalmente Italia e Grecia. L'Agenda viene adottata dal Consiglio nel settembre 2015, ma la sua attuazione si rivelerà fallimentare, in quanto il sistema di riallocazione procederà a rilento e le quote saranno inferiori a quelle previste (Parlamento Europeo, SLSG).

In seguito al fallimento dell'"Agenda Europea sulla migrazione" si sono susseguiti diversi tentativi per riformare il sistema CEAS, per garantire una risposta europea efficace, basata su Regolamenti direttamente applicabili, invece che su Direttive. Le varie proposte riformiste, si sono però in seno al Consiglio; tra queste, le più rilevanti provengono da relazioni del PE e della sua Commissione libertà, giustizia e affari interni (LIBE) e prevedono la semplificazione ed accorciamento della procedura di asilo, garantendo ai richiedenti asilo garanzie a livello europee ed adottando misure per contrastare gli abusi; la revisione del regolamento di Dublino, creando un meccanismo di assegnazione emergenziale in caso in cui uno Stato sia costretto a gestire una situazione sproporzionata alle sue capacità di accoglienza; la riforma dell'EASO, per agevolare un'armonizzazione nell'esame delle domande di asilo e monitorare l'applicazione del diritto

dell'Unione; ed infine, la creazione un quadro europeo per il reinsediamento, stabilendo norme comuni per l'ammissione degli stranieri

Le diverse relazioni del PE hanno valore propositivo e programmatico, indicando gli indirizzi che l'Unione Europea dovrebbe seguire, ma non hanno forza normativa, in quanto tali proposte devono essere approvate sia dalla Commissione che dal Consiglio, come prevede la procedura legislativa ordinaria (Parlamento Europeo, SLSG).

Da ultimo, è importante precisare che, di fronte alla crisi del 2015, il meccanismo emergenziale di ricollamento in caso di flussi massicci ed inattesi, previsto dalla Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, non è mai entrato in funzione. Il meccanismo aveva l'obiettivo di diminuire le disparità tra gli Stati membri, in caso di una situazione eccezionale, ma la Direttiva non entrò in vigore a causa delle forti tensioni all'interno del Consiglio e della necessità di raggiungere l'unanimità. Inoltre, si ritenne che la Direttiva fosse stata definita in termini eccessivamente vaghi (Parlamento Europeo, SLSG).

Prima di definire la politica migratoria, è fondamentale comprendere la suddivisione delle competenze tra Istituzioni europee e Stati Membri. Principio fondante dell'Unione, è il "principio di attribuzione", sancito dall'art. 4 e 5 TUE, secondo il quale gli Stati membri attribuiscono volontariamente dei poteri all'Unione, in relazione a diversi ambiti, definendo così i confini delle competenze delle Istituzioni europee. Il sistema delle competenze, art. da 2 a 6 TFUE, è costituito da tre gradi. Il primo grado è la "competenza esclusiva", ovvero quell'insieme di materie, definite da un elenco tassativo, la cui regolamentazione è attribuita esclusivamente alle Istituzioni europee. Il secondo grado è la "competenza concorrente", ovvero settori dove l'Unione svolge un ruolo di sostegno, completamento o coordinamento. In tali ambiti, sia gli Stati, sia l'Unione possono adottare atti giuridicamente vincolanti. Le materie sono definite da un elenco non tassativo. Il terzo e ultimo grado è la "competenza di sostegno o di coordinamento", dove le istituzioni europee possono svolgere esclusivamente un ruolo marginale di coordinamento o sostegno se richiesto dagli Stati membri e non può emanare norme di armonizzazione. La SLSG ricade nel secondo e terzo grado di attribuzione. In materia di immigrazione regolare, l'UE definisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Stati terzi e le condizioni per il ricongiungimento familiare. Gli Stati membri decidono, invece, il numero di lavoratori provenienti da Paesi terzi, che possono essere ammessi al loro interno, dando la precedenza ai lavoratori cittadini degli Stati membri. Per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini stranieri, l'UE può fornire degli incentivi e sostegni, ma non è prevista l'armonizzazione degli ordinamenti. In materia di immigrazione irregolare, l'operato dell'Unione si concentra sulla politica di rimpatrio, attraverso la ratifica di accordi con Paesi terzi (Parlamento Europeo, SLSG).

L'obiettivo della politica europea migratoria è quello di assicurare una corretta gestione dei flussi, garantendo un equo trattamento degli stranieri, il contrasto all'immigrazione irregolare, compreso la lotta al traffico di

esseri umani, e la promozione della cooperazione tra Stati membri e con Stati terzi (Parlamento Europeo, SLSG).

Il Consiglio europeo ha definito gli orientamenti strategici in materia di recepimento, attuazione e consolidamento di norme e misure nel quadro della SLSG per il periodo 2014-2020, esprimendo una visione olistica in materia di migrazione, sostenendo gli ingressi regolari, offrendo protezione a chi ne necessita, contrastando l'immigrazione irregolare e assicurando un'efficace gestione delle frontiere. Gli sviluppi legislativi post-Lisbona, si concentrano su tre aspetti: migrazione regolare, integrazione e immigrazione irregolare. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'operato delle Istituzioni Europee si è concentrato sulla definizione dei criteri per ottenere la c.d. "Carta blu", necessaria per i ricongiungimenti familiari e gli spostamenti all'interno dell'Unione; revisione delle condizioni di ingresso e di soggiorno all'interno dell'Unione; revisione della disciplina per i soggiornanti di lungo periodo. In materia di integrazione, le competenze dell'UE sono molto limitate, concentrandosi principalmente sulla disciplina relativa ai ricongiungimenti familiare e presentando linee guida e fori per la discussione. In relazione all'ultimo punto, l'azione normativa dell'Unione si è concentrata sul contrasto al traffico di esseri umani, definendo con la direttiva 2002/90/CE il reato di favoreggiamento all'ingresso, transito e soggiorno illegale. Il cosiddetto "pacchetto sul favoreggiamento" comprende anche la decisione quadro 2002/946/GAI che definisce le sanzioni penali e la Direttiva 2004/81/CE, avente ad oggetto la protezione delle vittime di tratta che cooperino con le Autorità. Sempre in relazione all'immigrazione irregolare, la Direttiva 2008/115/CE stabilisce norme e procedure per i rimpatri di cittadini che soggiornano irregolarmente nel territorio dell'Unione. Parallelamente allo sviluppo della normativa interna, l'Unione ha negoziato diversi accordi di riammissione con Stati terzi, sia di origine, sia di transito. Nel 2020, si contano un totale di 24 accordi informali in materia di rimpatrio e riammissione (Parlamento Europeo, SLSG).

### **2.2.2. La risposta interna dell'Unione Europea: cooperazione *at last*?**

La crisi migratoria del 2015 ha posto l'Unione Europea di fronte a due sfide, aventi ad oggetto:

1. la determinazione dello status di asilo e la distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri;
2. la limitazione e gestione dei flussi.

Questa sezione si concentrerà sul primo punto, ovvero sulla risposta interna data dall'Unione.

Fin dagli inizi, il Consiglio Europeo ha ricoperto un ruolo centrale nello sviluppo della politica comunitaria d'asilo e migratoria. Con l'introduzione del Trattato di Lisbona si è cercato di limitarne il potere, stabilendo il principio che le decisioni in materia, dovessero seguire la "procedura legislativa ordinaria", definita dall'art. 294 TFUE, che conferisce al Parlamento una posizione paritaria al Consiglio. Tale procedura prevede il seguente iter: la Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo ed al Consiglio; il primo delibera, trasmettendo la sua decisione al secondo, che può approvare la decisione del Parlamento o proporre

un'alternativa. In seconda lettura, il testo finale deve essere approvato, entro tre mesi, da entrambe le Istituzioni; in mancanza di accordo, si può convocare il Comitato di conciliazione, composto da membri del Consiglio e del Parlamento, nel quale la Commissione svolge un ruolo di supporto. Se entro sei settimane dalla convocazione, non si giunge ad un accordo, l'atto si considera non adottato.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tale procedura viene istituita per rispondere alle critiche di carenza di democraticità all'interno dell'Unione, bilanciando i poteri tra il PE, democraticamente eletto, ed il Consiglio (Villani, 2020). Tuttavia, l'art. 78 TFUE riporta al centro il Consiglio Europeo:

Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo (art. 78, comma 3, TFUE)

Come già precedentemente citato, una delle riforme più importanti in materia di asilo è la revisione del Regolamento di Dublino (reg. 604/2013), conosciuto anche come Regolamento di Dublino III, riforma della codifica, a livello europeo, dei contenuti della “Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità Europea”, meglio conosciuta come Convenzione di Dublino.

La Convenzione di Dublino viene firmata nel 1990, da 12 Stati europei. Con il Regolamento di Dublino II, essa verrà estesa a tutti gli Stati membri, con esclusione della Danimarca che si avvale della “clausola di opt-out”. Il “sistema Dublino” nasce per rispondere alla necessità di regolare l'immigrazione di cittadini provenienti da Paesi terzi. Infatti, se il Trattato di Schengen del 1985 avesse regolamentato la migrazione interna, la migrazione esterna sarebbe restata un'area di policy non ancora definita (Davis, 2019). All'inizio degli anni Novanta, fattori endogeni ed esogeni hanno evidenziato la necessità di cooperare in materia di politiche di asilo. Infatti, l'abolizione delle frontiere interne, ha spinto gli Stati membri dell'Europa nord-occidentale a cercare un accordo con gli Stati membri di confine, in particolare dell'Europa meridionale, con sistemi di controllo e di asilo deboli, per assicurarsi che imponessero un forte controllo ai confini, per evitare che richiedenti asilo, superate le deboli frontiere meridionali, potessero viaggiare liberamente nell'area Schengen (Zaun, 2017)

Lo scopo principale della Convenzione di Dublino fu quello di stabilire quale Stato fosse competente ad esaminare le domande di asilo, al fine di evitare che il migrante si trovasse in una sorta di “limbo”, in attesa che uno Stato decidesse sulla sua domanda d'asilo; altro fine era quello di evitare che un singolo Stato negasse arbitrariamente l'asilo, per scaricare su un altro Stato la responsabilità di analizzare ed assegnare ai migranti uno status. Infatti, nel caso in cui uno Stato membro venga meno alla sua responsabilità, il Regolamento di Dublino conferisce agli altri Stati l'autorità di rimpatriare il richiedente asilo nello Stato membro

effettivamente competente ad analizzare la sua domanda. Un altro obiettivo era rappresentato dalla necessità di arginare il fenomeno dell'”*asylum shopping*”, ovvero la presentazione della domanda di asilo solo agli Stati membri che offrirono maggiori benefici o maggiori probabilità di accettazione. In questo contesto, gli Stati membri con sistemi di asilo più forti e con maggiori possibilità di accoglienza, come la Germania, sarebbero stati sovraccaricati di domande di asilo, rispetto agli Stati membri con sistemi di asilo più deboli e con minori opportunità. L'*asylum shopping* poneva un problema opposto a quello attuale: un potenziale aumento della pressione sugli Stati membri offerenti i migliori benefici, avrebbe portato questi sistemi di asilo in una situazione di difficoltà, con strutture in crisi e pochi fondi, proprio come i sistemi di asilo che i migranti hanno inizialmente cercato di evitare. Ulteriore obiettivo era quello di evitare che i richiedenti asilo presentassero più domande in diversi Stati membri, nella speranza di aumentare le possibilità di veder accettata la propria domanda o di ottenere un'accoglienza migliore, con la conseguenza, però, di rallentare l'intero sistema di asilo (Davis, 2019).

Dalla sua entrata in vigore, il sistema Dublino è stato riformato due volte. L'ultima riforma, nota come Regolamento di Dublino III (UE 604/2013), ha cercato di aumentare l'efficienza del sistema di asilo e di tutelare le esigenze dei richiedenti asilo. In primo luogo, ha cercato di allentare la pressione sugli "hotspot" migratori, istituendo l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo nell'ambito del CEAS e fornendo squadre di sostegno per l'asilo, attraverso un pool di intervento; ha poi garantito l'assistenza legale gratuita ai richiedenti asilo ed ha imposto limiti rigorosi alla durata della detenzione nei campi e nei centri per rifugiati. (Davis, 2019). Nonostante le riforme introdotte dal Regolamento di Dublino III, il principio fondante del “sistema Dublino” resta invariato, conseguentemente gli Stati di confine, come quelli che si affacciano sul Mediterraneo, si trovano a gestire un maggior numero di domande asilo, rispetto agli Stati continentali, creandosi una profonda disparità tra gli Stati membri. Appare evidente che la regola dello "Stato di primo ingresso" è una soluzione efficace per bilanciare la responsabilità tra gli Stati membri, solo nel caso in cui gli Stati siano esposti in pari misura ai flussi migratori. In realtà, alcuni Stati membri dell'UE sostengono costantemente un onere maggiore di responsabilità per le domande di asilo. Questo problema strutturale emerse in maniera inequivocabile nell'estate del 2015 (Davis, 2019).

Applicando il paradigma dell'intergovernamentalismo liberale, si giunge alla seguenti conclusioni: in relazione alle politiche d'asilo, gli Stati perseguono lo stesso fine, ossia ridurre l'immigrazione a livelli tali che non possano influire negativamente sul consenso interno e conseguentemente sull'operato del Governo in carica, in ogni Stato membro, molti, e di solito la maggior parte, degli elettori si oppongono con forza ad un aumento dell'immigrazione esterna, tema centrale per gli stessi. Gli orientamenti nazionali sulla politica migratoria derivano quindi, principalmente da pressioni sociali e politiche interne volte a gestire in modo vantaggioso, per la maggioranza dell'opinione pubblica, il movimento di migranti e richiedenti asilo, per la quale il fine di facilitare una migrazione sicura in Europa, distribuire i rifugiati in modo equo e proteggere l'integrità dell'accordo di Schengen, appare del tutto secondario. Tuttavia, l'esposizione diseguale ai flussi di

migranti genera interessi contrastanti e ogni Governo europeo si è trovato, e/o si trova, in una delle quattro seguenti posizioni: quella di uno Stato di prima linea, destinazione, di transito o di spettatore (Schimmelfenning, 2018).

