

Continuity and Change in the EU Migration and Asylum Policy after 2015. An Analysis of its Main Policy Instruments

Continuità e cambiamento nella politica migratoria dell'UE dopo il 2015. Un'analisi dei suoi principali strumenti di policy

Anna Longhini

Abstract

When in 2015 an unprecedented number of migrants crossed the Mediterranean from North Africa towards Southern Europe, the EU was forced to update its Migration and Asylum Policy. This article reviews the main EU responses to the so-called "Migrant crisis" from the peak of arrivals of more than 1.8 million migrants in 2015 to the end of the mandate of the Juncker Commission in 2019, right before the outbreak of the Covid-19 pandemic and the drafting of the New Pact on Migration. Drawing on historical institutionalism as a theoretical background to examine the evolution and the transformation of the EU Migration and Asylum Policy, the article examines how the cumulated layers of rules and agreements produced since 2000 have contributed to the policy change or rather its continuity, also driven by the 2015 crisis. In that perspective, particular attention is paid to the EU-Turkey Statement, and the agreements with Niger and Libya.

Quando nel 2015 un numero senza precedenti di migranti ha attraversato il Mediterraneo dal Nord Africa verso l'Europa, l'Unione europea è stata costretta ad aggiornare la politica UE in materia di migrazione e asilo. Questo articolo passa in rassegna le principali risposte dell'UE alla cosiddetta "crisi dei migranti" nel 2015 fino alla fine del mandato della Commissione Juncker nel 2019, proprio prima dello scoppio della pandemia di Covid-19 e della stesura del Nuovo Patto sulla Migrazione. Attingendo all'istituzionalismo storico come background teorico per esaminare l'evoluzione e la trasformazione della politica di migrazione e asilo dell'UE, l'articolo indaga come strati cumulativi di norme e accordi prodotti a partire dal 2000 abbiano contribuito al cambiamento o, piuttosto, alla continuità di questa politica, anche sotto la spinta della crisi del 2015. In quest'ottica, l'articolo si concentra in particolare sulla dichiarazione UE-Turchia e gli accordi con Niger e Libia.

Keywords

EU Migration and Asylum Policy, EU migration governance, Migrant crisis, Policy Change, Policy Instruments
Politica migratoria dell'UE, Governance delle migrazioni dell'UE, Crisi migratoria, Cambiamento di Policy, Strumenti di Policy

L'evoluzione della politica di migrazione e asilo dell'UE

La politica dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo non è una politica unitaria. La sua complessità è strettamente connessa ai meccanismi di governance dell'Unione europea stessa, che la rendono una politica fortemente oscillante tra dinamiche intergovernative e soluzioni comunitarie. Da un lato, una parte della letteratura, applicando il concetto di *policy venues* - ovvero di luoghi istituzionali in cui avviene la rappresentazione dei problemi e delle soluzioni (Baumgartner e Jones 1993: 31-32) - al sistema europeo aveva notato, negli anni precedenti alla crisi migratoria del 2015, una crescente *comunitarizzazione* e *giuridicizzazione* della politica (Kaunert e Léonard 2012: 15). Tale fenomeno era stato rilevato, specialmente per quanto riguardava la politica di asilo, a causa di un ruolo rafforzato sia della Commissione europea, ma anche della Corte di giustizia europea e del Parlamento europeo, in conseguenza ai cambiamenti istituzionali avvenuti a partire dal 2000 all'interno della governance dell'Unione europea. In particolare, "la crescente presenza di queste istituzioni nei luoghi [*venue*] della politica di asilo UE ha rappresentato un ostacolo sempre più importante per i decisori politici nazionali intenzionati a sviluppare un regime di asilo più restrittivo nell'UE" (Kaunert e Léonard 2012: 18). Tuttavia, dopo la crisi migratoria del 2015, data che segna il picco degli arrivi di oltre 1,8 milioni di migranti che hanno raggiunto il territorio dell'UE dal Nord Africa e dal Medio Oriente, sarebbe riemersa una predominanza di meccanismi intergovernativi nei processi di governance delle migrazioni dell'Unione, con un ruolo di primo piano del Consiglio dell'UE (Scipioni 2017). Del resto, era già stato notato come l'aumento della dimensione esterna dell'assetto istituzionale intergovernativo offrì ai funzionari della giustizia e degli affari interni un mezzo per perseguire un disegno politico incentrato sul controllo, capace di minimizzare i crescenti vincoli normativi e istituzionali sulla definizione delle politiche interne sotto l'influenza di processi di comunitarizzazione (Lavenex 2006: 339).

In questo contesto istituzionale, la lettura proposta in questo articolo della complessità della politica migratoria e di asilo dell'UE, guardata dalla prospettiva dell'istituzionalismo storico (Mourad e Norman 2020: 4) qua utilizzato per esaminarne l'evoluzione e la trasformazione, è messa in stretta correlazione con le misure adottate nel corso degli anni dalle istituzioni europee e dai suoi Stati membri (SM). Istituzionalismo storico, *path dependency* e cambiamento istituzionale incrementale (Rixen e Viola 2016; Mourad e Norman 2020) costituiscono, dunque, il background teorico che permette di esaminare come le istituzioni UE abbiano adattato le loro risposte alla pressione della crisi scoppiata negli anni 2015-2016. Nelle pagine seguenti, vengono esaminate le principali risposte date a livello europeo alla "crisi dei

migranti”, a partire dal quadro giuridico esistente prima dell’adozione dell’Agenda UE sulla migrazione nel 2015. Ciò richiede una panoramica delle origini e dello sviluppo della politica UE in materia di asilo e migrazione, al fine di illustrare la sua trasformazione nel tempo. L’articolo esaminerà quindi continuità e cambiamento di questa politica complessa e frammentata prima e dopo la crisi del 2015 attraverso una revisione critica della letteratura più recente ed utilizzando il concetto degli strumenti di policy.

