
ADiM BLOG
Aprile 2021
ANALISI & OPINIONI

*Il nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo:
l'approccio multidimensionale dei partenariati internazionali
e la sfida del coordinamento*

Loredana Teodorescu

Responsabile Affari europei e internazionali, Istituto Luigi Sturzo; Dottoressa di
Ricerca, Università degli Studi Roma Tre

Parole Chiave

*Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo - Dimensione esterna della politica di migrazione dell'UE -
Partenariati internazionali e governance della migrazione - Coordinamento verticale e orizzontale -
Approccio multidimensionale*

Abstract

Il nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo conferma la volontà di rafforzare i partenariati tra l'UE e gli Stati terzi per una gestione migliore del fenomeno migratorio utilizzando tutti gli strumenti e le politiche a disposizione dell'Unione, attraverso un approccio multidimensionale. Tale approccio non rappresenta una novità, ma pone delle importanti sfide in termini di coordinamento: tra tutti gli attori coinvolti a livello dell'UE e gli Stati membri, da una parte, e tra le diverse componenti dell'agenda di politica estera dell'UE, dall'altra. L'efficacia dell'azione dell'UE dipenderà molto anche dalla sua capacità di lavorare in maniera sinergica e coordinata, sia sul fronte interno che su quello esterno della politica di migrazione.

1. Introduzione

La Commissione europea ha presentato lo scorso settembre un [nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo](#) con l'intento di avviare una nuova fase, superando le divisioni sorte fra gli Stati membri sul tema e proponendo un rinnovato equilibrio tra responsabilità e solidarietà. La proposta della Commissione ribadisce la centralità della dimensione esterna della politica di migrazione, a cui dedica il sesto capitolo, e l'importanza di partenariati internazionali.

Come è noto, la cooperazione con i Paesi extra-UE è emersa come una componente essenziale di una politica migratoria efficace e ha vissuto un rinnovato slancio a partire dalla crisi migratoria nel 2015. La crisi ha chiaramente dimostrato che, in un mondo interdipendente, il fenomeno deve essere gestito congiuntamente e la collaborazione con Paesi come la Turchia, il Niger o la Libia è diventata di rilevanza strategica per l'Europa. Inoltre, gli Stati membri dell'UE hanno faticato a trovare un accordo su come rispondere internamente alla sfida e si sono rivolti sempre più a Paesi terzi. L'UE ha così acquisito gradualmente un ruolo da protagonista nella realizzazione di partenariati con Paesi vicini o strategici, promuovendo un nuovo approccio multidimensionale, volto a utilizzare un'ampia gamma di strumenti politici, che non riguardano soltanto la gestione del fenomeno migratorio.

Tale approccio è al cuore del [nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi](#), proposto nell'ambito dell'Agenda per la Migrazione nel 2015, e di iniziative come la [dichiarazione UE-Turchia del 2016](#), e viene ripreso nel Patto. La recente proposta della Commissione non rappresenta pertanto una reale novità, ma sembra piuttosto voler consolidare quanto già in atto, senza tuttavia fornire delle soluzioni concrete per superare le numerose criticità già emerse in tale ambito.

L'efficacia dei partenariati internazionali dipende da molte variabili, che sfuggono spesso al controllo dell'UE, come la volontà di Stati terzi di cooperare su un tema che solitamente non è considerato prioritario ed è politicamente sensibile, o la necessità di fare affidamento su partner che non sempre si dimostrano affidabili e in grado di garantire il rispetto dei diritti umani. Oltre a fattori esterni, esistono però anche delle questioni interne all'UE che incidono sulla capacità dell'Unione di mettere in campo una politica esterna in ambito di migrazione più efficace, in particolare la necessità di un maggiore coordinamento, sia verticale, tra tutti gli attori coinvolti a livello dell'UE e gli Stati membri, sia orizzontale, mettendo in sinergia le diverse componenti dell'agenda di politica estera dell'UE (cooperazione allo sviluppo, pace e sicurezza, migrazioni, commercio, investimenti, finanziamenti internazionali) e garantendo una loro coerenza. Si tratta di una duplice sfida che il Patto menziona, seppure in maniera piuttosto vaga, ma alla quale non offre delle risposte concrete.