Gli Stati di prima linea, come Grecia, Italia e Malta, si trovano al confine esterno dell'UE, dove sbarcano i migranti. Nel breve termine, l'impatto dei flussi migratori è elevato, ma poiché non offrono condizioni sociali o politiche attraenti per i richiedenti asilo, nel lungo termine i costi derivanti da uno shock esogeno diminuiscono. Tuttavia, se gli Stati di destinazione rifiutano unilateralmente di ammettere altri migranti, questi Stati si trovano a controllare le frontiere esterne dell'UE e allo stesso tempo a gestire le domande di asilo, con sistemi solitamente poco preparati, lenti e con regolamentazioni vaghe ed imprecise. Gli Stati di destinazione come Germania e Svezia sono caratterizzati da economie solide e condizioni di asilo relativamente generose. Sulla base di flussi programmati e controllati di immigrazione, possono essere disposti ad accogliere un certo numero di migranti; tuttavia, il verificarsi di uno shock esogeno, che innesca un improvviso aumento della migrazione, alimenta l'opposizione politica. Gli Stati di transito, come l'Ungheria e la Slovenia, si trovano sulle rotte migratorie tra gli Stati di prima linea e quelli di destinazione. Se gli shock esogeni aumentano i flussi di migranti, e in particolare se gli Stati di destinazione chiudono le loro frontiere, gli Stati di transito si trovano ad ospitare rifugiati che restano bloccati nel loro Paese. Tali Stati sostengono tacitamente un rafforzamento della politica esterna di contenimento, purché il costo a loro carico rimanga basso. Inoltre, non hanno alcuna motivazione per sostenere l'allocazione centralizzata dei rifugiati, in quanto tendono a scaricare gli oneri della gestione dei rifugiati sugli Stati di primo arrivo e hanno la possibilità di chiudere i loro confini (Schimmelfenning, 2018).

Sul tavolo di negoziazione europeo, il primo gruppo sarà a favore di un sistema che distribuisca gli oneri derivanti dalla gestione delle frontiere e, facendo riferimento ai principi di solidarietà, assicuri un'equa redistribuzione delle domande di asilo, ad esempio utilizzando un sistema di quote basato sul PIL. Anche il secondo gruppo potrebbe essere a favore di un sistema di controllo comune delle frontiere esterne, cercando anche di proteggere altri valori, quali la libera circolazione all'interno della zona Schengen. Come soluzione ottimale, tuttavia, preferirebbe che gli Stati in prima linea mantenessero la responsabilità di sorvegliare le proprie frontiere e di accogliere i migranti che arrivano, contribuendo a sostenere i costi derivanti dall'accoglienza. Il terzo gruppo ha solo una limitata ragione per sostenere l'allocazione centralizzata dei rifugiati, preferendo semplicemente chiudere i loro confini. Infine, gli Stati che si trovano in posizione marginale, non hanno alcun interesse alla cooperazione, né positiva né negativa, perché non sopportano nessun tipo di costo. Per loro, gli accordi di polizia o di quote comuni impongono un onere senza un corrispondente beneficio; tuttavia, possono accettare un modesto coordinamento politico, tacito o facoltativo, tra "coalizioni di volenterosi", per contribuire a risolvere tale problema (Schimmelfenning, 2018).

Gli Stati membri hanno la possibilità di agire unilateralmente, sospendendo, o minacciando di sospendere gli accordi di Schengen, rendendo così il sostegno ad un sistema di quote centralizzate ancora più limitato. Sul tavolo delle contrattazioni, infatti, gli Stati di destinazione e di transito godono di una posizione contrattuale dominante, esercitando il loro potere negoziale, chiudendo o aprendo le frontiere, costringendo così gli Stati in prima linea a ospitare i migranti. Questa politica unilaterale non è priva di costi: controllare o recintare le frontiere comporta oneri e disagi, a persone e imprese che attraversano i confini europei in base all'accordo di Schengen. Tuttavia, in presenza di alti livelli di migrazione, questa opzione unilaterale diventa più attraente rispetto a quella di sopportare una migrazione continua (Schimmelfenning, 2018). La temporanea deroga del Trattato di Schengen venne attuata nel 2015 da Germania, Austria, Francia, Slovacchia, Polonia ed Olanda, giustificata a causa dell'elevato numero di arrivi e per garantire una migrazione ordinata e sicura (Romano, 2015). Gli Stati in prima linea si trovano invece in una posizione contrattuale debole, poiché hanno poche opzioni politiche unilateralmente praticabili: non possono respingere i migranti se gli Stati di destinazione e di transito non permettono loro di entrare e quindi l'unica alternativa per loro percorribile è quella di rifiutare di accogliere i migranti che raggiungono il loro territorio (o le loro acque territoriali), in aperta violazione del Diritto Internazionale. Il ridotto potere di contrattazione che conservano nell'UE, dipende dalla volontà degli Stati di destinazione di evitare l'imbarazzo legale e umanitario internazionale, oltre ai contraccolpi politici ed economici che deriverebbero dalla sospensione del regime di Schengen (Schimmelfenning, 2018).

Tali considerazioni hanno trovato riscontro nei fatti, in quanto, nonostante la situazione emergenziale e la chiara necessità di riformare il sistema d'asilo e migratorio europeo, i tentativi di riforma e le poche misure poste in essere si sono rivelati poco efficaci, se non addirittura fallimentari (Davis, 2019). A titolo di esempio, si può citare la proposta della Commissione, formulata nel settembre 2015, di redistribuire 120.000 richiedenti asilo, collocati in Italia e Grecia, seguendo un sistema di quote basato su parametri, come PIL, tasso di crescita, numero di abitanti. La proposta della Commissione venne approvata con maggioranza qualificata dal Consiglio Affari Interni, previa consultazione del Parlamento. L'opposizione venne fortemente espressa da Ungheria, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca (Romano, 2015). A supporto della proposta della Commissione, è importante menzionare l'intervento al Parlamento Europeo dall'allora Cancelliera tedesca, Angela Merkel e dal presidente francese Hollande, a favore di una riforma del sistema Dublino che favorisca la gestione comune del sistema d'asilo. Tuttavia, alla sessione de La Valletta del Consiglio europeo, un gruppo di Stati dell'Est, espressero la loro forte opposizione alla proposta della Commissione di istituire un sistema permanente di solidarietà tra gli Stati membri per far fronte alle emergenze (Fabbrini, 2017).

Per le medesime ragioni non vennero attivati il sistema emergenziale previsto dalla Direttiva 2001/55/CE del Consiglio e l'art. 78 TFUE. La Direttiva del 2001 prevedeva l'assegnazione di uno status di protezione temporanea, concesso per alleggerire i sistemi accoglienza in caso di arrivi straordinari (Favilli, 2018).



All'interno della costituzione intergovernativa, la presenza di interdipendenza asimmetrica tra gli Stati membri, dovuta al fatto che gli Stati sono portatori di interessi divergenti, risulterà una mancanza o assenza di cooperazione tra essi, in quanto ogni Stato cercherà di massimizzare i propri interessi, sostenendo i costi minori. Al tavolo delle negoziazioni gli Stati che ritengono di sostenere i costi più alti, si trovano in una posizione svantaggiata all'interno del negoziato, essendo disposti a scendere a compromessi, pur di favorire la cooperazione. Al contrario, gli Stati che ritengono di non dover sostenere costi elevati, si trovano in una posizione negoziale vantaggiosa. A questa potenziale situazione di impasse, si aggiunge la possibilità degli Stati di agire unilateralmente, ad esempio attraverso la sospensione degli accordi di Schengen. L'impossibilità di trovare un accordo intergovernativo sulla redistribuzione dei migranti spiega perché il focus delle negoziazioni si sia spostato sulla diminuzione degli arrivi, esternalizzando una problematica prettamente interna (Schimmelfenning, 2018)

### **2.3. La politica europea di vicinato**

#### **2.3.1. Quadro giuridico**

Tra i tre pilastri introdotti dal Trattato di Maastricht, rientra la politica estera e di sicurezza comune (PESC), nata con il fine di promuovere la cooperazione internazionale, mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, oltre che per promuovere all'estero i valori dell'Unione, quali i principi democratici, il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali (Parlamento Europeo, Politica estera). Con l'introduzione del Trattato di Lisbona, e la conseguente abolizione del sistema a tre pilastri, in materia di politica estera e di sicurezza comune, vengono introdotte diverse novità, volendosi perseguire un approccio comune e più ampio nell'azione esterna. In primo luogo, l'Unione Europea assume personalità giuridica, che implica la capacità di negoziare e ratificare trattati internazionali, diventare membro di Organizzazioni Internazionali e Convenzioni. In secondo luogo, l'azione esterna viene divisa in diverse aree: la politica estera comune (PESC), la politica di sicurezza e difesa comune (PSDS), la cooperazione allo sviluppo, azione umanitaria, la politica di allargamento e la politica di vicinato (Comelli, 2013).

L'azione esterna deve seguire i principi dell'Unione Europea, sanciti nel TUE, oltre che i principi derivati dal Diritto Internazionale e dai diversi Trattati, come la Carta delle Nazioni Unite. Il TUE fornisce anche indicazioni sulle modalità di azione, indicando come principi guida il multilateralismo e l'utilizzo di fori comuni, come le Nazioni Unite. In aggiunta a ciò, l'operato esterno dell'Unione deve seguire il principio di coerenza, assicurando un'azione armoniosa tra i diversi settori, oltre che tra le diverse Istituzioni ed il principio di solidarietà e lealtà tra gli Stati membri. Tuttavia, nella Dichiarazione 13 e 14 sulla PESC, allegate al Trattato di Lisbona, si riconosce l'indipendenza dell'azione esterna degli Stati membri, in quanto i loro poteri e responsabilità sono riconosciuti e salvaguardati (Comelli, 2013)

La Politica estera e di sicurezza comune, se pur non più costituente un "pilastro", resta "soggetta a norme e procedure specifiche" (art. 24, comma 1, TUE). Anch'essa appartiene alla costituzione intergovernativa, pone

al centro il Consiglio Europeo ed il Consiglio dell'UE, le cui decisioni sono prese all'unanimità ed il cui operato non porta all'adozione di atti legislativi. Nonostante il carattere spiccatamente intergovernativo, è importante menzionare l'istituzione di altri due organi: l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Servizio per l'Azione Esterna (SEAE).

L'art. 18 TUE pone l'Alto rappresentante a guida della politica estera e di sicurezza comune dell'Ue e viene nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, in accordo con il Presidente della Commissione; infatti, l'Alto Rappresentante è parte della Commissione, essendone il Vicepresidente, così come fa parte del Consiglio, in qualità di Presidente del Consiglio Affari Esteri. Inoltre, è il capo dell'Agenzia Europea per la difesa. Tale sistema è stato istituito per garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Ha un mandato di 5 anni, che può essere revocato dal Consiglio europeo (Villani, 2020).

Il Servizio per l'Azione Esterna dell'Unione (SEAE), istituito nel 2011, su decisione del Consiglio europeo, seguita da una risoluzione del PE, è l'organo che rappresenta il servizio diplomatico europeo. Supporta l'Alto Rappresentante dell'UE nella conduzione della politica estera e di sicurezza dell'UE, gestisce le relazioni diplomatiche ed i partenariati strategici con i Paesi non appartenenti all'UE, collabora con i servizi diplomatici nazionali dei Paesi dell'UE, con le Nazioni Unite e con altre grandi potenze. Le sue azioni perseguono la costruzione della pace, attraverso il sostegno politico, economico e pratico; della sicurezza; il mantenimento di buone relazioni con i paesi vicini dell'UE, attraverso la Politica europea di vicinato; gli aiuti allo sviluppo e quelli umanitari, in risposta alle crisi; la gestione dei cambiamenti climatici e le questioni relative ai diritti umani. Come già menzionato, il Servizio europeo per l'azione esterna, con sede a Bruxelles, è guidato dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza ed è composto da personale esperto messo a disposizione dal Consiglio dell'UE, dalla Commissione Europea e dai servizi diplomatici dei Paesi dell'UE e da una rete di delegazioni dell'UE all'estero (UE, EEAS).

Relativamente alla realizzazione della PESC, il Parlamento deve essere consultato, ma non svolge nessuna funzione di controllo o bilanciamento, la Commissione svolge un ruolo di supporto tecnico, mentre Corte di Giustizia non ha alcuna competenza, poiché il Consiglio delibera su decisioni, non atti legislativi (Villani, 2020).

L'azione esterna dell'Unione è suddivisa in diverse materie, tra le quali rientra la politica europea di vicinato (PEV) che regola le relazioni dell'UE con 16 dei più vicini Paesi, ad Est e a sud, identificati come vicinato orientale e vicinato meridionale. Nel primo, sono compresi i seguenti Paesi: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina e Russia. Nel secondo, invece, vi sono: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia (Commissione Europea, ENP).

La PEV è stata lanciata nel 2003 e sviluppata nel corso del 2004, con l'obiettivo di evitare l'emergere di nuove linee di divisione tra l'UE allargata ed i suoi vicini e di rafforzarne la prosperità, la stabilità e la sicurezza, come enunciato dall'art. 8 TUE, introdotto con il Trattato di Lisbona:

1. L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione.
2. Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica (art. 8, TUE)

Si basa sui valori della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. La PEV è stata rivista nel 2011, a seguito delle rivolte della "Primavera arabe". Tuttavia, visti i significativi sviluppi nel vicinato dal 2011, è diventato essenziale intraprendere un'ulteriore revisione della PEV. A questo proposito, il 18 novembre 2015 è stata pubblicata la "Comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza", che illustra le linee principali della revisione della PEV, a seguito di una consultazione pubblica che ha coinvolto i Paesi partner, le organizzazioni internazionali, le parti sociali, la società civile ed il mondo accademico. Come si può leggere nella dichiarazione, l'Unione resta fedele agli obiettivi menzionati nell'art. 8 TUE, ma rivede gli approcci, le priorità ed i metodi, a causa dei cambiamenti radicali che si sono susseguiti nel vicinato. Eventi quali le "Primavere arabe", la crisi migratoria, la minaccia terroristica e la violazione della sovranità territoriale ucraina da parte della Russia, hanno portato l'Unione a rinnovare i partenariati con i proprio vicini. La priorità della nuova PEV è promuovere la stabilità della regione, in termini politici, economici e di sicurezza attraverso un approccio differenziato. Obiettivi centrali restano la promozione della democrazia, la responsabilità ed il buon governo, i diritti umani e lo Stato di diritto. L'apertura dei mercati e la crescita, lo sviluppo economico inclusivo e, in particolare, le prospettive per i giovani, sono considerati la chiave per stabilizzare le società del vicinato. Nell'agenda rientrano anche sicurezza energetica ed azione per il cambiamento climatico, sia dell'UE che degli stessi partner, oltre che riforma del settore della sicurezza, prevenzione dei conflitti, politiche antiterrorismo e anti-radicalizzazione, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani. Tra i temi centrali rientra anche la garanzia di una mobilità sicura e legale e la lotta alla migrazione irregolare, alla tratta di esseri umani ed al contrabbando. A livello regionale, il Partenariato orientale dovrà seguire gli impegni assunti al vertice di Riga del 2015, mentre per il partenariato meridionale, l'Unione per il Mediterraneo potrà svolgere un ruolo più incisivo nel sostenere la cooperazione. Inoltre, l'Agenda 2030, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per lo Sviluppo Sostenibile e dei relativi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile forniranno le linee guida per l'Unione e per i partner. È importante menzionare la conclusione del paragrafo introduttivo della nuova PEV, dove viene sottolineato come "*this review is being closely coordinated as part of the broader work on the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy*" (Commissione Europea e Alto Rappresentate, 2015).