La tesi ‘restrittiva’ e gli strumenti della politica migratoria europea

Molti studiosi ritengono che la politica UE in materia di asilo e migrazione sia stata per lo più restrittiva e finalizzata principalmente a mantenere gli aspiranti richiedenti asilo e migranti al di fuori del territorio UE (Léonard e Kaunert 2020), per mezzo di un ampliamento dell’agenda sulla migrazione esterna (Lavenex 2006) e attraverso meccanismi di controllo sempre più stringenti al punto che la retorica securitaria dominante negli ultimi vent’anni ha fatto sì che ci si riferisse all’Europa come ad una Fortezza, *Fortress Europe* appunto (Geddes 2022: 316). In effetti, “soprattutto nel contesto delle crisi economiche, la maggior parte degli Stati dell’Europa occidentale ha puntato a diminuire o addirittura ad arrestare i flussi migratori dalla metà degli anni Settanta.” (Helbling e Kalkum 2018: 3). Nonostante tale volontà restrittiva o di contenimento dei flussi degli Stati europei sia un elemento importante, altri autori hanno sottolineato come invece altri fattori abbiano contribuito a plasmare le politiche migratorie nazionali ed europee in una direzione ‘liberalizzante’. Esisterebbero, ad esempio, considerazioni di natura geopolitica che agirebbero a sfavore della tesi riguardante politiche dei visti fortemente restrittive (Finotelli e Sciortino 2013). Guardando, ad esempio, ai soli dati che precedono lo scoppio della pandemia per il 2018 e il 2019 relativi al ‘Primo permesso’ (*First permit*), ovvero il permesso di residenza rilasciato per la prima volta a persone non europee, in effetti i numeri aggregati sono favorevoli ai sostenitori della tesi liberalizzante, trattandosi di rispettivamente di circa 2 milioni e 789 mila persone nel 2018 (con in testa 634 mila permessi per l’Ucraina, 171 mila per la Siria, 125 mila per il Marocco) e più di 3 milioni di persone nel 2019 (i primi Paesi risultano Ucraina, con 758 mila permessi; Marocco con 134 mila; India, 132 mila; Cina, 110 mila) (Eurostat, *First permits by reason, length of validity and citizenship*, dati 2018 e 2019 EU27). Eppure, il regime migratorio dell’UE visto con la lente della crisi del 2015 non sembra né umanitario né efficace (Jüenemann 2017) specialmente nei confronti dei migranti provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo. Sarebbero almeno 25 mila le persone morte nel tentativo di attraversare il Mediterraneo tra il 2014 e

il 2022 (Human Rights Watch 2022). Inoltre più in generale, misurando l'inclusività delle normative per l'accesso degli immigrati alla cittadinanza in 23 paesi OCSE dal 1980 al 2019 è stato notato come recentemente si possa al più parlare di una 'liberalizzazione stagnante' relativamente ai trend che riguardano le politiche di ottenimento della cittadinanza (Schmid 2021). Sempre recentemente, poi, adottando una prospettiva di policy è stato sottolineato come la salienza della questione migratoria (bassa salienza, politica "silenziosa"; alta salienza, politica "rumorosa") influenzi la partecipazione dei gruppi di interesse nel processo decisionale a favore o a sfavore, rispettivamente, di attitudini più o meno liberal dell'opinione pubblica (Di Giulio e Gianfreda 2022).

In questo articolo, viene ripresa la tesi restrittiva specialmente per quanto riguarda i paesi della sponda Sud del Mediterraneo, a partire da un'analisi dei principali strumenti di politica migratoria UE adottati a livello comunitario subito dopo il Trattato di Amsterdam del 1999. Proprio quest'ultimo aveva trasferito al Consiglio europeo competenze quali i visti, i controlli alle frontiere esterne e le questioni di diritto civile, e tra il 1999 e il 2004 è stato sviluppato il Sistema europeo comune di asilo (CEAS).¹ In particolare, la riunione del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 è stata la prima in cui gli Stati membri dell'UE hanno delineato il futuro della politica europea in materia di migrazione e asilo, comprese le misure volte a stabilire partenariati con i paesi d'origine, a garantire un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE, a creare procedure e norme comuni in materia di asilo e a controllare meglio la migrazione irregolare (Trauner & Wolff 2014). Ciò ha portato all'adozione di una serie di strumenti di policy (Lascoumes e Le Galès 2007; Trauner e Wolff 2014) di tipo legale ed economico (qua riassunti in Tab. 1) attraverso i quali l'UE ha implementato le sue opzioni di policy per affrontare la questione migratoria sin dai primi anni 2000.