Il presente contributo intende evidenziare la sfida del coordinamento posta da un approccio multidimensionale come quello proposto dal nuovo Patto, con una particolare attenzione a questi due aspetti.

2. Alla ricerca costante di un equilibrio tra livello sovranazionale e intergovernativo: la sfida del coordinamento verticale tra Stati membri e UE

L'UE ha sviluppato un'ampia azione nell'ambito della politica esterna di migrazione: ha concluso ad oggi [ventiquattro accordi e intese in materia di riammissione con i Paesi terzi](#), in particolare nel vicinato e nel continente africano, e [nove partenariati per la mobilità](#); porta avanti dialoghi bilaterali e regionali sulla migrazione, come il [processo di Rabat](#) e [Khartoum](#); e integra la migrazione in quadri più ampi di cooperazione, come gli accordi di associazione o la [Strategia Globale per l'Africa](#).

Il ruolo dei singoli Stati membri resta tuttavia cruciale. Il Patto sulla Migrazione e l'Asilo ribadisce a tal proposito l'importanza del coordinamento tra l'UE e gli Stati membri, evidenziando che "il pieno coinvolgimento degli Stati membri nei partenariati dell'UE sulla migrazione [...] è fondamentale per ottenere risultati efficaci".

Ciò è legato innanzitutto a una questione di competenze: la migrazione resta una competenza condivisa e, ai sensi dell'art. 79.5 TFUE, gli Stati membri conservano prerogative importanti, in primo luogo sulle politiche di ammissione, che rappresentano spesso l'incentivo più potente per garantire la cooperazione dei partner in materia di migrazione, ma che gli Stati dell'UE sono riluttanti a utilizzare. Per questo motivo, ad esempio, strumenti come i partenariati per la mobilità, che si basano sull'impegno volontario degli Stati membri dell'UE a creare delle opportunità di migrazione legale per categorie specifiche di cittadini di Paesi terzi, non si sono rivelati all'altezza delle aspettative, rischiando di compromettere la stessa credibilità dell'UE che può di fatto svolgere soltanto un ruolo di coordinamento, ma non offrire quanto di più desiderato.

Attraverso trattati internazionali o accordi informali, gli Stati membri continuano a essere molto attivi anche in quei settori in cui conservano competenze concorrenti, come la conclusione di accordi di riammissione bilaterali, con il rischio di minare l'azione dell'UE, se non talvolta di mettere in discussione i principi di "cooperazione leale" (art. 4.3 TUE) o di "cooperazione reciproca leale" (art. 13.2 TUE) elencati nei Trattati, ovvero "il dovere di cooperazione" articolato dalla Corte di giustizia europea.

Le priorità dei singoli Stati membri possono inoltre differire da quelle collettive dell'UE, e tali divergenze emergono con forza in sede di Consiglio, laddove si traducono ad esempio in un mancato accordo sugli strumenti che l'UE dovrebbe utilizzare, e rende difficile raggiungere una posizione negoziale europea comune. Più in generale, le divisioni degli Stati membri sulla gestione della migrazione non giocano sicuramente a favore dell'immagine dell'UE di fronte agli Stati terzi.

In sintesi, come è stato sottolineato a tal proposito, le relazioni esterne dell'UE continuano a essere "il campo di battaglia perfetto tra il livello sovranazionale e quello intergovernativo" (per riprendere l'espressione utilizzata da [Paula Garcia Andrade](#)). E questo ha inciso finora

sulla capacità dell'UE di agire secondo le aspettative, dando vita a un complesso intreccio di iniziative portate avanti dall'UE e dagli Stati membri a livello bilaterale, per lo più non coordinate. Le iniziative più recenti, dal quadro di partenariato introdotto nel 2016 alla proposta del Patto, lasciano inoltre la porta aperta agli interessi bilaterali degli Stati membri e alle loro relazioni privilegiate con alcuni Paesi partner, di fatto reintroducendo le agende nazionali in un'area che è stata trasferita progressivamente sempre più a livello europeo.

Non va dimenticato, infine, che a livello europeo gli attori coinvolti nella gestione dell'immigrazione sono molteplici (istituzioni, ma anche dipartimenti e gruppi di lavoro al loro interno) e sono aumentati negli anni, man mano che nuove dimensioni e politiche sono state coinvolte, ponendo un'ulteriore questione in termini di coordinamento.