Per il raggiungimento degli obiettivi, la PEV si basa sia sulla cooperazione bilaterale, tra l'Unione e i singoli Stati partner, sia sulla cooperazione regionale e transfrontaliera. La PEV è finanziata attraverso diversi strumenti, quali lo "Strumento per il Vicinato, lo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale" (NDICI), con una dotazione di circa € 80 miliardi, approvato per il periodo 2021-2027; il "Piano Economico e d'Investimento" (EIP), piano per il recupero socio-economico post-pandemia; la "Piattaforma di Investimento per il Vicinato" (NIP), ovvero un meccanismo volto a sostenere progetti nei settori energetici, ambientali e dei trasporti, basato su fondi sia europei, sia dei singoli Stati Membri (Commissione Europea, ENP).

L'UE ha sviluppato pacchetti nazionali per sedici Paesi dell'Africa settentrionale e subsahariana. La fitta cooperazione bilaterale tra i singoli Stati membri e gli Stati nordafricani ha aperto la strada ad un ruolo più incisivo dell'UE. Tuttavia, non bisogna ritenere i Paesi partner come semplici attori passivi, in quanto tendono a capitalizzare la migrazione e i controlli alle frontiere, esercitando una sorta di "leva inversa" sulle loro controparti dell'UE (Trauner, 2017).

Osservando l'evoluzione della PEV, si può affermare che la gestione della migrazione è diventata il fulcro della politica di vicinato. Si possono evidenziare due approcci seguiti nello sviluppo delle politiche migratorie esterne dell'UE. Il primo approccio è stato restrittivo e orientato al controllo. In letteratura, questo approccio è stato anche interpretato attraverso i concetti quali "condizionalità delle politiche", "esternalizzazione" o "extraterritorializzazione". Il secondo approccio cerca di affrontare le cause che si verificano nei Paesi di origine dei migranti e che spingono le persone a migrare o a fuggire verso l'UE, utilizzando strumenti di politica estera (come le sanzioni per le violazioni dei diritti umani), la cooperazione economica e/o gli aiuti allo sviluppo. L'UE ha ripetutamente sottolineato che considera entrambi gli approcci, tuttavia, gli studiosi hanno sottolineato che l'approccio restrittivo tende a dominare, in particolare con l'avvento della PEV. Secondo molti Stati Membri, i Paesi limitrofi dovrebbero fare di più per frenare la migrazione indesiderata e cooperare per l'allontanamento dei migranti irregolari (Trauner, 2017).

Dall'analisi dei piani d'azione dei singoli Paesi operanti all'interno della PEV, è emerso che essi sottovalutavano la diversità del fenomeno migratorio dai diversi Paesi. Nella maggior parte dei casi, si limitavano al raggiungimento di obiettivi relativi al controllo della migrazione, al rafforzamento delle capacità e all'allineamento con quanto previsto dalle convenzioni internazionali. Ciò si riflette anche negli stanziamenti di bilancio: circa la metà dei fondi disponibili della PEV è stata spesa per questioni legate alla migrazione, confermando la prevalenza dell'approccio restrittivo. Allo stesso tempo, il tema della migrazione ha dato potere negoziale ai vicini mediterranei dell'UE. In conclusione, si può affermare che la PEV ha principalmente un approccio restrittivo e che mira al raggiungimento di interessi a breve termine, come la riduzione della migrazione irregolare dal vicinato, anche a spese dei diritti umani e della dignità dei migranti interessati. L'attenzione alle "cause profonde" è principalmente un artificio retorico, che aiuta a giustificare

l'agenda di controllo della migrazione esterna nel vicinato dell'UE, ma di fatto manca di sostanza e priorità (Trauner, 2017)

### **2.3.2. L'azione esterna dell'Unione Europea: cooperazione *at last*?**

Come menzionato nella sezione 2.2.2, la crisi migratoria ha posto l'Unione Europea di fronte a due sfide, aventi ad oggetto:

1. la determinazione dello status di asilo e la distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri;
2. la limitazione e gestione dei flussi.

Questa sezione si concentrerà sul secondo punto, ovvero sulla risposta esterna data dall'Unione.

Dallo scoppio della crisi, l'Unione Europea si è distinta per un forte attivismo in politica estera. Il Consiglio dell'Unione Europea "Affari esteri" ha tenuto 184 riunioni nel periodo 2015-2021 e nello stesso periodo il Consiglio europeo si è riunito 41 volte per trattare temi legati agli affari esteri ed internazionali (Consiglio europeo, Calendario riunioni).

Un punto fondamentale della nuova PEV sono le migrazioni. Come dichiarato nella Comunicazione congiunta del 18 novembre 2015, l'obiettivo della PEV è intensificare le relazioni con i Paesi vicini, in particolar modo con i Paesi della sponda meridionale, utilizzando sia strumenti di cooperazione bilaterale, attraverso, ad esempio, gli Accordi sulla Mobilità (Mobility Partnership), sia strumenti di cooperazione multilaterale, come il Piano d'azione condiviso de La Valletta (JVAP). In relazione al vicinato Sud, l'Unione ha concluso accordi di mobilità con Marocco, Tunisia e Giordania (EEAS, ENP). I piani di mobilità sono spesso presentati come "tripla vittoria" per i migranti, i paesi partner e gli Stati membri dell'UE. Le specifiche di ogni progetto possono essere diverse, ma tra i possibili impegni richiesti ai Paesi terzi vi sono la riammissione (dei propri cittadini e dei migranti in transito), iniziative per prevenire la migrazione irregolare migliorando il controllo delle frontiere, la lotta contro le truffe e le falsificazioni, la prevenzione del traffico di esseri umani e il sostegno all'occupazione produttiva e a condizioni di lavoro umane. Per far fronte a questi impegni, l'UE e i potenziali Stati membri partecipanti offrono la prospettiva di un sostegno finanziario e tecnico. I partenariati per la mobilità sono registrati legalmente sotto forma di dichiarazioni politiche tra i partecipanti. Pertanto, gli accordi non sono giuridicamente vincolanti. Infatti, i partenariati sono flessibili, intesi come "documenti vivi", invitando agli attori coinvolti a adattare il partenariato in base ai cambiamenti e alle nuove esigenze (Brocza, 2015). Il Piano d'Azione di La Valletta, invece, persegue i seguenti obiettivi: affrontare le cause profonde della migrazione, promuovere la migrazione legale, contrastare il traffico di esseri umani, tutelare i richiedenti asilo e i migranti e collaborare in materia di rimpatrio e riammissione. Per contribuire all'attuazione di tale piano, è stato istituito il Fondo Fiduciario d'Emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF Africa), di circa €2 miliardi provenienti dal Fondo europeo di Sviluppo (FES), donazioni dei singoli Stati membri e di due Stati non-UE, la Norvegia e la Svizzera (Senato, 2015).

Inoltre, in materia di migrazione, si contano 24 accordi informali in materia di rimpatrio e riammissione, negoziati dall'Unione (Parlamento Europeo, SLSG) e non si può non menzionare l'Accordo tra UE e Turchia, firmato nel 2016 e recentemente rinnovato. L'Accordo, pur non rientrando nella politica di vicinato, aveva l'obiettivo di fermare l'immigrazione irregolare, migliorare le condizioni dei richiedenti in Turchia e favorire l'immigrazione regolare. I risultati si sono visti in tempi brevissimi: se nel 2015 gli arrivi in Grecia erano circa 860.000, l'anno successivo furono circa 36.000 (Albanese, 2021). Inoltre, è utile menzionare gli accordi bilaterali, ad esempio tra Italia e Libia, supportati dall'Unione. Riguardo le relazioni UE-Libia, si può menzionare la Dichiarazione di Malta (2017) del Consiglio europeo su nuove misure per contrastare il traffico di esseri umani. Le azioni dell'Unione in Libia si concentrano sulla formazione della guardia costiera; protezione e assistenza ai migranti e rifugiati; sostegno alle comunità locali e implementazione della gestione delle frontiere. In totale, dal 2015 l'UE ha stanziato 700 milioni di euro a sostegno della Libia nell'ambito di vari strumenti di finanziamento, tra cui il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE (EUTF) per l'Africa (Consiglio Europeo, Politica migratoria).

Il progressivo aumento dei fondi stanziati dall'Unione, attraverso la creazione o riforma di nuovi piani di investimento, possono essere definite misure compensatorie. I fondi stanziati sono rivolti sia al miglioramento delle condizioni di vita nei centri di detenzione o rimpatrio sia volti al miglioramento delle condizioni socioeconomiche nei Paesi di origine o transito. Tuttavia, l'elevato numero di accordi formali e informali tra l'Unione e i Paesi terzi, rende spesso difficile comprendere l'entità precisa dei fondi utilizzati per rispondere alle *root causes* e quelli investiti nel contenimento dei flussi. Solitamente questi progetti coinvolgono anche organizzazioni internazionali, come l'UNHCR o l'IOM e diverse organizzazioni non governative. Il coinvolgimento di questi attori e le diverse misure compensatorie sono state viste come il tentativo dell'Unione di giustificare davanti alla comunità internazionale le diverse misure interne fortemente limitative del diritto allo spostamento e alla migrazione (Favilli, 2018)

Queste misure rientrano nel fenomeno definito come "esternalizzazione" o "extraterritorialità delle frontiere" oppure talune volte come "spostamento delle frontiere", "delega" o "controllo a distanza" della migrazione, "asilo off-shore" e "polizia a distanza", generalmente definite politiche di *non-entrée*. La maggior parte di questi termini cerca di riflettere delle realtà di frontiera che, pur essendo diverse o nuove, esprimono la volontà dell'UE e degli Stati membri di allontanare o impedire l'arrivo dei migranti alle loro frontiere esterne attraverso una serie di misure che portano all'apparente spostamento o condivisione delle funzioni di controllo delle frontiere con Stati terzi. In primo luogo, con misure quali programmi, piani d'azione o accordi internazionali per incoraggiare gli Stati terzi (di origine o di transito) a monitorare le proprie frontiere e i flussi migratori per impedire loro di accedere fisicamente al territorio degli Stati membri dell'UE, accettando il posizionamento sul proprio territorio, o il respingimento, di rifugiati e migranti in generale che provengono da altri Stati ma che mirano a raggiungere gli Stati europei come destinazione finale. In secondo luogo, attraverso lo svolgimento di funzioni di controllo delle frontiere da parte degli stessi Stati membri al di fuori della loro

sovranità e/o giurisdizione territoriale (terrestre e marittima). Più precisamente, per esternalizzazione del controllo di frontiera è intesa come quelle situazioni in cui non vi è né la presenza né l'esercizio diretto di attività di controllo da parte di funzionari pubblici degli Stati membri. Gli Stati terzi svolgono alcune funzioni di controllo delle frontiere e di politica migratoria (sorveglianza delle frontiere, detenzione e rimpatrio dei migranti, processi di regolarizzazione e permessi di soggiorno per i migranti) come conseguenza diretta o indiretta di accordi con l'UE o con gli Stati membri dell'UE, o secondo programmi e piani d'azione concordati con l'UE o i suoi Stati membri. Invece, situazioni che comportano l'extraterritorialità delle funzioni di controllo di frontiera, comportano la presenza o lo svolgimento di determinate attività o funzioni di controllo da parte di funzionari pubblici degli Stati membri dell'UE nel territorio di Stati terzi, con il loro consenso. Questa presenza avviene in un contesto di controllo da parte dello Stato membro della situazione migratoria in questione (Valle-Gálvez, 2019).

In generale, i Paesi limitrofi svolgono tre funzioni cruciali: fungono da filtro per i migranti; esercitano una selezione tra i migranti; e fungono da luogo di riferimento migranti indesiderati espulsi dall'UE. A causa dell'esternalizzazione delle politiche migratorie dell'Unione, essa ha modellato indubbiamente l'ordinamento giuridico e il quadro istituzionale che regola la migrazione nel suo vicinato. L'influenza dell'Unione europea ha prodotto effetti simili in tutta la sua periferia, portando a politiche migratorie più restrittive sia nei Paesi del vicinato Est che in quelli del Sud. La priorità data dall'UE agli obiettivi di sicurezza ha alterato gli approcci dei vicini alla migrazione, risultando in politiche significativamente più severe (Delcour, 2013).

Inoltre, questo approccio è stato severamente criticato sia da istituzioni politiche che dalla società civile, a causa della sua dubbia eticità. Gli effetti immorali dell'influenza dell'UE sui modelli di migrazione internazionale e sui migranti stessi derivano da una visione "eurocentrica acritica" sulla politica migratoria esterna. Essa cerca di promuovere le priorità e il modello dell'UE senza tenere in grande considerazione né il contesto nazionale di attuazione o dei legami regionali presenti. Finora, e nonostante le dichiarazioni generali di condanna degli abusi dei diritti umani nel vicinato, la politica migratoria esterna dell'UE è guidata principalmente dall'interesse personale dell'Unione. La politica migratoria fornisce quindi un'illustrazione del modo in cui discorsi e obiettivi etici possono essere distorti da obiettivi di sicurezza in concorrenza sicurezza e da attori politici esterni (Delcour, 2013).