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

TABELLA 1 – Gli strumenti della politica migratoria europea

Strumento	Anno	Obiettivo	Stato di attuazione
Fondo FER	2000	Sostenere finanziariamente gli SM	Trasformato in AMIF
Eurodac - Regolamento (Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio)	2000	Creare una banca dati comune delle impronte digitali dei richiedenti asilo nell'UE.	Rifusa nel 2013
Direttiva sulla protezione temporanea (DPT) (Direttiva 2001/55/CE del Consiglio)	2001	Fornire protezione temporanea ai rifugiati in caso di grandi flussi di persone.	Mai attuato fino all'invasione russa dell'Ucraina nel 2022.
Direttiva Accoglienza (DA) (Direttiva 2003/9/CE del Consiglio)	2003	Stabilire standard minimi comuni di accoglienza.	Rifusa nel 2013
Regolamento Dublino II (Regolamento CE 343/2003)	2003	Ha sostituito la convenzione di Dublino del 1990. Definisce criteri e meccanismi per determinare gli Stati membri responsabili dell'esame delle domande di asilo.	Rifusa nel 2013
Direttiva Qualifiche (DQ) (Direttiva del Consiglio, 2004/83/CE)	2004	Definire i criteri di ammissibilità per i beneficiari della protezione internazionale (inclusione/esclusione) e introdurre la protezione sussidiaria.	Rifusa nel 2011
Direttiva Procedure (DP) (Direttiva del Consiglio, 2005/85/CE)	2005	Definire standard minimi su procedure negli SM per la concessione e la revoca dello status di rifugiato	Rifusa nel 2013

Il primo strumento economico, istituito nel 2000, è stato il Fondo europeo per i rifugiati (FER). Insieme al Fondo europeo per l'integrazione e al Fondo europeo per i rimpatri, il FER ha aperto la strada all'istituzione, nell'aprile 2014, del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (AMIF). Attualmente, l'AMIF supera di 1 miliardo di Euro il bilancio combinato dei tre fondi che ha sostituito, con un bilancio totale di 3,1 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, che si aggiunge a un bilancio totale di 9,9 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (*EU funds for migrant integration 2021-2027*).

Dal punto di vista degli strumenti legali, vale la pena soffermarsi su almeno quattro direttive e due regolamenti (vedi Tab. 1). Si tratta di: Direttiva sulla Protezione Temporanea (DPT); Direttiva Accoglienza (DA); Direttiva Qualifiche (DQ); Direttiva Procedure (DP) e del Regolamento Eurodac e di quello di Dublino II.

Per quanto riguarda la Direttiva sulla protezione temporanea (DPT), è stata la prima direttiva dell'UE sulla protezione internazionale adottata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Basata sul "Programma di evacuazione del Kosovo" del 2000, la DPT stabilisce gli standard minimi per la concessione della protezione temporanea nel contesto di movimenti massicci di rifugiati. In linea di principio, quindi, la DPT ha rappresentato un tentativo concreto di istituire un sistema UE di condivisione degli oneri (*burden-sharing*) nei casi di afflusso massiccio di sfollati da Paesi terzi (Boswell 2003). Sorprendentemente, fino all'invasione russa dell'Ucraina del 2022, la DPT non è mai stata attuata. Ciò non è avvenuto, ad esempio, quando nel 2011, durante la Primavera araba, l'Italia e Malta ne hanno richiesto l'attivazione, a seguito dell'elevato numero di domande ricevute dalla Tunisia. Secondo la relazione finale della Commissione europea sulla DPT (2016), gli Stati membri non hanno voluto attivare questo meccanismo, in quanto alcuni di essi avevano espresso il timore che l'attivazione della DPT potesse rappresentare un ulteriore fattore di attrazione per i migranti e minare la loro sovranità nazionale. Il riconoscimento di una situazione di "afflusso massiccio", infatti, avrebbe dovuto essere stabilito dal Consiglio dell'UE votando secondo la procedura della maggioranza qualificata, cosa che non è mai avvenuta prima dell'invasione russa dell'Ucraina del 2022.

Tutti gli altri strumenti legali, adottati tra il 2000 e il 2005 sono poi stati 'rifiuti', ovvero modificati e rilanciati, negli anni successivi (2011 e 2013), e la loro attuazione a livello di SM non è stata priva di problemi. Ad esempio, la Direttiva Accoglienza (DA) ha prodotto norme sostanzialmente diverse a livello nazionale (Rosenberger e König 2012). Di conseguenza, le condizioni di accoglienza dopo il 2015 si sono rivelate ancora più complesse, dato l'elevato afflusso di richiedenti asilo nell'UE. Non meno problematico è stato il Regolamento Dublino II del 2003. Dublino II, infatti, aveva stabilito come la responsabilità dell'esame delle domande di asilo fosse da attribuirsi allo Stato membro nel quale il richiedente asilo era entrato per la prima volta. Questo sistema non solo ha confermato l'insoddisfazione già manifestata da alcuni Stati membri negli anni '90 dopo la Convenzione di Dublino (Scipioni 2017: 8), ma ha rivelato tutta la sua fragilità dopo il 2015, quando il rilevamento delle impronte digitali (Regolamento Eurodac) si è rivelato un passaggio critico dell'attuazione del sistema di Dublino negli Stati membri periferici.

A differenza di quanto esaminato sino ad ora, invece, la Direttiva Qualifiche, che ha definito i criteri di ammissibilità per i beneficiari di protezione internazionale, può essere considerata particolarmente innovativa in quanto prevede che anche attori non statali possano essere considerati attori persecutori in determinate circostanze e ha delineato vari esempi di "atti di persecuzione" (Kaunert e Léonard 2012: 12), suggeren-

do come questo concetto dovesse essere interpretato in modo più ampio di quanto non avvenisse generalmente nelle legislazioni nazionali.