Da un punto di vista operativo, tale sfida è stata affrontata con nuovi metodi di lavoro, come i *project teams* di Commissari trasversali e tematici introdotti nella [Commissione Juncker](#), e il tentativo più recente di assegnare al Vicepresidente Schinas il delicato compito di [trovare un terreno comune sulla migrazione](#), lavorando a stretto contatto con tutte le istituzioni europee e gli Stati membri per garantire la coerenza della dimensione interna ed esterna della migrazione.

La difficoltà maggiore resta tuttavia quella di definire obiettivi e priorità condivise nell'ambito delle rispettive agende e di valutare il rapporto tra le diverse politiche interconnesse.

3. La sfida dell'approccio multidimensionale: il coordinamento orizzontale e la sinergia tra politiche e agende

L'idea centrale che si è affermata a partire dal nuovo quadro di partenariato, e che il Patto riprende, è legata alla volontà di mobilitare tutti gli strumenti politici e i relativi fondi a disposizione dell'UE e degli Stati membri come leve per instaurare partenariati globali con i Paesi terzi volti a gestire meglio la migrazione.

Di conseguenza, come affermato nel Patto, "Le diverse politiche - quali la cooperazione allo sviluppo, la sicurezza, i visti, il commercio, l'agricoltura, gli investimenti e l'occupazione, l'energia, l'ambiente e i cambiamenti climatici e l'istruzione - non dovrebbero essere affrontate a compartimenti stagni".

A cinque anni dall'adozione del nuovo quadro, tuttavia, è chiaro che l'idea dei "patti", o partenariati, sulla migrazione non è stata implementata come originariamente previsto, diventando principalmente un approccio, piuttosto che un pacchetto di misure concrete e diversificate da presentare come un'offerta dell'UE a un Paese terzo in cambio della cooperazione in materia di migrazione. L'UE, insieme ai suoi Stati membri, dispone certamente di un'ampia gamma di strumenti che possono essere utilizzati per i dialoghi con i propri partner, ma risulta ancora molto difficile utilizzarli in sinergia tra loro, assicurandone

la complementarietà, condizione preliminare per indirizzare sforzi e azione dell'UE verso obiettivi condivisi (per un approfondimento sul tema, si veda ad esempio il volume edito da [Sergio Carrera, Arie Pieter Leonhard den Hertog, Marion Panizzon, Dora Kostakopoulou](#)).

Il nesso tra le politiche è infatti molto complesso e richiede una valutazione preliminare congiunta. Particolarmente problematica è ad esempio l'analisi di costi e benefici sviluppata nell'ambito di diverse agende. I costi dei partenariati per la migrazione non sono legati solo ai costi materiali degli incentivi necessari per ottenere la disponibilità del Paese partner a cooperare. Si tratta talvolta anche di costi in termini di reputazione, laddove l'UE dialoga con governi notoriamente corrotti o accusati di violazioni dei diritti umani, o connessi al rischio di mettere l'UE in una posizione vulnerabile nei confronti di altri Paesi, creando una sorta di dipendenza, dando vita a una partnership disequilibrata e riducendo la capacità di influenza dell'Unione.

Ad esempio, la dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 ha portato a una significativa riduzione dei flussi irregolari attraverso il confine turco, monitorata dalla Commissione Europea. Ma non è chiaro quale sarà l'effetto a medio / lungo termine di questa cooperazione, che ha già evidenziato in più occasioni quanto l'UE dipenda dalla collaborazione di un partner controverso e non sempre affidabile per gestire i flussi migratori del Mediterraneo orientale, e che pone una questione di sostenibilità nel tempo.

Approfondire il legame tra la migrazione e altre politiche al fine di ottenere una maggiore coerenza, rafforzare le sinergie e perfezionare il coordinamento tra tutti gli attori coinvolti, potrebbe essere utile per limitare o meglio prevedere delle conseguenze indesiderate ("*unintended consequences*" per riprendere l'espressione di [Natasja Reslow](#)), che sono talvolta il risultato di agende e obiettivi politici concorrenti all'interno dell'UE.