Gli esempi appena citati, testimoniano il forte attivismo dell'Unione in politica estera volto al contenimento dei flussi, ricercando una sempre più stretta collaborazione con i Paesi di origine dei flussi e di transito, in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, rimpatri e accoglienza di richiedenti asilo, seguendo il principio "più progresso, più aiuti" (Favilli, 2018). Applicando anche in questa sezione il paradigma dell'intergovernamentalismo liberale, i governi europei condividono l'obiettivo principale di limitare il numero di richieste asilo che rientrano nella loro giurisdizione. In questo caso, l'aumento della migrazione genera un consenso per controlli comuni alle frontiere, dove l'unico risultato di equilibrio è una politica paneuropea di diminuzione della migrazione chiudendo i porti, costruendo recinzioni e inducendo i governi

dei Paesi limitrofi al di fuori dell'UE a frenare la migrazione e a ospitare gli immigrati. L'intergovernamentalismo liberale identifica questa come unica soluzione possibile per gli Stati di destinazione come l'Unione Europea, così come l'Australia e gli Stati Uniti, di fronte ad uno shock esogeno, come l'aumento improvviso dei flussi migratori. Infatti, la mancata cooperazione in materia di gestione dei richiedenti asilo, ha spostato l'attenzione dei negoziati interstatali sulla riduzione dell'immigrazione complessiva nell'UE, una questione su cui, come abbiamo visto, i governi europei sono d'accordo in linea di principio. Come dimostrato dall'elevato numero di accordi, formali o informali, stipulati dall'Unione Europea l'Europa ha avuto uno straordinario successo. Infatti, in seguito al picco raggiunto nel 2015, la migrazione nel Mediterraneo è in costante calo, che in parte riflette gli sforzi coordinati a livello nazionale e dell'UE per frenare la migrazione (Schimelfenning, 2018).

Da queste riflessioni si può concludere che l'esistenza di una situazione di interdipendenza simmetrica, dove gli Stati membri posseggono lo stesso potere negoziale, e la convergenza degli interessi di questi, porterà a cooperazione tra gli Stati. La cooperazione in materia di gestione dei flussi si spiega anche perché gli Stati condividono l'interesse di diminuire l'entità dei flussi migratori. In questo caso, gli Stati preferiscono sostenere i costi di "esternalizzazione" del controllo della migrazione, che sembrano essere, inferiori rispetto ai costi derivanti dalla gestione comune delle politiche di asilo e migratorie (Schimelfenning, 2018).

## **2.4. Conclusioni**

Oggetto di questo secondo capitolo era la dettagliata analisi delle risposte interne ed esterne poste in essere dall'Unione, in seguito allo scoppio della crisi migratoria. Il capitolo è stato suddiviso in due parti, egualmente strutturate. Nella prima sottosezione è stato descritto, dapprima il quadro giuridico della politica d'asilo e migratoria comune; successivamente la politica europea di vicinato. Nella seconda sottosezione, invece, sono state verificate le due ipotesi di ricerca, ovvero che primo caso si è assistito ad una situazione di mancata cooperazione, mentre nel secondo, si è realizzata la situazione contraria.

Dall'analisi del quadro giuridico, sia della politica comune d'asilo e migratoria che della politica di vicinato, si evince che il Trattato di Lisbona ha introdotto riforme sostanziali, derivanti dall'abolizione dei pilastri. Infatti, le politiche prese in analisi appartenevano al secondo e terzo pilastro, istituiti dal Trattato di Maastricht nel 1992. Tuttavia, anche nella struttura post-Lisbona, non perdono il loro carattere prevalentemente intergovernativo. In entrambi i casi, il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'UE ricoprono un ruolo centrale, identificando gli Stati, e le loro preferenze nazionali, come protagonisti delle negoziazioni. Nella politica d'asilo il Parlamento ricopre un ruolo di bilanciamento, grazie al processo legislativo ordinario, mentre ricopre un ruolo di consultazione in relazione alla politica di vicinato. Per quanto riguarda la Commissione, nel primo caso, ha un ruolo di iniziativa e coordinamento, mentre nel secondo caso, ricopre principalmente una funzione di supporto. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, invece, se nella prima area di policy può esprimersi in via pregiudiziale, nella seconda area è esclusa.



Sulla base delle argomentazioni sopra esposte, l'obiettivo di verificare le due ipotesi di ricerca, che vado di seguito riassumendo, si può, quindi, definire raggiunto. La prima era la seguente: in relazione alla redistribuzione interna dei migranti, avevo ipotizzato una mancanza o assenza di cooperazione tra gli Stati, dovuta all'interdipendenza asimmetrica esistente tra gli stessi. Come emerge dall'analisi proposta in questo mio elaborato, basato principalmente sulle riflessioni di Schimmelfenning, l'esposizione ineguale degli Stati membri ai flussi migratori ed il confuso quadro giuridico in materia di asilo, che segue sostanzialmente il principio di "primo arrivo" sancito dalla Convenzione di Dublino, ha generato interessi diversi e conflittuali. Nelle negoziazioni a livello europeo, ciò ha portato gli Stati a perseguire obiettivi differenti, creando una situazione di interdipendenza asimmetrica. Gli Stati di primo arrivo si sono trovati in una posizione negoziale debole, ulteriormente minata dall'impossibilità di agire unilateralmente, sospendendo temporaneamente il Trattato di Schengen e chiudendo le frontiere. I contrasti a livello intergovernativo hanno reso impossibile trovare una soluzione che garantisse l'equa redistribuzione delle domande di asilo, seguendo il principio di solidarietà, sanciti dall'art. 78 TUE.

Nel secondo caso, invece, avevo formulato la seguente ipotesi: in relazione alla gestione dei flussi, si manifesta una cooperazione tra gli Stati, poiché tra gli stessi vi è interdipendenza simmetrica, in quanto tutti gli Stati membri condividono l'obiettivo di ridurre i flussi migratori. Osservando i dati statistici forniti sia dalle Agenzie Nazionali, che da FRONTEX, dal 2015 in poi si osserva un progressivo calo di arrivi alle frontiere europee e per questo motivo si può affermare che l'azione esterna europea ha raggiunto il suo obiettivo. Per fare ciò, l'Unione ha utilizzato gli strumenti di cooperazione, sia bilaterale, sia multilaterale, previsti dalla politica europea di vicinato. Le diverse soluzioni implementate hanno seguito la logica dell'"esternalizzazione delle frontiere", termine che esprime la volontà dell'Unione di impedire l'arrivo o di allontanare i migranti dalle proprie frontiere esterne, attraverso una serie di misure che portano all'apparente condivisione delle funzioni di controllo, con Stati terzi. In tale ottica, l'operato dell'Unione non va esente da critiche, in quanto diversi progetti o piani d'azione sottoscritti con Stati terzi di dubbia "democraticità", mette in dubbio la coerenza con i principi fondanti dell'Unione.

Seguirà il capitolo conclusivo, dove verranno esposte ulteriori riflessioni e delineate le possibili prospettive future dell'azione, interna ed esterna, dell'Unione Europea, in relazione al fenomeno migratorio.

## CAPITOLO III – CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

### 3.1. Contributo della tesi

Questo elaborato vuole fornire un piccolo contributo all'ampia letteratura in materia di gestione comune delle migrazioni a livello Europeo. La base teorica di questo elaborato sono le analisi e le riflessioni espresse dal Professor Fabbrini in relazioni alle crisi multiple che l'Unione ha attraversato e le riposte che essa ha messo in atto. Questo elaborato sostiene la tesi, espressa nel libro *Sdoppiamento*, che le crisi non riguardano le tempistiche o le modalità da seguire per ottenere una sempre maggior integrazione, ma bensì mettono in dubbio lo stesso processo. Per questo motivo, esse sono definite più precisamente crisi dell'integrazione. La crisi migratoria ha messa conferma l'esistenza di profonde fratture costituzionali e strutturali emerse già con la crisi dell'euro. La governance intergovernativa, basata sulla volontaria cooperazione tra gli Stati membri, ha prodotto una risposta fallimentare di fronte alla crisi migratoria del 2015. Gli assunti teorici che questa tesi ha cercato di dimostrare sono i seguenti. All'interno della costituzione intergovernativa, la presenza di interdipendenza asimmetrica tra gli Stati membri, dovuta al fatto che gli Stati sono portatori di interessi divergenti, risulterà una mancanza o assenza di cooperazione tra essi, in quando ogni Stati cercherà di massimizzare i propri interessi, sostenendo i costi minori. Al contrario, l'esistenza di una situazione di interdipendenza simmetrica, dove gli Stati membri posseggono lo stesso potere negoziale, e la convergenza degli interessi di questi, porterà a cooperazione tra gli Stati.

L'elaborato ha cercato empiricamente di dimostrare ciò. Gli effetti di tale struttura si sono manifestati in una combinazione di scarsa armonizzazione, monitoraggio debole, debole solidarietà e mancanza di istituzioni forti nella politica migratoria dell'UE, innescando reazioni politiche contrastanti e dannose per l'Unione. Gli Stati membri hanno scelto di rispondere unilateralmente, ripristinando i controlli alle frontiere e sospendendo il sistema Schengen. L'efficacia di tale azione e le conseguenze a lungo termine per uno dei risultati più virtuosi dell'UE sono tutt'altro che positive (Scipioni, 2017). Questa reazione ha innescato un susseguirsi di accuse e passaggio di responsabilità tra gli Stati, senza fornire una risposta concreta in relazione alla gestione interna dei migranti. La cooperazione è stata invece trovata in relazione alla diminuzione dei flussi, concentrando tutti gli sforzi dei negoziati intergovernativi sul rafforzamento dei partenariati bilaterali e regionali, attraverso lo spostamento di ingenti fondi, condizionati all'approvazione di accordi che *de facto* attribuiscono la responsabilità a Stati terzi di filtrare e gestire i flussi migratori diretti verso l'Unione Europea.

### 3.2. Prospettive future

#### 3.2.1. Il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo e la Nuova Agenda per il Mediterraneo

La crisi migratoria ha evidenziato la necessità di riformare le norme dell'UE in materia di asilo. Il primo tentativo venne effettuato nel 2016 dalla Commissione Europea, nel tentativo di riformare il sistema Dublino. Questa proposta faceva parte della più ampia agenda politica della Commissione europea per riformare

radicalmente il sistema comune europeo di asilo, per rispondere alle debolezze e carenze strutturali, messe in luce dalla crisi dei rifugiati del 2015. Tuttavia, nella proposta della Commissione, conosciuta informalmente come “Regolamento Dublino IV”, venne mantenuto il principio dello “Stato di primo arrivo”, proponendo, in aggiunta, un meccanismo di assegnazione correttiva, come soluzione per compensare la distribuzione asimmetrica, che sarebbe stato attivato qualora la capacità di asilo di uno Stato membro avesse raggiunto la soglia di "crisi" del 150%; in tal caso ogni nuovo arrivo di richiedenti asilo sarebbe stato automaticamente ricollocato in un altro Stato Membro. Questo meccanismo di crisi non considerava i cambiamenti strutturali a lungo termine dei flussi migratori, che spesso si sviluppano gradualmente, come per esempio conflitti regionali che continuano a produrre un numero elevato di rifugiati. Inoltre, vennero proposti nuovi criteri di ammissibilità, come la provenienza del richiedente, assegnando il compito di verificare se il richiedente asilo proviene da un Paese di primo asilo o da un Paese terzo sicuro, allo Stato membro in cui veniva presentata la domanda. La revisione del Regolamento di Dublino avrebbe aggravato le disuguaglianze nella distribuzione della responsabilità tra gli Stati membri, sovraccaricando ulteriormente gli Stati di frontiera. Inoltre, avrebbe rafforzato il principio della "protezione altrove", che consente agli Stati membri di trovare un Paese di protezione al di fuori dell'UE, in cui il richiedente asilo avrebbe potuto chiedere asilo, prima di assegnare le responsabilità secondo le regole di Dublino. Poiché la maggior parte dei richiedenti asilo transita attraverso Paesi terzi diversi dallo Stato che li perseguita, il principio del “Paese terzo sicuro” crea di fatto una periferia esterna e una barriera legale alla protezione nell'UE (Tubakovic, 2018). Ammettendo il fallimento di Dublino IV, contestualmente al ritiro della proposta di riforma, il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha formulato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (*New Pact on Migration and Asylum*) da collocarsi nell'ambito di una riforma più generale delle norme dell'UE in materia di migrazione e asilo. La proposta delinea un quadro comune europeo per la gestione della migrazione e dell'asilo, basato su sei punti e che mira alla costituzione di un “patto” comune che renda il sistema più efficiente e più resistente alla pressione migratoria, elimini i fattori di attrazione, i movimenti secondari, contrasti gli abusi e sostenga meglio gli Stati membri più colpiti (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

Più nel dettaglio, la proposta legislativa 2020 mira a sostituire il Regolamento di Dublino con un nuovo Regolamento avente ad oggetto la gestione dell'asilo e della migrazione, che stabilirà una governance globale a livello UE, per garantire una migliore gestione e attuazione delle politiche migratorie; porterà all'individuazione di un unico Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo; garantirà un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, attraverso un nuovo meccanismo di solidarietà; e scoraggerà gli abusi e preverrà i movimenti secondari dei richiedenti asilo all'interno dell'UE. Il nuovo strumento prevede anche un sistema di risposta a situazioni eccezionali di afflusso, di portata e natura tali da mettere in crisi il sistema di asilo, d'accoglienza o di rimpatrio di uno Stato membro, e conseguentemente potenziale minaccia per il funzionamento dell'intero sistema europeo di asilo. La proposta di Regolamento affronta, inoltre, il tema della gestione delle “situazioni di forza maggiore”, come la pandemia COVID-19,

che si verificano nel settore dell'asilo e della gestione della migrazione all'interno dell'UE, prevedendo il necessario adattamento delle norme dell'UE alle procedure di asilo e di rimpatrio, nonché dei meccanismi di solidarietà previsti dal nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione; il nuovo strumento di regolamentazione prevede, infine, anche un nuovo status di protezione immediata per le persone che fuggono da conflitti armati in situazioni di crisi (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

La proposta legislativa mira a garantire lo stesso trattamento ai richiedenti asilo in tutti gli Stati membri, definendo criteri comuni per l'identificazione delle persone realmente bisognose di protezione internazionale ed i loro diritti. Altro obiettivo di tale proposta è quello di fornire condizioni di “accoglienza standard” a tutti i richiedenti asilo, garantendo agli stessi condizioni di vita migliori ed omogenee in tutta l'UE; prevede, inoltre, la definizione comune delle condizioni di accoglienza per tutti i richiedenti asilo, il diritto al lavoro per gli stessi, il diritto all'istruzione per i minori e la necessità di nominare dei tutori per i minori non accompagnati (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

Altro obiettivo della proposta è quello di ridurre i movimenti secondari dei richiedenti asilo, stabilendo limitazioni geografiche. Le norme proposte mirano a: limitare l'accesso alle condizioni di accoglienza stabilite dallo Stato membro individuato quale responsabile a vagliare la domanda di asilo; limitare la fornitura di documenti di viaggio, tranne che per gravi motivi umanitari; consentire agli Stati membri di limitare la presenza del richiedente a una specifica area geografica (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

Per quanto riguarda la dimensione esterna della politica comune d'asilo, la proposta introduce una nuova procedura volta a rendere più efficaci i rimpatri. Le procedure di asilo e di rimpatrio saranno strettamente collegate: tutti i richiedenti asilo respinti riceveranno immediatamente una notifica di rimpatrio. I ricorsi contro le decisioni in materia di asilo e di rimpatrio saranno deferiti alla medesima Corte o Tribunale nazionale che ha emesso l'ordinanza, garantendo così un forte controllo giudiziario. Si prevede, inoltre, un nuovo “regolamento di screening”, il cui obiettivo è quello di garantire una rapida identificazione di un soggetto che entri nell'UE, senza soddisfare le condizioni di ingresso e che si applicherà anche alle persone che, pur non soddisfacendo le condizioni di ingresso nell'UE, chiedono protezione internazionale durante i controlli di frontiera, effettuati al momento dello sbarco o durante le operazioni di ricerca e salvataggio in mare o fermate all'interno del territorio, se hanno eluso i controlli alle frontiere esterne. Lo screening comprenderà controlli di identificazione, sanitari e di sicurezza, nonché il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac e dovrebbe essere effettuato in prossimità delle frontiere esterne. Al termine dello screening, si dovrà addivenire all'indirizzamento verso una delle seguenti procedure: asilo o rimpatrio, alla frontiera o lontano dalla frontiera. Un meccanismo di monitoraggio indipendente, che dovrà essere istituito dagli Stati membri, dovrà garantire il rispetto dei Diritti fondamentali durante tutto il percorso ed avrà anche il compito di monitorare il rispetto del Principio di non respingimento e delle norme nazionali sulla detenzione, se applicate durante lo screening (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

Come previsto dalla nuova regolamentazione, il 19 gennaio 2022, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). La nuova Agenzia ha il compito di migliorare il funzionamento del sistema comune europeo di asilo, fornendo una maggiore assistenza tecnica-operativa agli Stati membri e rendendo più coerente la valutazione delle domande di protezione internazionale (Consiglio Europeo, Politica migratoria dell'UE).