La Direttiva Procedure, poi, rappresentava l'ultimo strumento della prima fase di creazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) e il suo obiettivo era quello di stabilire norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.²

Dopo il 2005, l'attività normativa dell'UE in materia di asilo ha subito un rallentamento e solo le proposte della Commissione per la rifusione delle direttive DA, DP, DQ, del regolamento di Dublino II e di EURODAC hanno cercato di porre rimedio alle carenze di questi strumenti (Kauert e Léonard 2012: 14). Tra il 2005 e il 2015, la novità più significativa in materia di migrazioni a livello di Unione europea è stata probabilmente l'istituzione dell'Ufficio europeo di supporto per l'asilo (EASO) nel 2010, oggi Agenzia Europea per l'Asilo (EUAA), un ufficio permanente per supportare gli Stati membri dell'UE nel settore dell'asilo.

L'Agenda europea sulla migrazione del 2015

Fin dalle sue origini, lo sviluppo di una politica comune in materia di migrazione e asilo ha prodotto un insieme di regole incomplete. Dal 2015 “[...] la combinazione di scarsa armonizzazione, debole monitoraggio, scarsa solidarietà e mancanza di istituzioni forti nella politica migratoria dell'UE è diventata sempre più insostenibile [...]” (Scipioni 2017: 9). In quel periodo, 1,82 milioni di migranti hanno attraversato le frontiere dell'UE (Frontex 2016), con il numero più alto riportato sulla rotta del Mediterraneo orientale tra la Turchia e le isole greche dell'Egeo (885386 persone) e ulteriori attraversamenti di frontiera avvenuti attraverso la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia (154000 persone). In questo contesto, la risposta fornita dall'UE, sotto pressione e in un contesto di emergenza, ha mirato soprattutto a salvaguardare i pilastri del suo sistema di asilo, piuttosto che a modificare il suo approccio alla questione migratoria (Trauner 2016). Infatti, l'Agenda europea sulla migrazione presentata nel 2015 non ha intaccato il regime di Dublino, né si è orientata verso un approccio diverso. Al contrario, ha dato priorità alla sicurezza e al controllo delle frontiere (Crawley e Blitz 2019) e ai rimpatri dei migranti “irregolari” (Slominski e Trauner 2020). In questo contesto, gli sforzi per rivitalizzare il Sistema europeo comune di asilo (CEAS) si sono arenati ed hanno prevalso meccanismi di esternalizzazione. L'attenzione si è concentrata sul

² Per una rassegna critica di questa direttiva si veda ad esempio: <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/DIRETTIVA-PROCEDURE.pdf>

rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, mentre da un punto di vista interno i due principali strumenti introdotti, ovvero lo schema di ricollocazione (*Relocation scheme*) e l'“approccio *hotspot*” (Campesi 2020: 94), hanno presentato diverse criticità. Allo stesso tempo, i tentativi di revisione del sistema di Dublino sono falliti.³

Uno dei principali pilastri dell'Agenda europea sulla migrazione era quello di disincentivare la migrazione “irregolare”, con il controllo delle frontiere come strumento principale per raggiungere questo obiettivo. A questo proposito, il documento prevedeva azioni immediate, come l'assegnazione di maggiori fondi all'Agenzia dell'UE Frontex⁴ e alle sue operazioni *Triton* e *Poseidon*, entrambe finalizzate alla sorveglianza delle frontiere nel Mediterraneo. In particolare, l'operazione congiunta *Triton* è stata un'operazione navale condotta da Frontex nel Mediterraneo centrale con un budget annuale di 34,8 milioni di euro. Lanciata il 1 novembre 2014 è durata fino al 2018, quando è stata sostituita dall'operazione *Themis*.⁵ L'operazione *Poseidon*, invece, a sostegno della Grecia è attiva dal 2021.⁶

Come già accennato, il documento dell'Agenda europea sulla migrazione proponeva anche l'adozione del cosiddetto “approccio *hotspot*” per identificare e registrare i richiedenti asilo nei principali punti di ingresso, ovvero l'Italia meridionale e le isole greche. Questa misura ha avuto come risultato quello di impedire ai migranti di entrare nel territorio dell'UE e di limitare ulteriormente i loro diritti e la loro mobilità (Papoutsis, Painter, Papada e Vradis 2018), con effetti di deterrenza che starebbero producendo una periferizzazione dell'asilo (Bousiou 2022). In effetti, l'approccio *hotspot* avrebbe dovuto essere accompagnato da un meccanismo di redistribuzione dei migranti tra gli Stati membri. Tuttavia, lo schema di ricollocazione che mirava a trasferire 160000 richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia entro il 2017 non è mai stato pienamente attuato, a causa delle dure resistenze di alcuni Stati membri. A novembre 2017, solo l'Irlanda, Malta, la Svezia e in parte la Finlandia avevano ricollocato la quota di richiedenti asilo promessa (per un totale di 5646 persone), mentre la maggior parte dei Paesi dell'Europa orientale, compresi i membri del cosiddetto blocco di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), l'Austria, la Croazia e la Bulgaria di fatto non hanno attuato affatto lo schema. La Germania ha ricollocato il maggior numero di migranti (9169), che tuttavia rappresentano un terzo dei 27536 promessi. In