Tale approfondimento è importante anche per evitare che tutte le politiche esterne dell'UE vengano poste in secondo piano rispetto alle priorità migratorie. Il Patto a tal proposito sottolinea che "L'UE ha bisogno di ripensare le sue priorità, in primo luogo per quanto riguarda il posto della migrazione nelle sue relazioni esterne e nelle altre politiche", ma ribadisce anche che "Nell'ambito di partenariati globali, la migrazione dovrebbe costituire una questione centrale". Il rischio che la migrazione domini tutte le relazioni esterne dell'UE ha generato numerose critiche e perplessità in particolare per quanto riguarda l'utilizzo della politica di sviluppo per obiettivi di controllo della migrazione, ad esempio nella regione del Sahel, che è diventato il laboratorio più importante per la creazione di nuove misure.

Il legame tra migrazione e politiche di sviluppo, in particolare, è molto complesso. Nonostante l'approccio preventivo, volto a ridurre le cause profonde della migrazione, dalla mancanza di opportunità economiche ai conflitti e alla violenza, miri anche a contenere l'immigrazione irregolare, il nesso migrazione-sviluppo non è così ovvio e rischia anzi di essere fuorviante e di generare false aspettative. Livelli più elevati di sviluppo economico e umano non si traducono infatti automaticamente in una riduzione dei flussi migratori e

talvolta accade piuttosto il contrario. Di conseguenza, alleviare le cause profonde della migrazione può essere considerato un obiettivo più grande e di lungo termine, che va ben oltre quello della migrazione. Mentre la migrazione, d'altra parte, potrebbe essere inserita in una prospettiva più ampia ed essere integrata nella cooperazione con i Paesi terzi anche come un aspetto della promozione del buon governo, con l'obiettivo di promuovere una gestione efficiente della migrazione che sia vantaggiosa per tutte le parti coinvolte, e che non sia soltanto legata al controllo della migrazione.

4. Conclusioni

L'approccio multidimensionale proposto dal Patto sulla Migrazione e l'Asilo potrebbe davvero consentire all'UE e ai suoi Stati membri di consolidare dei partenariati comprensivi ed equilibrati con i Paesi terzi, ma, come evidenziato, pone delle importanti sfide in termini di coordinamento. Tali sfide hanno compromesso e rischiano di comprometterne ancora l'efficacia perché hanno un impatto sull'azione dell'UE, sulla sua posizione negoziale, sulla sua capacità di garantire la corretta attuazione delle misure negoziate, o di valutarne tutti gli effetti.

Un coordinamento più forte tra tutti gli attori coinvolti implica un sostegno più deciso da parte degli Stati membri all'azione dell'UE, sia in termini diplomatici che di strumenti da mettere in campo per influire sui Paesi terzi, una maggiore complementarità tra le iniziative bilaterali e quelle portate avanti dall'UE nel suo insieme per esercitare una leva collettiva, la corretta attuazione di tutte le misure concordate a livello europeo, una consultazione permanente anche al fine di fornire e scambiare informazioni complete e facilitare il processo di monitoraggio e valutazione. Allo stesso tempo, presuppone l'identificazione di priorità e obiettivi comuni, e dei costi, materiali e non, che si è disposti a sostenere.

L'idea di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione dell'UE per garantire la cooperazione dei Paesi terzi in materia di migrazione richiede inoltre una reale sinergia tra le varie componenti della politica estera dell'UE, che non possono essere considerate singolarmente, l'integrazione delle diverse agende, e una valutazione più approfondita del nesso tra le diverse politiche.

Si tratta di un esercizio molto complesso che richiede uno sforzo maggiore, volontà politica e ulteriori analisi, a partire da una valutazione delle precedenti esperienze e delle lezioni da trarre dalle misure messe in campo in questi ultimi anni, caratterizzati da un dinamismo dell'UE senza precedenti nell'ambito della migrazione. Un esercizio che tuttavia non può essere rimandato. Le migrazioni costituiscono un banco di prova per le ambizioni di un'Unione europea chiamata a identificare delle soluzioni condivise efficaci e a dimostrarne il valore aggiunto. E molto dipende dalla capacità dell'UE di lavorare efficacemente sia sul piano interno che su quello esterno della politica migratoria, in maniera davvero sinergica e

coordinata.

Per citare questo contributo: L. TEODORESCU, *Il nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo: l'approccio multidimensionale dei partenariati internazionali e la sfida del coordinamento*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2021.