La proposta della Commissione dovrà essere analizzata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio. L'attuale stallo sul Patto conferma le divisioni evidenziate dall'analisi di Schimmelfenning, proposta nel capitolo precedente, evidenziando come esistano enormi differenze fattuali tra gli Stati membri, in base alla loro posizione geografica, alla loro situazione economica, alla loro situazione migratoria generale ed alla loro attrattiva per i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati. Nell'area del Mediterraneo, i richiedenti asilo ed i migranti senza documenti, arrivano principalmente alle frontiere marittime, mentre i Paesi dell'Europa centrale e occidentale sono preoccupati per gli arrivi attraverso le frontiere terrestri. Nel caso di Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Paesi nordici, ad esempio, la maggior parte dei richiedenti asilo arriva attraverso le frontiere interne tramite "movimenti secondari". L'obiettivo dichiarato di Germania, Francia e altri Paesi è quello di ridurre drasticamente i movimenti secondari e di mantenere il principio della responsabilità del primo Paese di arrivo, contemplando solo alcune concessioni in termini di ricollocazione di emergenza. Dall'altra parte, gli Stati in prima linea, invocano la regola della solidarietà, insistendo sulla ricollocazione estesa e obbligatoria e opponendosi alle procedure di frontiera. L'unico vero denominatore comune tra i vari gruppi di Paesi è l'attenzione all'azione esterna volta ad arginare i movimenti migratori prima del loro arrivo in Europa. Infatti, dalla relazione del Consiglio dell'UE del 24 maggio 2021, risulta che la grande maggioranza degli Stati membri sostiene pone l'attenzione e l'interesse solo sulla dimensione esterna, nonostante il monito dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Filippo Grandi, che ha messo in guardia contro l'esternalizzazione delle responsabilità, definendola né legale né pratica, poiché pone l'onere su Paesi meno attrezzati per l'accoglienza (Hein, 2021). Inoltre, va evidenziato che, secondo diversi esperti, per la natura delle procedure di screening e di riconoscimento alla frontiera, le scadenze brevi, per gli impegnativi requisiti operativi, la quantità di risorse umane e finanziarie richieste per l'applicazione di quanto previsto dalla proposta, sarà estremamente difficile mettere in pratica le nuove norme senza violare i diritti dei richiedenti asilo (Lang, 2022)

Il Patto proposto è, purtroppo, coerente con la linea d'azione adottata dall'Unione Europea negli ultimi anni, che si è focalizzata sulla dimensione economica delle sue politiche di migrazione e asilo, perdendo totalmente la visione politica d'insieme, e che si è concretizzata soprattutto attraverso il finanziamento della cooperazione con i Paesi terzi, al fine di ridurre i flussi migratori ed efficientare il rimpatrio e la riammissione. L'obiettivo del Patto è quello di rafforzare ulteriormente la cooperazione con i Paesi terzi, finanziato attraverso il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, che prevede, per le politiche di migrazione e asilo dell'UE, il più alto aumento di bilancio, in termini relativi, rispetto ad altri capitoli dello stesso (Lang, 2022). Il bilancio totale

europeo, per il periodo sopra indicato, è pari ad € 1.824, 3 miliardi, compresi i € 750 miliardi destinati al *NextGenEU*. Per il controllo delle migrazioni sono stati previsti € 9.8 miliardi, mentre sono previsti € 12.7 per la gestione delle frontiere esterne (per un totale di € 22.5 miliardi); in relazione all'azione esterna è stata prevista una spesa di € 85.2 miliardi, con un significativo incremento rispetto a quanto previsto dal QFP 2014-2020, nel quale, per asilo e migrazione, frontiere esterne e sicurezza interna, era stato previsto un massimale di spesa di € 15.67 miliardi e di € 61.63 miliardi per l'azione esterna. È, inoltre, importante sottolineare che il Consiglio Europeo, per far fronte alle nuove sfide, quali l'emergenza migratoria, nel marzo 2017 ha deciso di rivedere il QFP 2014-2020 sbloccando ulteriori € 2.55 miliardi per far fronte alla questione migratoria ed alla gestione delle frontiere esterne e € 1.39 miliardi per far fronte alle "cause profonde" della migrazione (Consiglio Europeo, Bilancio dell'UE).

Ciò dimostra che, è politicamente più facile negoziare un aumento di bilancio in questo settore, politicamente sensibile, piuttosto che raggiungere un accordo politico a livello europeo, su una modifica della legislazione dell'UE in materia di migrazione e asilo, come quello proposto dal Patto sulla migrazione (Lang, 2022). A tal proposito, è importante ricordare la procedura legislativa per la determinazione del bilancio europeo. Il bilancio viene discusso in sede di Consiglio, dove i lavori preparatori sono affidati al Consiglio "Affari Generali". Le spese previste sono gestite da un regolamento, che deve essere approvato all'unanimità dal Consiglio, e successivamente approvato dal Parlamento, che può approvare o respingere la proposta, ma non emendarla. I programmi di spesa ed il loro monitoraggio sono gestiti dalla Commissione. Eventuali revisioni del regolamento devono essere approvate all'unanimità dal Consiglio (Villani, 2020).

In relazione alla politica di vicinato, per il periodo 2021-2027 è stato, invece, istituito un nuovo strumento finanziario, il c.d. "Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe" (NDICI – Global Europe) che, con una dotazione complessiva di € 79.5 miliardi, quasi il quintuplo del periodo precedente, nel quale era prevista una dotazione complessiva di € 15.4 miliardi, costituisce il successore dello Strumento europeo di vicinato (ENI), principale strumento finanziario per l'attuazione della politica europea di vicinato nel periodo 2014-2020, racchiude in sé diversi ex strumenti comuni di finanziamento esterno e mira al raggiungimento degli impegni e degli obiettivi internazionali a cui l'Unione prende parte, come l'Agenda 2030. Il NDCI opera secondo i seguenti steps: i Paesi partner, l'UE e gli Stati membri concordano le priorità comuni nei documenti congiunti, che assumono la forma di partenariato, agende di associazione o equivalenti, nei quali vengono definite le priorità politiche ed economiche per l'assistenza finanziaria dell'UE. La Commissione europea adotta piani d'azione annuali che definiscono le modalità di attuazione di questi programmi, mentre, per i Paesi del vicinato in cui non sono stati adottati documenti congiunti e programmi indicativi pluriennali, la Commissione adotta "misure speciali". Questi documenti strategici sono adottati nel quadro di un dialogo e di una consultazione con i Paesi partner, gli Stati membri dell'UE, la società civile, le organizzazioni femminili e giovanili, le autorità locali, il settore privato e altri donatori e contengono stanziamenti finanziari indicativi, obiettivi, risultati e indicatori (con base e target) per misurare l'efficacia



dell'intervento dell'UE. Lo stanziamento totale sarà suddiviso come segue: € 60.38 miliardi di euro per i programmi geografici, di cui almeno € 19.32 miliardi per il vicinato; € 6.36 miliardi per i programmi tematici (Diritti umani e democrazia, Organizzazioni della società civile, Pace, stabilità e prevenzione dei conflitti e Sfide globali); € 3.18 miliardi di euro per le azioni di risposta rapida (Commissione Europea, NDICI - Global Europe).

All'interno del quadro delineato dallo strumento NDICI-Global Europe, il Programma indicativo pluriennale della Regione Sud (2021-2027) contribuirà agli obiettivi strategici generali dell'UE per l'azione esterna, come stabilito dagli orientamenti politici della Commissione europea (2019-2027), che vedono al centro la creazione di un'economia che funzioni per le persone, la transizione digitale, la governance e lo sviluppo umano e che sia coerente con la Strategia globale per la cooperazione internazionale e la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE (Commissione Europea, Annex, 2021).

Celebrando i 25 anni di partenariato della politica di vicinato, il 9 febbraio 2021, la Commissione Europea e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica estera, insieme ai partner del vicinato sud, hanno presentato la Nuova Agenda per il Mediterraneo, supportata da un piano economico di € 7 miliardi attraverso lo strumento NDICI-Global Europe, oltre che ai fondi previsti dal QFP, e prevede € 30 miliardi di investimenti pubblici e privati. La "Nuova Agenda per il Mediterraneo" mira a far rivivere lo "spirito di partenariato" dell'atto fondante del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM): la Dichiarazione di Barcellona del 1995. I punti della nuova agenda comprendono: la lotta al cambiamento climatico (basato sui principi guida dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, dall'Accordo di Parigi e dall'Agenda Verde Europea), la duplice transizione verde e digitale l'impegno al rispetto di valori condivisi (di affrontare congiuntamente lo sfollamento forzato e la migrazione, rafforzare l'unità e la determinazione dell'UE e dei partner del vicinato meridionale nel promuovere la pace e la sicurezza nella regione mediterranea). L'NDICI-Global Europe, si concentra su cinque aree politiche: sviluppo umano, buon governo e stato di diritto (rinnovando l'impegno comune per la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e una governance responsabile); resilienza, prosperità e transizione digitale (attraverso il sostegno delle economie inclusive, sostenibili e connesse, che creino opportunità per tutti, in particolare per le donne e i giovani); pace e sicurezza (fornendo sostegno per affrontare le sfide della sicurezza e trovare soluzioni ai conflitti in corso); migrazione e mobilità (affrontando congiuntamente le sfide dello sfollamento forzato e della migrazione irregolare, facilitando percorsi sicuri e legali per la migrazione e la mobilità); transizione verde (creando e incentivando il potenziale di un futuro a basse emissioni di carbonio, proteggendo le risorse naturali della regione e generando una crescita verde) (Commissione e Alto Rappresentante, 2021).

A seguito dell'avvento della pandemia COVID-19, è stato, inoltre, previsto un apposito "Piano di investimenti economici per la ripresa economica". Il Piano comprende "iniziative faro", preliminari per rafforzare la resilienza, costruire la prosperità e aumentare il commercio e gli investimenti, per sostenere la competitività e

la crescita inclusiva. “Il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto è parte integrante del nostro partenariato ed è essenziale per garantire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni” (Commissione e Alto Rappresentante, 2021).

Analizzando più nel dettaglio l'azione dell'UE e dei partner del Mediterraneo in materia di migrazioni, si prevede il rafforzamento della cooperazione sulla base di partenariati personalizzati, completi, equilibrati e reciprocamente vantaggiosi. I partenariati dovranno sostenere la capacità politico-organizzativa dei partner, al fine di raggiungere un'efficace governance della migrazione e dell'asilo, della gestione delle frontiere, di tutti gli aspetti dei sistemi di asilo e migrazione e delle capacità di riammissione; fornire assistenza mirata per creare opportunità socio-economiche per i migranti, gli sfollati forzati e le comunità ospitanti, anche nel contesto della ripresa post COVID-19, con particolare attenzione alle regioni emarginate; intensificare la cooperazione per un efficace rimpatrio e riammissione, sostenendo il rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione sostenibile; sviluppare percorsi legali verso l'Europa, attraverso il proseguimento degli sforzi per i reinsediamenti e i programmi di mobilità lavorativa, ed i partenariati per i talenti, nel pieno rispetto delle esigenze dell'UE e degli Stati membri; esplorare i quadri di cooperazione triangolare e sud-sud e rafforzare la cooperazione con gli attori regionali e internazionali (Commissione e Alto Rappresentante, 2021).

Nella Comunicazione congiunta, si fa chiaro riferimento al ruolo cruciale degli Stati membri, evidenziando la natura intergovernativa della politica estera europea. Il pieno impegno degli Stati membri dell'UE è particolarmente importante per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati, attraverso le reti diplomatiche, la lunga tradizione di sicurezza e di cooperazione allo sviluppo, e la capacità di mobilitare il settore privato. Inoltre, viene rinnovato l'impegno per rafforzare la cooperazione regionale, con l'Unione per il Mediterraneo (UfM) come punto focale, e sostenere la cooperazione subregionale e interregionale, in particolare con i partner africani. L'UE si dichiara, inoltre, pronta ad esplorare ulteriori cooperazioni regionali, sub-regionali o trilaterali ed iniziative congiunte tra Paesi partner, anche alla luce della recente normalizzazione delle relazioni tra Israele ed alcuni Paesi arabi (Commissione e Alto Rappresentante, 2021).