³ Si veda per esempio: <https://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>

⁴ Istituita nel 2004 il mandato di Frontex è stato ampliato nel 2016, divenendo a pieno titolo l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

⁵ Si veda: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy-/>

⁶ Si veda: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece-/>

totale, solo il 32% dei 160000 richiedenti asilo previsti è stato ricollocato (Commissione europea, 2017b). Tutte queste misure, che non erano di natura vincolante, confermano che l'obiettivo ultimo degli Stati membri dell'UE rimane quello di proteggere i confini, oltre che di deterrenza, attraverso la prevenzione di nuovi arrivi. A tal fine, essi hanno preferito cercare di rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi (vedi Tab. 2).

TABELLA 2 – I principali strumenti della politica migratoria europea dopo il 2015

Strumento	Mese/Anno	Obiettivo	Stato di attuazione
Agenda europea sulle migrazioni	Maggio 2015	Affrontare le sfide della migrazione e stabilire un approccio comune alla protezione internazionale.	Sostituita nel 2020 dal Nuovo Patto sulla Migrazione (<i>New Pact on Asylum and Migration</i>)
Relocation Scheme	Settembre 2015	Stabilire un meccanismo di ridistribuzione dei richiedenti asilo all'interno dell'UE.	Solamente il 32% dei rifugiati sono stati ricollocati
Valletta Summit Action Plan	Novembre 2015	Rafforzare la cooperazione tra Africa e UE nella gestione della migrazione.	La cooperazione riguarda soprattutto la sicurezza e la gestione delle frontiere.
EUFTA - EU Emergency Trust Fund for Africa	Novembre 2015	Affrontare le cause profonde delle migrazioni forzate in Africa e combattere la migrazione "irregolare".	4,9 miliardi di euro già stanziati su 5 miliardi di euro promessi.
Accordo UE-Turchia	Marzo 2016	Porre fine alla migrazione irregolare e offrire ai migranti percorsi alternativi.	Resta il principale quadro di cooperazione tra l'UE e la Turchia. Dal marzo 2020, il rimpatrio dei migranti dalle isole greche ai sensi della Dichiarazione UE-Turchia è sospeso.

Gli strumenti della politica migratoria europea dopo la crisi del 2015

Il vertice UE-Africa sulla migrazione, tenutosi a Malta nel novembre 2015, ha rafforzato la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, sulla scia dei due processi di dialogo interregionale sulla migrazione già esistenti tra l'UE e l'Africa: il processo di Rabat,⁷ istituito nel 2006 con l'Africa occidentale e settentrionale, e il processo di Khartoum,⁸ istituito nel 2014 con i Paesi del Corno d'Africa. È in questo contesto che l'UE ha lanciato il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTFA), stan-

⁷ <https://www.rabat-process.org/en/about>

⁸ <https://www.khartoumprocess.net/>

ziando fino a 5 miliardi di euro per 26 Paesi africani. Tuttavia, sebbene l'EUTFA sia stato presentato come lo strumento principale per promuovere la stabilità nella regione e affrontare le cause profonde della migrazione verso l'UE, è stato utilizzato principalmente come strumento politico per rafforzare le relazioni e l'influenza dell'UE con quei Paesi che erano i più rilevanti in termini di flussi migratori. In linea con questo approccio, la dichiarazione UE-Turchia annunciata il 18 marzo 2016 rappresenta un altro strumento di *soft law* volto a prevenire nuovi afflussi, ed è stato presentato come un mezzo per combattere il traffico di migranti. L'accordo stabiliva che ogni migrante "irregolare" arrivato in Grecia dalla Turchia dopo il 20 marzo 2016 sarebbe stato rimandato in Turchia e, in cambio, sarebbe stato adottato il cosiddetto "schema 1:1" (un rifugiato siriano reinsediato nell'UE per ogni "irregolare" riportato in Turchia). In questo contesto, l'UE ha stanziato 6 miliardi di euro nei quattro anni successivi per assistere i rifugiati e le comunità ospitanti in Turchia. In effetti, in base a tale accordo il numero di migranti arrivati in Grecia è diminuito drasticamente, passando da 885000 nel 2015 a 3000 nell'aprile 2016, con un calo del 95% rispetto al febbraio 2016, il mese precedente alla firma dell'accordo. Questa tendenza è proseguita negli anni successivi, con meno di 30.000 migranti arrivati nel 2017 e 32.000 nel 2018 (dati *UNHCR Operational data portal, Mediterranean situation*). L'accordo con la Turchia ha confermato ancora una volta i veri obiettivi dell'UE anche dopo la crisi del 2015: impedire ai migranti "irregolari" di raggiungere il territorio dell'Unione e concentrare i propri sforzi sui rimpatri. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, il modo più rapido ed efficace per raggiungere questi obiettivi è stato quello di esternalizzare la gestione dei flussi migratori e il controllo delle frontiere.