L'Agenda si conferma come un esempio di esternalizzazione delle politiche europee ed è in linea con tre obiettivi generali della Politica europea di vicinato (PEV), revisionata nel 2015: prosperità, stabilità e sicurezza. Infatti, a partire dal 2021, i leader dell'UE vogliono continuare a "rafforzare la resilienza" delle economie e delle società e preservare la "sicurezza collettiva", affrontando al contempo la sfida della "mobilità e della migrazione". Tuttavia, il forte accento posto sulla dimensione economica e sul rafforzamento dell'esternalizzazione delle politiche dell'UE nel Mediterraneo meridionale, non è necessariamente un fatto negativo nel contesto attuale. Infatti, se da un lato l'Unione si è molto più organizzata per affrontare le conseguenze della pandemia e potrebbe garantire un aiuto sostanziale ai partner mediterranei, dall'altro lato, si pone il problema se quest'ultimi abbiano le capacità per utilizzare questo potenziale. Soprattutto, nel breve termine, è essenziale concentrarsi sulle emergenze: sicurezza alimentare e salute, povertà e diritti umani. Una



Nuova Agenda Mediterranea credibile deve, quindi, puntare alla solidarietà e alla ripresa, non solo all'esternalizzazione dei controlli alle frontiere, per permettere un'integrazione pan-euro-mediterranea a lungo termine e inclusiva (Lennon, 2021)

### **3.2.2. *Global Compact for Migration***

Gli sviluppi futuri dell'Unione, in materia di migrazione, sono in linea la visione "risposta globale per un fenomeno globale" proposta dalle Nazioni Unite. Il 19 settembre 2016, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato la "Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti", dando formalmente inizio a un processo di consultazioni e negoziati, che si è concluso con due patti globali: il "Patto globale sui rifugiati" e il "Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare" (*Global Compact for Migration*, GCM) (Piper, 2018). I due patti rappresentano una svolta importante nell'approccio multilaterale coordinato sulla regolamentazione della migrazione internazionale, chiamato anche "governance globale della migrazione". Il concetto di "governance globale della migrazione" può essere interpretato in due modi. Può indicare i modi complessi in cui la migrazione è governata a livello internazionale, con una gestione profondamente frammentata, con diverse norme e meccanismi e l'esistenza di numerose organizzazioni diverse, perché gli Stati tengono alla loro sovranità e mostrano riluttanza verso la cooperazione internazionale. Secondo un'altra interpretazione, la governance globale della migrazione è associata alla ricerca normativa di una governance "migliore", poiché, le realtà globali non possono essere governate a livello nazionale e la mancanza di cooperazione produce risultati non ottimali, sia in termini socioeconomici, sia in termini legali/morali (Pécoud, 2020).

La logica dei Compact si basa su meccanismi di cooperazione e partenariato bilaterali, regionali e globali, con l'obiettivo di facilitare la migrazione, in conformità con l'Agenda 2030 (Piper, 2018). Si possono fare tre osservazioni sul Global Compact for Migration. In primo luogo, la cerca di superare la frammentazione della governance della migrazione, affrontando tutte le diverse questioni da essa sollevate. In secondo luogo, punta sulla cooperazione, sia tra gli Stati, sia tra gli Stati e gli attori non statali, attraverso un approccio *whole society* che comprenda "partenariati multi-stakeholder", riunendo allo stesso tavolo "migranti, diaspore, comunità locali, società civile, mondo accademico, settore privato, parlamentari, sindacati, istituzioni nazionali per i diritti umani, media e altre parti interessate alla governance della migrazione" (*Global Compact for Migration*, par. 15). In questo modo, il Compact contrasta le ideologie che ritengono la migrazione una questione di sovranità nazionale, escludente l'operatività della cooperazione e dell'influenza degli attori non statali. La terza caratteristica, è la sua aspirazione a proporre una visione giuridico-normativa, atta a definire un mondo migratorio ideale. Andando oltre i semplici appelli alla cooperazione, il Compact stabilisce l'orizzonte politico auspicabile verso il quale tutti gli attori dovrebbero progredire. È importante ricordare, però, che il Patto Globale per la Migrazioni segue il modello dominante nella governance della migrazione globale, secondo il quale gli Stati si accordano sui principi, senza tradurli in obblighi giuridici (Pécoud, 2020).

Il GCM è un documento di 34 pagine, che si basa su 10 principi guida e stabilisce 23 obiettivi, comprendenti un'ampia gamma di questioni irrisolte, quali le cause profonde (obiettivo 2), il lavoro dignitoso (obiettivo 6), il traffico e la tratta di esseri umani (obiettivi 9 e 10), la gestione delle frontiere (obiettivo 11), la coesione sociale e la lotta contro la discriminazione (obiettivi 16 e 17) o il rapporto tra migrazione e sviluppo (obiettivi 19 e 20) (IOM, Global Compact for Migration). Tuttavia, il numero elevato di tematiche trattate ed i diversi toni con cui sono descritte ed affrontate, rende il documento piuttosto confuso: per alcuni aspetti, il GCM può essere letto come un “manifesto politico” che esorta i leader politici di alto livello, a progettare strategie politiche favorevoli alla migrazione; ma per altri aspetti, il GCM si limita a raccomandazioni politiche, piuttosto aride e tecniche, da attuare a livelli di responsabilità molto più bassi (Pécoud, 2020).

Il Compact non è privo di critiche, dubbi e contraddizioni. Il GCM oscilla tra visioni del mondo globali e nazionali. Per esempio, prefigura una società mondiale nella quale le persone circolino liberamente: ciò è evidente nella proposta di favorire la migrazione di manodopera e nelle raccomandazioni relative al riconoscimento delle competenze o alla trasferibilità dei diritti sociali. Allo stesso tempo, sembra auspicare un ordine mondiale nel quale gli Stati abbiano un ruolo preminente, deducibile dall'enfasi posta sulla gestione delle frontiere, dei rimpatri e delle riammissioni, che vede gli Stati come attori chiave nella governance della migrazione (Pécoud, 2020).

In sintesi, il GCM sembra voler perseguire un duplice obiettivo: da un lato, facilitare la migrazione e dare diritti ai migranti dall'altro, monitorare la loro mobilità, attraverso la cooperazione, la tecnologia ed il controllo dei “big data”. In definitiva, la questione chiave che rimane irrisolta, riguarda la normalità della migrazione. Pur riconoscendo che la migrazione è fenomeno antico, normale e non problematico, il Compact mira a risolvere le cause profonde del fenomeno e ad eliminare i fattori strutturali che costringono le persone a migrare, sostenendo che la migrazione non dovrebbe mai essere un atto di disperazione, proponendo una distinzione “filosofica” e sostanzialmente ipocrita, tra migrazione “normale”, libera e scelta dai migranti, che deve essere favorita e sostenuta, e migrazione “anormale”, non libera, che deve essere combattuta. È evidente, tuttavia, che tale distinzione politica e concettuale non trova così facile attuazione nella realtà (Pécoud, 2020).

## Conclusione

In questo mio elaborato ho cercato di rispondere alla seguente domanda di ricerca: la crisi migratoria ha favorito una maggiore cooperazione tra gli Stati membri dell'UE, per fornire una risposta alle problematiche da essa suscitate?

Partendo dal libro "Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa" di Sergio Fabbrini (2017), che fornisce un'analisi approfondita della crisi dell'euro e della crisi migratoria del 2015, si può affermare che l'Unione Europea opera in uno stato di permanente crisi. Il recente periodo, caratterizzato da crisi multiple e di molteplice origine, non solo ha significativamente rallentato il processo di integrazione, ma ha messo in discussione lo stesso, evidenziando le diverse interpretazioni che gli Stati Membri hanno dato al Progetto Europeo. L'analisi di Fabbrini ha chiaramente messo in evidenza l'esistenza di due fratture. La prima è una frattura "istituzionale", tra i Paesi del Nord ed i Paesi del Sud. I Paesi del Nord promuovono da sempre una visione "confederale", secondo la quale i Governi nazionali sono i principali attori all'interno delle Istituzioni Europee. Al contrario, i Paesi del Sud, ai quali si aggiungono Germania e Francia, ritengono che le Istituzioni sovranazionali debbano costituire il fulcro del progetto europeo. La seconda, invece, è "costituzionale", tra i Paesi dell'Est, raggruppati nel cosiddetto "Gruppo di Visegrad", ed i Paesi dell'Ovest, sostanzialmente corrispondenti con il nucleo fondativo dell'Unione. Se la prima frattura mette in dubbio le modalità del processo di integrazione, la seconda mette sostanzialmente in discussione, il principio stesso di "integrazione europea". Il gruppo di Visegrad interpreta, infatti, l'Unione Europea come un'organizzazione regionale economica, considerata come un foro per la promozione della cooperazione economica transnazionale, basata su una cooperazione volontaria che non mini la Sovranità Nazionale di ogni Stato Membro. Questa visione esclude, quindi, che l'Unione si occupi di questioni politiche, e si oppone all'interpretazione che gli Stati occidentali danno al progetto europeo.

L'arrivo di più di un milione di migranti alle frontiere dell'Unione Europea nel 2015 ha messo a dura prova l'ideale stesso di "Unione Europea". Come cornice teorica ho utilizzato l'intergovernamentalismo liberale, il cui maggior esponente è Andrew Moravcsik. Questa teoria, per più di un quarto di secolo, è stata considerata come linea guida per comprendere il processo di integrazione europea. Partendo dalla premessa che, nel sistema delle relazioni internazionali, gli Stati ed i gruppi sociali sono i principali attori e portatori di interessi specifici, afferma che, per comprendere il comportamento degli Stati è fondamentale capire quali siano gli interessi predominanti al loro interno. Nel contesto nazionale, i diversi gruppi sociali sono in competizione tra di loro e quelli che prevalgono, determinano gli interessi del Governo nazionale, che, a sua volta, li farà valere a livello internazionale. A livello internazionale, la decisione di cooperare si realizza in tre fasi. In primo luogo, uno Stato definisce i propri interessi, in seguito alle negoziazioni tra i diversi attori a livello nazionale; successivamente vengono aperte le negoziazioni, a livello internazionale, con le altre parti interessate; infine, viene creata o modificata di un'Istituzione che garantisca il rispetto e l'ottenimento dei risultati definiti

nell'ambito della negoziazione. Questa teoria, pur non proponendo una teorizzazione delle crisi dell'integrazione, prevede la risposta che i Governi forniranno. Essi reagiranno in modo razionale: l'obiettivo di ogni Stato è quello di minimizzare i costi delle crisi e massimizzare i benefici che si possono trarre da un cambiamento istituzionale. Anche in risposta ad una crisi, le decisioni prese dagli Stati seguono lo stesso processo sopra esposto, in base al quale i gruppi sociali maggioritari, determinano gli interessi nazionali.

Moravcsik (2018), nell'analizzare la risposta europea alla crisi migratoria, evidenzia due problematiche: una riguardante l'azione esterna e l'altra l'azione interna dell'Unione Europea, rispettivamente: la gestione dei flussi e la redistribuzione dei richiedenti asilo. Entrambi questi ambiti fanno riferimento alla "Costituzione intergovernativa", costituzione che, come già affermato, vede come unici decisori gli Stati Membri, portatori di interessi specifici.

Sulla base di questa teoria, ho elaborato due ipotesi. In relazione alla redistribuzione interna dei migranti, ho ipotizzato che si assistesse ad una mancanza o assenza di cooperazione tra gli Stati, a causa all'interdipendenza asimmetrica esistente tra gli stessi, che produce una distribuzione ineguale dei costi. Infatti, gli Stati che ritengono di sostenere i costi più alti, si trovano in una posizione svantaggiata all'interno del negoziato, essendo disposti a scendere a compromessi, pur di favorire la cooperazione. Al contrario, gli Stati che ritengono di non dover sostenere costi elevati, si trovano in una posizione negoziale vantaggiosa. A questa potenziale situazione di impasse, si aggiunge la possibilità degli Stati di agire unilateralmente, ad esempio attraverso la sospensione degli accordi di Schengen. Contrariamente, in relazione alla gestione dei flussi, ho ipotizzato, invece, la realizzazione della cooperazione tra gli Stati, poiché tra questi vi è una situazione d'interdipendenza simmetrica e dunque, al tavolo negoziale, gli Stati membri posseggono lo stesso potere negoziale.

Per questo elaborato è stato scelto un metodo qualitativo, ossia uno studio comparato tra due policies europee: la politica migratoria e di asilo e la politica europea di vicinato (ENP) che, rispettivamente, rappresentano la risposta interna ed esterna dell'Unione Europea alla crisi migratoria del 2015.

Dopo aver inquadrato, nel primo capitolo, il fenomeno migratorio nel Mediterraneo, evidenziando le sue peculiarità e la sua evoluzione dal 2015 ad oggi, ho proseguito, nel secondo capitolo con l'esposizione dello studio comparato tra le due policies. Ho scelto, come testo normativo di riferimento per la prima area di policy, il "Regolamento Dublino III", mentre, per la seconda area di policy, la revisione del 2015 della PEV. Si tratta di una comparazione tra due elementi maggiormente simili, poiché le due aree di policy fanno riferimento alla Costituzione intergovernativa. La comparazione tra le stesse, mi ha permesso di verificare le mie due ipotesi, constatando come la medesima struttura decisionale può portare a due risultati diversi, in funzione degli interessi degli Stati membri e del livello di convergenza tra questi. Come precedentemente affermato, l'obiettivo della Costituzione intergovernativa è favorire l'integrazione attraverso la cooperazione volontaria. Dal mio studio comparato sono emersi due diversi livelli di cooperazione, ovvero assenza o presenza di

cooperazione, che mi permettono di concludere che, all'interno della Costituzione intergovernativa ed in relazione ad un'area di policy, gli interessi degli Stati membri ed il livello di convergenza tra questi, determinano il livello di cooperazione tra gli Stati membri. Più precisamente, in relazione alla politica europea di vicinato, si è realizzata una cooperazione tra gli Stati Membri, poiché gli stessi dividevano l'interesse a ridurre i flussi migratori, mentre tale risultato non è stato raggiunto nella gestione interna dei richiedenti asilo, dove gli Stati sono portatori di interessi contrastanti. Analizzando, nel terzo capitolo, le nuove proposte in materia di asilo e migrazione e in materia di politica di vicinato, ho constatato che emergono le stesse problematiche, ovvero che non si è riusciti ancora a trovare una visione politica comune di lungo periodo per far allineare gli interessi degli Stati in materia di asilo e che il focus delle negoziazioni si è incentrato su una visione miope gestione esterna, nel breve-medio periodo, delle politiche migratorie e di vicinato, dove gli interessi nazionali convergono.

Si può concludere che in risposta alla crisi migratoria si è assistito a fallimento, non solo delle risposte messe in atto dall'Unione, ma del processo d'integrazione. Esso è dovuta alla costituzione intergovernativa in aree di policy ad elevata salienza, dove le preferenze e i processi di policy-making divergono tra i Paesi europei, a cui di devono aggiungere altri elementi, come l'assenza di una forte istituzione centrale o l'adozione di strumenti di "soft law" su base volontaria, come risoluzioni o raccomandazioni che non hanno alcun effetto giuridicamente vincolante, una scarsa armonizzazione, monitoraggio debole e scarsa solidarietà tra gli Stati. Nonostante la consapevolezza di tale fallimento, espressa sia dal Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati membri, i meccanismi di solidarietà non sono mai stati attivati ed il tentativo di introdurre nuovi o di riformare il sistema come d'asilo ha portato a scarsi risultati. Le risposte messe in atto, come il ripristino temporanea dei controlli alle frontiere in base alle regole di Schengen o l'aumento dei finanziamenti per l'azione esterna, hanno conseguenze a lungo termine tutt'altro che positive. L'unica accordo è stato trovato per diminuire i flussi migratori, attraverso l'esternalizzazione delle politiche migratorie, securitizzazione delle frontiere, e il rafforzamento delle politiche di vicinato. Sebbene essi siano tutti elementi necessari per far fronte alle sfide che le migrazioni di massa pongono, la focalizzazione quasi esclusiva su questi aspetti solleva dubbi sulle capacità dell'Unione a farvi fronte. Le recenti soluzioni proposte non fanno ben sperare, poiché seguono vecchi meccanismi, mentre quello che è davvero necessario è riformare la struttura costituzionale della governance intergovernativa, rivedendo in modo critico anche lo stesso progetto europeo, al fine di renderlo pronto a fornire risposte efficaci davanti alle sfide globali.

## Bibliografia

- Alfano, A., 2022, *Appunti delle lezioni del Professor Angelino Alfano per il Corso di “Regione Euro-Mediterranea: Immigrazione, Sicurezza e Integrazione”*, Università LUISS Guido Carli
- Basile, L. and Olmastroni, F., 2020, *Sharing the burden in a free riders’ land: The EU migration and asylum policy in the views of public opinion and politicians*, *European journal of Political Research*, vol. 59 no. 3, pp. 669–691.
- Bernes, L., Bousetta H., and Zickgraf C., 2018, *Introduction. Migration in the Western Mediterranean: Space, Mobility, and Borders*, New York, NY: Routledge
- Bouris, D. and Schumacher, T., 2016, *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Palgrave Macmillan UK, London.
- Braudel F., 2017, *Il Mediterraneo, lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano: Bompiani
- Brocza, S., and Paulhart, K., 2015, *EU mobility partnerships: a smart instrument for the externalization of migration control*. *Eur J Futures Res*, vol. 3, no. 15
- Brooks, T., 2016, *The EU migration crisis: what's next*. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 34 no.1, pp. 4-7.
- Comelli, M., e Pirozzi, N., 2013, *La politica estera dell’Unione dopo Lisbona*, *Osservatorio di Politica Internazionale*, no. 72, pp. 1-26
- Cotta, M., della Porta, D., and Morlino, L., 2008, *Scienza Politica*, Bologna: il Mulino
- Davis, K., 2021, *The European Union’s Dublin Regulation and the Migrant Crisis*, *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 19, no. 2, pp. 261-291
- Delcour, L., 2013, *The EU: shaping migration patterns in its neighbourhood and beyond*. In Kochenov, D. and Amtenbrink, F., *European Union’s Shaping of the International Legal Order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261-281.
- Fabbrini, S., 2017, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Roma-Bari: Laterza.
- Favilli, C., 2018, *La politica dell’Unione in materia d’immigrazione e d’asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra Stati membri*, *Quaderni costituzionali*, no. 2, pp. 361-388
- Kleine, M., and Pollack, M., 2018, *Liberal Intergovernmentalism and Its Critics*, *Journal of common market studies*. Vol. 56, no. 7, pp. 1493–1509.
- Lang, I. G., 2022, *The New Pact on Migration and Asylum: A Strong External and A Weak Internal Dimension?* *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, no. 1, pp. 1-4.
- Mason, R., 2021, *Transnational security cooperation in the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.
- Mazzei, F., Marchetti, R., and Petito, F., 2010, *Manuale di politica internazionale*. Padova: Egea
- Moravcsik, A. and Schimmelfennig, F., 2018, *Liberal Intergovernmentalism*. In Wiener A., Börzel, T. A. and Risse T., *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Pécoud, A., 2020, *Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, *Third World Quarterly*, vol. 42 no.1, pp. 16-33
- Piper, N., 2018, *The Global Compact on Migration*, *Global Social Policy*, Vol. 18 no. 3, pp. 323–324

Ronzitti N., 2019, *Diritto internazionale*, Torino: Giappichelli

Schimmelfennig, F., 2018, *Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union*, Journal of common market studies, vol. 56, no. 7, pp. 1578–1594.

Scipioni, M., 2018, *Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis*. Journal of European Public Policy, vol. 25 no. 9, pp. 1357-1375.

Trauner, F. and Cassarino, J. P., 2018, *Migration: Moving to the Centre of the European Neighbourhood Policy*, The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy, pp. 393-404

Valle Gálvez, A., 2019, *Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality*, Paix et Sécurité Internationales, Journal of International Law and International Relations, no. 7, pp. 117-160

Villani, U., 2020, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari: Cacucci Editore

Zaun, N., 2017, *EU Asylum Policies the Power of Strong Regulating States*, New York: Springer International Publishing

## Documenti Ufficiali

Commissione Europea e Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, 18 novembre 2015, *Review Of The European Neighbourhood Policy*, Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/joint\\_communication\\_review\\_of\\_the\\_enp.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/joint_communication_review_of_the_enp.pdf)

Commissione Europea e Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, 9 febbraio 2021, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, a new Agenda for the Mediterranean*, Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2021%3A2%3AFIN>

Commissione Europea, 2021, *Annex Neighbourhood, Development And International Cooperation Instrument Multi-Annual Indicative Programme For The Southern Neighbourhood (2021-2027)*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C\\_2021\\_9399\\_F1\\_ANNEX\\_EN\\_V2\\_P1\\_1627350.PDF](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C_2021_9399_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1627350.PDF)

Commissione Europea, 29 settembre 2021, *Report on Migration and Asylum*, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-migration-asylum.pdf>

Consiglio d'Europa, *Carta Europea dei Diritti dell'Uomo*, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ita.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf)

ONU, 1951, *Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati*, [https://www.unhcr.org/it/wpcontent/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](https://www.unhcr.org/it/wpcontent/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

ONU, 1948, *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, [https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/fascicolo\\_diritti\\_umani.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/fascicolo_diritti_umani.pdf)



ONU, 1998, *Principi Guida sugli Sfolliati*, [https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Principi-Guida-sugli-sfolliati-1998/152#:~:text=Principio%201.,loro%20condizioni%20di%20sfolliati%20interni.](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Principi-Guida-sugli-sfolliati-1998/152#:~:text=Principio%201.,loro%20condizioni%20di%20sfolliati%20interni.)

ONU, 2005, *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2005/1065/it>

ONU, 2018, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>

Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

Unione Europea, *Trattato sull'Unione Europea*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

## Sitografia

Albanese, D., 2021, *The Renewal of the EU-Turkey Migration Deal*, ISPI, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/renewal-eu-turkey-migration-deal-30509> [ultimo accesso 23.05.2022]

Bertolotti, C., 2019, *Analisi dei flussi migratori nei Paesi del Maghreb. Le migrazioni di transito tra i Paesi dell'Area e nel Mediterraneo verso l'Europa*, Centro Militare di Studi Strategici, [https://www.reportdifesa.it/wp-content/uploads/2019/03/AN\\_SMD\\_03.pdf](https://www.reportdifesa.it/wp-content/uploads/2019/03/AN_SMD_03.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]

Bundesregierung, 13 novembre 2018, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament*, Strasbourg, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688> [ultimo accesso 05.06.2022]

Commissione Europea, 2021, *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (NDICI – Global Europe)*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe\\_it](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_it) [ultimo accesso 29.05.2022]

Commissione Europea, 2021, *New Pact on Migration and Asylum*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_it#responsabilit-chiare-attraverso-procedure-migliori-e-modernizzate](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it#responsabilit-chiare-attraverso-procedure-migliori-e-modernizzate) [ultimo accesso 05.06.2022]

Commissione Europea, 2022, *Statistiche sulla migrazione verso l'Europa*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_it#:~:text=Sulla%20base%20dei%20dati%20UNHCR,conflitti\)%20alla%20fine%20del%202020](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it#:~:text=Sulla%20base%20dei%20dati%20UNHCR,conflitti)%20alla%20fine%20del%202020) [ultimo accesso 23.05.2022]

Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy: What is it?* [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_en) [ultimo accesso 29.05.2022]

Consiglio Europeo, 2022, *Politica migratoria dell'UE*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/> [ultimo accesso 29.05.2022]



Consiglio Europeo, *Bilancio dell'UE 2021-2027*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/> [ultimo accesso 05.06.2022 ]

Consiglio Europeo, *Calendario delle riunioni*, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/calendar/?Category=meeting&Page=1&daterange=&dateFrom=2015%2F01%2F01&dateTo=2022%2F05%2F29&filters=2031&filters=1655> [ultimo accesso 29.05.2022]

CONSOB, 2020, *La crisi Covid-19, Impatti e rischi per il sistema finanziario italiano in una prospettiva comparata*, <https://www.consob.it/documents/46180/46181/Rep-covid-19.pdf/02fa9e7c-c7f1-4348-be40-1d39b0c3e545> [[ultimo accesso 29.05.2022]

Crawley, H., McMahon, S., Jones, K., Duvell, F. and Sigona, N., 2016, *Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015*. Coventry: Centre for Trust, Peace and Social Relations, Coventry University, [https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/11554075/MEDMIG\\_final\\_report\\_destination\\_europe.pdf](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/11554075/MEDMIG_final_report_destination_europe.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]

EEAS, *EU-Libya relations*, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-libya-relations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-libya-relations_en) [ultimo accesso 23.05.2022]

EEAS, *European Neighbourhood Policy*, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en) [ultimo accesso 23.05.2022]

Enciclopedia Treccani, *Stanley Hoffmann*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/stanley-hoffmann\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/stanley-hoffmann_%28Enciclopedia-Italiana%29/) [ultimo accesso 23.05.2022]

European University Institut, *Andrew Moravcsik*, <https://www.eui.eu/people?id=andrew-maitland-moravcsik> [ultimo accesso 23.05.2022]

FRONTEX, 2016, *Strategic Risk Analysis for 2016*, [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]

FRONTEX, 2020, *Strategic Risk Analysis 2020*, [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Strategic\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]

FRONTEX, *Migratory Routes*, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-mediterranean-route/> [ultimo accesso 23.05.2022]

Hein, C., 2021, *And yet it moves: monitoring the debate on the New EU Pact on Migration and Asylum*, Heinrich-Böll-Stiftung, Paris Office, <https://eu.boell.org/en/2021/07/28/and-yet-it-moves-monitoring-debate-new-eu-pact-migration-and-asylum> [ultimo accesso 05.06.2022 ]

IDMC, 2021, *Global Report on Internal Displacement 2021*, <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/> [ultimo accesso 23.05.2022]

ILO, 2021, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_808935.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]

IOM Libya, 2020, *Annual Report 2020*, <https://libya.iom.int/sites/g/files/tmzbd1931/files/documents/Annual%20Report%202020.pdf> [ultimo accesso 23.05.2022]

- IOM Libya, *Migrant Report Round 40, December 2021-January 2022*, [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM\\_Libya\\_R40\\_Migrant\\_Report\\_FINAL.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM_Libya_R40_Migrant_Report_FINAL.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]
- IOM, 2021, *DTM Europe Summary of key activities and findings (2021)*, <https://migration.iom.int/reports/europe-summary-key-activities-and-findings-january-december-2021?close=true> [ultimo accesso 23.05.2022]
- IOM, 2022, *World Migration Report 2022*, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/> [ultimo accesso 23.05.2022]
- IOM, *Global Compact for Migration*, <https://www.iom.int/global-compact-migration> [ultimo accesso 05.06.2022]
- IOM, *Key Migration Terms*, <https://www.iom.int/key-migration-terms> [ultimo accesso 23.05.2022]
- IOM, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Yearly Overview (2015)*, <https://dtm.iom.int/reports/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-yearly-overview2015#:~:text=In%202015%2C%201%2C046%2C599%20total%20arrivals,1%2C011%2C712%20were%20made%20by%20sea> [ultimo accesso 23.05.2022]
- ISPI, 2022, *Grafico: Marocco-Spagna, migranti per ritorsione*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/marocco-spagna-migranti-ritorsione-30522> [ultimo accesso 23.05.2022]
- La Fortezza R., 2021, *Le conseguenze economiche e sociali del Covid-19 nei Paesi delle sponda sud del Mediterraneo*, Europa Atlantica, <https://europaatlantica.it/emergenza-coronavirus/2021/03/le-conseguenze-economiche-e-sociali-del-covid-19-nei-paesi-della-sponda-sud-del-mediterraneo/> [ultimo accesso 29.05.2022]
- Lennon, E., 2021, *The Externalization of EU Policies in the Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood: The Potential Impact of the New Mediterranean Agenda*, In IEMed Mediterranean Yearbook 2021, European Institute of the Mediterranean, <https://www.iemed.org/publication/the-externalization-of-eu-policies-in-the-renewed-partnership-with-the-southern-neighbourhood-the-potential-impact-of-the-new-mediterranean-agenda/> [ultimo accesso 05.06.2022]
- McAuliffe, M., L.F. Freier, R. Skeldon and J. Blower, 2022, *The Great Disrupter: COVID-19's impact on migration, mobility and migrants globally*. In: World Migration Report 2022, Geneva: International Organization for Migration (IOM Migration Data Portal, International migrant stock, ultimo aggiornamento 05.02.2021, <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks> [ultimo accesso 29.05.2022]
- Parlamento Europeo, 2020, *Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori#:~:text=Tra%20i%20motivi%20socio%2Dpolitici,fattori%20determinanti%20per%20la%20migrazione> [ultimo accesso 23.05.2022]
- Parlamento Europeo, 2020, *Un'Europa Accogliente – Evoluzione delle richieste asilo e dei rifugiati nell'UE*, [https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index\\_it.html#filter=2020](https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2020) [ultimo accesso 23.05.2022]
- Parlamento Europeo, *Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti*, Note tematiche sull'Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti> [ultimo accesso 29.05.2022]