La dimensione esterna della governance delle migrazioni dell'UE dopo il 2015

La "dimensione esterna" ha acquisito importanza nella politica di asilo e migrazione dell'UE a partire dagli anni Novanta e, in particolare, dal Consiglio di Tampere del 1999. Soprattutto dopo l'adozione dell'accordo di Schengen (1995) e la conseguente perdita di controllo sui confini nazionali tra gli Stati membri dell'UE, i Paesi dell'Unione hanno sentito la necessità di limitare o prevenire i movimenti verso l'UE. Ciò ha richiesto una cooperazione più intensa con i Paesi di origine o di transito (Boswell 2003b). Pertanto, l'approccio volto a impedire ai migranti di raggiungere il territorio dell'UE e a disincentivare le partenze da Paesi terzi non è nuovo (Lavenex e Ucarer 2004). In linea con tale approccio, dal 2015 in poi si è registrata una sempre maggiore tendenza a orientarsi verso una cooperazione che esulasse dai Trattati dell'Unione e a

“de-costituzionalizzare” la politica europea di migrazione e asilo (Carrera, Vara e Strik 2019). Di conseguenza, l'esternalizzazione attraverso accordi di *soft law* è diventata gradualmente il nuovo modello, come nel caso degli accordi informali con i Paesi di origine (come Niger e Libia) e della già citata dichiarazione UE-Turchia (Slominski e Trauner 2016).

Per dare un'idea dell'importanza attribuita alla dimensione esterna, tra il 2015 e il 2018, il 57% dei finanziamenti totali dell'UE previsti in risposta all'afflusso di rifugiati del 2015-16 è stato destinato

a misure esterne all'UE (Den Hertog 2016: 95). Tra queste misure, esempi rilevanti sono rappresentati dalla cooperazione con il Niger e la Libia. Il primo è stato il principale *hub* verso cui convergono le rotte dai Paesi dell'Africa occidentale, mentre la Libia è stata per anni il principale Paese di partenza verso l'Italia e Malta. Con un importo rispettivamente di 310 e 280 milioni di euro, questi Paesi sono tra i cinque che hanno ricevuto più fondi nel quadro EUTFa.⁹

Pur impegnandosi ad affrontare le cause profonde della migrazione, i principali progetti finanziati in Niger si sono concentrati sul controllo delle frontiere e sull'azione contro il contrabbando, portando anche a un significativo aumento dei rimpatri volontari assistiti dei migranti dal Niger ai Paesi di origine (Commissione europea 2017a). In particolare, l'UE ha spinto verso la criminalizzazione delle attività di contrabbando, fatto che ha portato a diversi arresti e alla diminuzione dei passaggi dal Niger alla Libia. Tuttavia, a causa di queste azioni, gli effetti sull'economia delle comunità locali in Niger si sono rivelati dannosi. Infatti, la cooperazione con il Niger si è concentrata sulla strategia nazionale sponsorizzata dall'UE contro il traffico di migranti, ignorando le dinamiche locali e gli effetti economici positivi della mobilità regionale, portando alla creazione di rotte migratorie alternative ancora più pericolose (Bøås 2019; Hahonou e Olsen 2021).

Nel caso della Libia, l'UE ha sostenuto azioni di controllo e sorveglianza delle frontiere della Guardia Costiera locale. In particolare, la nuova operazione navale “EUNAVFOR Med - Operazione Sophia” lanciata dal Consiglio europeo nel maggio 2015, è stata finalizzata al contrasto delle reti di trafficanti e, dal 2016, all'addestramento e al supporto della Guardia costiera libica. Di conseguenza, si è registrata una drastica diminuzione del numero di migranti arrivati in Italia dalla Libia, da circa 180000 nel 2016 a meno di 13000 nel 2018 (dati Ministero dell'Interno italiano) e un numero sempre più alto di migranti intercettati in mare e rimpatriati forzatamente in Libia dalla Guardia Costiera libica. Gli effetti sulle condizioni dei migranti nei centri

⁹ Tutti i dati e le schede informative sull'EUTFa, sui progetti realizzati e sui Paesi che ricevono assistenza, sono disponibili qui: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en.

di detenzione libici sono stati negativi, con diverse segnalazioni di maltrattamenti e abusi (Human Rights Watch 2019; UN Human Rights Council 2021).

Come accennato all'inizio di questo paragrafo, piuttosto che ricorrere a pratiche di gestione diretta della migrazione, l'UE ha agito più come un attore che orchestra e coordina (Muller e Slominski, 2020). Tale strategia di disimpegno ha liberato l'UE da qualsiasi responsabilità legale derivante da eventuali violazioni del diritto dell'UE, consentendole di scaricare l'onere (*burden-shifting*) su altri Paesi. Questo è il caso dei respingimenti *de facto* operati direttamente dalle autorità libiche¹⁰ e turche nel Mediterraneo centrale e nel Mar Egeo, che sono contrari a diversi principi giuridici dell'UE come il "Paese terzo sicuro" (DP) e il "non respingimento" (DQ). In questo quadro, la cosiddetta "decisione Hirsi" aveva condannato l'Italia per i respingimenti illegali verso la Libia (ECtHR 2012).

Conclusioni

Dopo il 2015, la politica migratoria europea si è mossa fortemente nella direzione del rafforzamento della sua dimensione esterna attraverso strumenti di *soft law*. Analizzando i principali strumenti di policy utilizzati a livello Ue, questo articolo mostra come ad oggi non sono stati adottati ulteriori *legal instruments* come nei primi anni 2000, che sono stati al più rifiutati nel 2013. In particolare, non è stato adottato né implementato alcun meccanismo di solidarietà tra gli Stati Membri per favorire una migliore redistribuzione interna dei rifugiati e dei richiedenti asilo (il cosiddetto *burden-sharing*), ma la responsabilità della gestione dei flussi migratori per quanto riguarda la sponda sud del Mediterraneo è stata spostata su attori esterni (*burden-shifting*), quali Turchia, Libia e Niger. L'analisi dei principali strumenti di policy che l'Unione europea ha messo in atto per governare il fenomeno migratorio, ha messo in luce il persistere di tendenze di tipo restrittivo della politica dell'UE in materia di asilo e migrazione per quanto riguarda il contenimento dei flussi in entrata in particolare in riferimento all'afflusso di migranti dal Medio Oriente e dal Nord Africa a seguito della crisi del 2015. Dal punto di vista dell'analisi istituzionale, tali tendenze si nutrono anche del prevalere di meccanismi di tipo intergovernativo in sede UE, nonostante l'esistenza di diverse sedi (*policy venue*) di formulazione e implementazione delle politiche, non ultime quelle delle agenzie migratorie dell'Ue quali EUUA e Frontex che meriterebbero una maggiore attenzione dal punto di vista della ricerca futura.

¹⁰ I dati recenti disponibili sui respingimenti in Libia sono disponibili all'indirizzo: <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-11-november-2021-enar>.

In sintesi, dopo il tentativo fallito del 2016 di riformare il regime di Dublino, gli Stati membri continuano a non aver trovato alcun compromesso nella redistribuzione dei migranti provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo, ritenuti un onere inaccettabile. Esplorando gli strumenti di esternalizzazione della politica di asilo e migrazione dell'UE, si è mostrato come il “peso” della questione migratoria sia stato redistribuito tra i Paesi al di fuori del territorio UE, alcuni dei quali sono in prima linea nella gestione dei flussi migratori (come Turchia, Niger e Libia).

In generale, la governance della questione migratoria resta piuttosto debole anche per quanto riguarda la possibilità di implementazione degli strumenti esistenti quando i governi degli Stati membri si oppongono. Ad esempio, la direttiva sulla protezione temporanea non è mai stata attuata prima dell'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 - un caso che ha le sue notevoli peculiarità e che meriterebbe di essere approfondito da questa prospettiva in altra sede - a dimostrazione del fatto che un approccio più liberale alla migrazione all'interno dell'UE è sì possibile, ma si è rivelato molto difficile da adottare nei confronti dei migranti provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto, il principale sforzo comune volto ad armonizzare le diverse politiche migratorie degli Stati Membri, soprattutto in termini di registrazione e accoglienza, è quello che la Commissione cerca di implementare tramite le agenzie per la migrazione dell'UE, come EUUA, che oggi rappresenta lo strumento operativo a più diretto sostegno degli Stati membri. In linea con quanto esposto fino ad ora, anche la proposta della Commissione del 2020 di adottare un regolamento sulle crisi migratorie per istituire una “protezione immediata”, come previsto dal Nuovo patto sull'asilo e la migrazione del 2020 che ha sostituito l'Agenda dell'UE sulla migrazione, si basava sempre sulla necessità di un meccanismo di attivazione e, dunque, di accordo tra gli Stati membri. In ultima analisi, la scarsa solidarietà tra gli Stati membri è la conseguenza di un rifiuto categorico da parte di alcuni di essi di accettare il sistema di redistribuzione proposto dal tentativo della Commissione di riformare il sistema di Dublino nel 2016. Nel complesso, quindi, le risposte frammentate alla crisi dei migranti del 2015 non hanno certamente semplificato gli sforzi della Commissione europea di armonizzare il sistema europeo comune di asilo. In questo contesto, il Nuovo Patto sull'Asilo e la Migrazione 2020 mostra segni di continuità con il passato per quanto riguarda l'enfasi sul rimpatrio, la riammissione, la lotta al traffico di migranti e la cooperazione con i Paesi terzi.

[Articolo ricevuto il 8 Novembre 2022 – accettato il 12 Dicembre 2022]

Bibliografia

AMIF

Asylum, Migration and Integration Fund (2021-2027): https://ec.europa.eu/home-affairs/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en.

Baumgartner, F.R. e B. D Jones

1993 *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

Boswell, C.

2003 'Burden-sharing in the New Age of Immigration', *Migration Policy Institute*, <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>

2003b, 'The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy', *International Affairs* 79 (3), pp. 619-638.

Bousiou, A.

2022 'Peripheralisation and externalisation of the EU asylum regime: implications for the right to seek asylum on the southeastern EU border islands', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (19), pp. 4586-4602.

Bøås, M.

2019 'EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?'. *Third World Quarterly* 42 (1), pp. 52-76.

Carrera, S., J.S. Vara e T. Strik

2019 *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Edward Elgar Publishing.

Crawley, H. e B.K. Blitz

2019 'Common agenda or Europe's agenda? International protection, human rights and migration from the Horn of Africa', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (12), pp. 2258-2274.

Di Giulio, M. e S. Gianfreda

2022 'Detecting anticipatory design strategies: the case of asylum policy in Italy', *Journal of European Public Policy*, 1-24.

Den Hertog, L.

2016 'Money Talks: Mapping the funding for EU external migration policy', *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 95, pp. 1-56.