- Parlamento Europeo, *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia: aspetti generali*, Note tematiche sull'Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/150/uno-spazio-di-liberta-sicurezza-e-giustizia-aspetti-generalis> [ultimo accesso 29.05.2022]
- Parlamento italiano, *La politica di asilo dell'Unione europea*, <https://leg16.camera.it/561?appro=838&La+politica+di+asilo+dell%27Unione+europea> [ultimo accesso 29.05.2022]
- Romano, B., 2015, *Migranti: i paesi dell'Est bloccano l'accordo. Si tratta sul collocamento di 120mila*, Il Sole 24 ore, [https://st.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-09-13/migranti-polizia-monaco-siamo-limite-ministro-ue-fallimento-totale--152903.shtml?uuiid=AC1KC5w&refresh\\_ce=1](https://st.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-09-13/migranti-polizia-monaco-siamo-limite-ministro-ue-fallimento-totale--152903.shtml?uuiid=AC1KC5w&refresh_ce=1) [ultimo accesso 29.05.2022]
- Senato della Repubblica, 2015, *Vertice sulla Migrazione di La Valletta 11-12 novembre 2015*, Note su atti dell'Unione Europea, no. 31, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00948084.pdf> [ultimo accesso 29.05.2022]
- Tarchi, D., Sermi, F., Kalantaryan, S., McMahon, S., Kaslama, P., Alvarez, M. and Belmonte, M., 2021, *Atlas of Migration - 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, [https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-12/JRC127608\\_01.pdf](https://euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-12/JRC127608_01.pdf) [ultimo accesso 23.05.2022]
- Tubakovic, T., 2018, *The Dublin IV Recast: A Missed Opportunity*, Refugee Research Online, <https://refugeereseearchonline.org/the-dublin-iv-recast-a-missed-opportunity/> [ultimo accesso 05.06.2022]
- UN News, 2021, *Pandemic threatens lost decade for development: UN report reveals*, <https://news.un.org/en/story/2021/03/1088292> [ultimo accesso 29.05.2022]
- UNHCR, 2015, *Un Milione di Rifugiati e Migranti Fuggiti in Europa nel 2015*, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/un-milione-di-rifugiati-e-migranti-fuggiti-in-europa-nel-2015/> [ultimo accesso 23.05.2022]
- UNHCR, 2015: *l'anno della crisi dei rifugiati in Europa*, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/storie/2015-lanno-della-crisi-dei-rifugiati-in-europa/> [ultimo accesso 23.05.2022]
- UNHCR, 2021, *Europe Situations: data and trends*, <https://reporting.unhcr.org/document/1665> [ultimo accesso 23.05.2022]
- UNHCR, 2021, *Mid-Year Trends 2021*, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html> [ultimo accesso 23.05.2022]
- Verdun, A., 2020, *Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New*, Oxford Research Encyclopaedias, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1489> [ultimo accesso 23.05.2022]
- Villa, M., 2021, *Borders to watch: il Mediterraneo*, ISPI, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/borders-watch-il-mediterraneo-32693> [ultimo accesso 23.05.2022]
- Villa, M., 2021, *Fact-checking: Migrazioni 2021*, ISPI, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027> [ultimo accesso 23.05.2022]

## Summary

In this thesis, I have tried to answer the following research question: has the migration crisis fostered greater cooperation between the EU Member States to provide an answer to the issues it has raised?

This thesis aims to provide a small contribution to the extensive literature on common migration management at the European level. The theoretical basis for this thesis is the analyses and reflections expressed by Professor Fabbrini concerning the multiple crises the Union has gone through and the responses it has put in place. This thesis supports the argument, expressed by Fabbrini in his book *“Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa”*, that crises are not about when or how to achieve greater integration, but rather question the process itself. For this reason, they are more accurately referred to as “crises of integration”. Fabbrini provides an in-depth analysis of the Euro crisis and the migration crisis of 2015, it can be argued that the European Union operates in a state of permanent crisis. The recent period, characterised by multiple crises, has not only significantly slowed down the integration process, but has also challenged it, highlighting the different interpretations the Member States have given to the European Project. Fabbrini's analysis highlighted the existence of two fractures. The first is an 'institutional' fracture, between the countries of the North and the countries of the South. The Northern countries have always promoted a 'confederal' vision, according to which national governments are the main actors within the European institutions. On the contrary, the Southern countries, joined by Germany and France, believe that supranational institutions should be the core of the European project. The second, on the other hand, is 'constitutional', between the countries of the East, grouped in the so-called “Visegrad Group”, and the countries of the West, which essentially correspond to the founding nucleus of the Union. If the first rift casts doubt on the modalities of the integration process, the second substantially calls into question the very principle of 'European integration'. Indeed, the Visegrad group interprets the European Union as a regional economic organisation, seen as a forum for the promotion of transnational economic cooperation, based on voluntary cooperation that does not undermine the national sovereignty of each member state. This view, therefore, excludes the Union from dealing with political issues and is opposed to the Western states' interpretation of the European project.

The arrival of more than one million migrants at the borders of the European Union in 2015 has put the very idea of a “European Union” to the test. As a theoretical framework, I have used liberal intergovernmentalism, the major exponent of which is Andrew Moravcsik. This theory, for more than a quarter of a century, has been regarded as a guideline for understanding the process of European integration. Starting from the premise that, in the system of international relations, states and social groups are the main actors and bearers of specific interests, it states that, to understand the behaviour of states, it is essential to understand what interests predominate within them. In the national context, different social groups compete with each other and those that prevail determine the interests of the national government, which, in turn, will assert them at the international level. At the international level, the decision to cooperate takes place in three stages. First, a state

defines its interests, following negotiations between the various actors at the national level; then negotiations are opened at the international level, with the other interested parties; finally, an institution is created or modified to ensure that the results are defined in the negotiation are respected and obtained. This theory, while not proposing a theorisation of integration crises, predicts the response that governments will provide. They will react rationally: each state's objective is to minimise the costs of crises and maximise the benefits to be gained from institutional change. Even in response to a crisis, the decisions made by states follow the same process outlined above, whereby majority social groups, determine national interests.

Moravcsik, in analysing the European response to the migration crisis, highlights two issues: one concerning the external action and the other the internal action of the European Union, respectively: the management of flows and the redistribution of asylum seekers. Both of these areas refer to the 'intergovernmental constitution', a constitution that, as already stated, sees the Member States, bearers of specific interests, as the sole decision-makers. Based on this theory, I developed two hypotheses. Regarding the internal redistribution of migrants, I speculated that there is a lack or absence of cooperation between states, due to the asymmetric interdependence between states, which produces an unequal distribution of costs. Indeed, states that feel they bear the highest costs are at a disadvantage in the negotiations, being willing to compromise to favour cooperation. Conversely, states that feel they do not have to bear high costs are in an advantageous negotiating position. This potential impasse is compounded by the possibility of states acting unilaterally, e.g., by suspending the Schengen Agreements. In contrast, concerning the management of flows, I speculated that the realisation of cooperation between states, since there is a situation of symmetrical interdependence between them and thus, at the negotiating table, states possess the same negotiating power.

For this thesis, I chose a qualitative method, i.e., a comparative study between two European policies: the migration and asylum policy and the European Neighbourhood Policy (ENP), which, respectively, represent the EU's internal and external response to the 2015 migration crisis. After having framed, in the first chapter, the migratory phenomenon in the Mediterranean, highlighting its peculiarities and its evolution from 2015 to the present day, I continued, in the second chapter with the exposition of the comparative study between the two policies I chose, as a normative reference text for the first policy area, the "Dublin III Regulation", while, for the second policy area, the 2015 revision of the ENP. This is a comparison between two most similar elements, as the two policy areas refer to the intergovernmental constitution. Comparing them allowed me to test my two hypotheses, noting how the same decision-making structure can lead to two different outcomes, depending on the interests of the member states and the level of convergence between them. As previously stated, the intergovernmental constitution aims to foster integration through voluntary cooperation. My comparative study revealed two different levels of cooperation, i.e., absence or presence of cooperation, which allow me to conclude that, within the intergovernmental constitution and concerning a policy area, the interests of the member states and the level of convergence between them determine the level of cooperation between the member states. More specifically, concerning the European Neighbourhood Policy, cooperation between

the Member States was achieved, as they shared an interest in reducing migration flows, whereas this was not achieved in the internal management of asylum seekers, where states have conflicting interests.

In the first chapter, I provided an overview of the events in the Mediterranean, starting from 2015 to the present day. Migratory flows have undergone a profound evolution following the crisis, both due to the responses implemented by the European Union and to changes in the external context. Having a clearer picture of how flows in the Mediterranean have changed, what the characteristics of the flows were in the summer of 2015 and what the current situation is, was crucial to the understanding of the response of the European institutions. If the emergency of 2015 quickly highlighted several problematic issues in European asylum and migration policies, the reaction of the EU was not as quick.

In the second chapter, I analysed the internal and external responses of the European Union. An analysis of the legal framework of both the common asylum and migration policy and the neighbourhood policy shows that the Lisbon Treaty introduced substantial reforms, resulting from the abolition of the pillars. Indeed, the policies under analysis belonged to the second and third pillars, established by the Maastricht Treaty in 1992. However, even in the post-Lisbon structure, they do not lose their predominantly intergovernmental character. In both cases, the European Council and the EU Council play a central role, in identifying states, and their national preferences, as protagonists in the negotiations. In this chapter, I verified my two research hypotheses. The unequal exposure of member states to migratory flows and the confusing legal framework for asylum, which essentially follows the “first arrival” principle enshrined in the Dublin Convention, has generated different and conflicting interests. In negotiations at the European level, this has led states to pursue different objectives, creating a situation of asymmetrical interdependence. First-arrival states found themselves in a weak negotiating position, further undermined by their inability to act unilaterally by temporarily suspending the Schengen Treaty and closing their borders. Conflicts at the intergovernmental level made it impossible to find a solution that would guarantee the fair redistribution of asylum applications, following the principle of solidarity, enshrined in Article 78 TEU. In the second case, on the other hand, I formulated the following hypothesis: concerning the management of flows, there is cooperation between states, since there is symmetrical interdependence between them, as all member states share the goal of reducing migration flows. Looking at the statistical data provided by both the National Agencies and FRONTEX, a progressive decrease in arrivals at the European borders can be observed from 2015 onwards, which is why it can be said that European external action has achieved its objective. The various solutions implemented have followed the logic of “border externalisation”, a term that expresses the Union's desire to prevent the arrival of migrants or to remove them from its external borders, through a series of measures that lead to the apparent sharing of control functions with third states.

In the third chapter, I examined the prospects of the asylum and migration policy and the neighbourhood policy, represented by the New Pact on Migration and Asylum and the New Agenda for the Mediterranean. I

found that the same issues emerged, namely that a common long-term political vision has not yet been found to align states' asylum interests, and that the focus of negotiations has been on a short-to-medium-term, external management of migration and neighbourhood policies, where national interests converge. The New Pact on Asylum and Migration is, in fact, consistent with the line of action adopted by the European Union in recent years, which has focused on the economic dimension of its migration and asylum policies, totally losing the overall political vision, and which has been realised mainly through the financing of cooperation with third countries, to reduce migration flows and to make return and readmission more efficient. The Pact aims to further strengthen cooperation with third countries, financed through the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027, which provides for the highest budget increase, in relative terms, for EU migration and asylum policies compared to other chapters of the MFF. This shows that it is politically easier to negotiate a budget increase in this politically sensitive area than to reach a political agreement at the European level on a change in EU legislation on migration and asylum, as proposed by the Migration Pact. The Agenda for the Mediterranean is confirmed as an example of externalisation of European policies and is in line with three overarching objectives of the European Neighbourhood Policy (ENP), revised in 2015: prosperity, stability and security. Indeed, as of 2021, EU leaders want to continue to strengthen the resilience of economies and societies and preserve collective security, while addressing the challenge of mobility and migration. However, the strong emphasis on the economic dimension and on strengthening the externalisation of EU policies in the Southern Mediterranean is not necessarily a bad thing in the current context. Indeed, while the Union has become much more organised to deal with the consequences of the pandemic and could provide substantial help to its Mediterranean partners, the question arises whether the latter can utilise this potential. Above all, in the short term, it is essential to focus on emergencies: food security and health, poverty and human rights. A credible New Mediterranean Agenda must, therefore, focus on solidarity and recovery, not only on the externalisation of border controls, to enable long-term and inclusive pan-Euro-Mediterranean integration.

The theoretical assumptions that this thesis has sought to demonstrate are as follows. Within the intergovernmental constitution, the presence of asymmetric interdependence between member states, since states have divergent interests, will result in a lack or absence of cooperation between them, as each state will seek to maximise its interests, incurring the least costs. Conversely, the existence of a situation of symmetrical interdependence, where states possess the same negotiating power, and the convergence of their interests, will lead to cooperation between states. The thesis sought empirically to demonstrate the above assumptions. The effects of this structure manifested themselves in a combination of poor harmonisation, weak monitoring, weak solidarity and a lack of strong institutions in EU migration policy, triggering conflicting and damaging political reactions for the Union. Member states chose to respond unilaterally, reintroducing border controls and suspending the Schengen system. The effectiveness of this action and the long-term consequences for one of the EU's most virtuous achievements are far from positive. This reaction triggered a succession of accusations and passing of responsibility between states, without providing a concrete response concerning

the internal management of migrants. Instead, cooperation has been found concerning decreasing flows, concentrating all the efforts of intergovernmental negotiations on strengthening bilateral and regional partnerships, through the shifting of substantial funds, conditional on the approval of agreements that de facto assign responsibility to third states for filtering and managing migratory flows towards the EU.

It can be concluded that the European response to the migration crisis there has been a failure, questioning the integration process. The answer to this insufficient response can be found in the intergovernmental constitution is highly salient policy areas, where preferences and policy-making processes diverge between European countries, to which other elements must be added, such as the absence of a strong central institution or the adoption of voluntary instruments based on 'soft law', such as resolutions or recommendations that have no legally binding effect, poor harmonisation, weak monitoring and lack of solidarity between states. Despite the awareness of this failure, expressed by both the Council, the Commission and the Member States, solidarity mechanisms have never been activated and the attempt to introduce new ones or to reform the system as an asylum system has led to little result. The responses put in place, such as the temporary reintroduction of border controls under the Schengen rules or increased funding for external action, have far from positive long-term consequences. The only agreement has been found to decrease migration flows, through the externalisation of migration policies, securitisation of borders, and the strengthening of neighbourhood policies. Although these are all necessary elements to meet the challenges posed by mass migration, the almost exclusive focus on these aspects raises doubts about the Union's capacity to deal with them. Recently proposed solutions do not bode well, as they follow old mechanisms, while what is needed is to reform the constitutional structure of intergovernmental governance, critically reviewing also the European project itself, to make it ready to provide effective responses in the face of global challenges.