Commissione Europea

2015 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration': <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>

2016 'Study on the Temporary Protection Directive - Final report': https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

2017 'Partnership Framework on Migration: Commission reports on results and lessons learnt one year on': https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1595

2017b Annex 6 to the Progress report on the European Agenda on Migration: 20171114_annex_6_relocation_en.pdf (europa.eu)

Consiglio Europeo

2015 Valletta Summit 11-12 May 2015 Action Plan: https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

2016, EU-Turkey Statement, 18 March 2016: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Parlamento Europeo

2019 Reform of the Dublin System: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf)

2021 The EU Approach on Migration in the Mediterranean: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU\(2021\)694413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694413/IPOL_STU(2021)694413_EN.pdf)

ECtHR - European Court of Human Rights

2012 Case of Hirsi Jamaa and others V. Italy (Application no. 27765/09), Strasburgo, 23 Febbraio.

Eurostat, *First permits by reason, length of validity and citizenship* (dati 2018 e 2019, EU27).

Finotelli, C. e G. Sciortino

2013 'Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control', *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (1), p. 80-101.

Frontex

2016 'Risk Analysis for 2016': https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

Geddes, A.

2022 'Migration Governance', in Scholten, P. (eds.), *Introduction to Migration Studies*, IMISCOE Research Series, Springer.

Hahonou, E. K. e G.R. Olsen

2021 'Niger – Europe's border guard? Limits to the externalization of the European Union's migration policy'. *Journal of European Integration*, 43, pp. 875-889.

Helbling, M. and Kalkum, D.

2018 'Migration policy trends in OECD countries', *Journal of European Public Policy*, 25 (12), pp. 1779-1797.

Human Rights Watch

2019 'No Escape from Hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya.': <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>

2022 'Endless Tragedies in the Mediterranean Sea':

<https://www.hrw.org/news/2022/09/13/endless-tragedies-mediterranean-sea>

Ineli-Ciger, M.

2015 'Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and its Lack of Implementation in view of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean', in *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common Asylum System*, Brill Academic Publishers.

2020 'What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration': <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

Jüenemann, A.

2017 *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Wiesbaden: Springer.

Ministero dell'Interno italiano,

Cruscotto statistico giornaliero: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

Lascoumes, P. e P. Le Galès

2007 'Understanding public policy through its instruments', *Governance* 20 (1), pp. 1-21.

Lavenex, S.

2006 'Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control'. *West European Politics* 29 (2), pp. 329-350.

Lavenex, S. e M. Ucarer

2004 'The external dimension of Europeanization. The case of immigration policies', *Cooperation and Conflict* 39 (4), pp. 417-443.

Mourad, L. e K.P. Norman

2020 'Transforming refugees into migrants: institutional change and the politics of international protection', *European Journal of International Relations*, 26(3), pp. 687-713.

Muller, P. e P. Slominski

2020, 'Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean', *Journal of European Public Policy*, 28 (6), pp. 801-820.

Kaunert, C. e S. Léonard

2012, 'The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?', *Refugee Survey Quarterly* 31 (4), pp. 1-20.

Papoutsis, A., J. Painter, E. Papada e A. Vradis

2018 'The EC hotspot approach in Greece: creating liminal EU territory'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Reslow, N.

2018 'The politics of EU external migration policy.', in Weinar, A., Bonjour, S., & Zhyznomirska, L. (eds.) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, Routledge.

Rixen, T. e L.A. Viola

2016 'Historical Institutionalism and International Relations. Towards Explaining Change and Stability in International Institutions'. In: Rixen, T. Viola, L. A. and Zürn M. *Historical Institutionalism and International Relations. Explaining Institutional Development in World Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Rosenberger, S. e A. König

2012 'Welcoming the Unwelcome: The Politics of Minimum Reception Standards for Asylum Seekers in Austria'. *Journal of Refugee Studies* 25 (4), pp. 537–554.

Schmid, S. D.

2021 'Stagnated Liberalization, Long-term Convergence, and Index Methodology: Three Lessons from the CITRIX Citizenship Policy Dataset', *Global Policy Volume*, 12 (3).

Scipioni, M.

2017 'Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis', *Journal of European Public Policy*, 25(9), pp. 1357-1375.

Slominski, P. e F. Trauner

2021 'Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis'. *West European Politics*, 44 (1), pp. 93-113.

Trauner, F.

2016 'Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure', *Journal of European integration* 38 (3), pp. 311-325.

Trauner, F. e S. Wolff

2014 'The negotiation and contestation of EU migration policy instruments – a research framework'. *European Journal of Migration and Law*, 16 (1), pp. 1-18.

UNHCR Operational data portal.

Mediterranean Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

UN Human Rights Council

2021 Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya. Available at: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/FFM_Libya/Pages/Index.aspx

About the Author

Anna Longhini has been awarded a grant as Research fellow at the Department of Political and Social Sciences (DiSPeS) of Trieste University and she works on the project UNI4JUSTICE. She also teaches Policy Analysis at the University of Torino and at the ISPI Milan. Her research interests are in the field of global public policy and have revolved around various aspects of the expertification of policy-making in the European context. She has recently published (with E. Zimmerman) 'Regional security dialogues in Europe and in Asia: The role of Track 1.5 forums

in the practice of international security', in *European Journal of International Security*, 4 (6), 2021, pp. 481-502.

ANNA LONGHINI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1, Trieste 34127, Italy

e-mail: ANNA.LONGHINI@dispes.units.it