

**Laura Salvadego - Mario Savino - Elisa Scotti**

*(a cura di)*

# **MIGRAZIONI E VULNERABILITÀ**

**La rotta del Mediterraneo centrale**

*Atti del II Doctoral Colloquium dell'Accademia  
Diritto e migrazioni (Macerata, 5-6 dicembre 2019)*



**G. Giappichelli Editore**

## PREMESSA

Il presente volume raccoglie i contributi presentati in occasione del *Doctoral Colloquium* sul tema *Migration and Vulnerability: The Central Mediterranean Route*, tenutosi il 5 e 6 dicembre 2019 presso il Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata. L'incontro di studio è stato organizzato dal Centro di ricerca dipartimentale denominato «Osservatorio interdisciplinare sulle migrazioni» (IMAGO) dell'Università di Macerata in collaborazione con il Master interuniversitario di II livello in Scienze amministrative e innovazione nella Pubblica Amministrazione, con sede presso le Università di Macerata e Urbino, e si inserisce nella serie di *doctoral colloquia* promossi dalla Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete di studiosi del diritto dell'immigrazione istituita nel 2018 nell'ambito del Progetto di eccellenza del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DI-STU) dell'Università della Tuscia.

Il volume analizza le migrazioni dai Paesi africani verso il continente europeo attraverso la lente prospettiva dei molteplici fattori di vulnerabilità che le caratterizzano. L'obiettivo è perseguito sia valorizzando l'apporto scientifico di giovani studiosi dei fenomeni migratori di diverse aree disciplinari, selezionati sull'intero territorio nazionale tramite *call for papers*, sia grazie al coinvolgimento di studiosi *senior*.

La raccolta di contributi, finalizzata a promuovere uno scambio scientifico in ottica interdisciplinare su una delle maggiori sfide poste agli Stati e alla società internazionale, indaga le cause delle migrazioni dal continente africano verso l'Europa in connessione con tre aspetti principali: l'evoluzione delle politiche migratorie dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, le speciali situazioni di vulnerabilità presenti nell'ordinamento giuridico italiano e, infine, il grado di integrazione dei migranti nel tessuto urbano italiano.

L'opera costituisce il primo risultato scientifico tangibile di un percorso, iniziato nel 2017 nell'ambito del Centro di ricerca IMAGO, che è stato fonte di numerosi stimoli, spunti di riflessione ed arricchimento personale per i quali teniamo a ringraziare i molti amici e colleghi che hanno contribuito ad animare i seminari di approfondimento organizzati a Macerata, gli Autori dei diversi contributi qui presentati e tutti coloro i quali hanno accettato di buon grado di partecipare al nostro itinerario di indagine sul fenomeno migratorio. Un sentito ringraziamento è dovuto anche agli Enti e alle Istituzioni che lo hanno reso possibile. In particolare, hanno contribuito ai costi relativi all'organizzazione dell'incontro di studio: il Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata, l'Accademia di Diritto e Migrazioni dell'Università

della Tuscia e il Progetto finanziato dall'Ateneo di Macerata sul tema *Between populism and immigration. Narratives on migrants and narratives of Migrants* (di cui è *principal investigator* la prof.ssa Natascia Mattucci). La pubblicazione del volume è stata successivamente possibile grazie ai fondi messi a disposizione dal Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata, dall'Accademia di Diritto e Migrazioni dell'Università della Tuscia, dal Master interuniversitario di II livello in Scienze amministrative e innovazione nella Pubblica Amministrazione e, infine, grazie ai fondi FFABR 2017 di titolarità della prof.ssa Laura Salvadego, coordinatrice del Centro di ricerca IMAGO.

Macerata, ottobre 2020

*Laura Salvadego, Mario Savino, Elisa Scotti*

## Introduzione

# STRANIERI E CITTADINI: IL DIBATTITO CORRENTE

*Matteo Gnes*

SOMMARIO: 1. Stranieri e cittadini. – 2. Il dibattito corrente in materia di immigrazione nell'ambito dell'Unione Europea. – 3. Diritti e doveri dei cittadini e dei migranti. – 4. Alla ricerca di paradigmi alternativi alla cittadinanza. – 5. Il ruolo dei giuristi.

### 1. *Stranieri e cittadini*

La cittadinanza è un concetto moderno, le cui radici possono però essere rintracciate in un passato remoto. Punto nodale e centrale nella definizione di cittadinanza, nel corso dei secoli, è l'idea della distinzione e dell'esclusione dell'altro, del diverso, ossia dello straniero.

Al fine di semplificare un dibattito che ha origini antiche e un'estensione non facilmente delineabile, ci si può limitare a citare quanto affermato dalla Corte Suprema statunitense nella sentenza del 1982 nella causa *Cabell v. Chavez-Salido*: «[t]he exclusion of aliens from basic governmental processes is not a deficiency in the democratic system but a necessary consequence of the community's process of political self-definition. Self-government, whether direct or through representatives, begins by defining the scope of the community of the governed and thus of the governors as well: Aliens are by definition those outside of this community»<sup>1</sup>.

Gli stranieri, quindi, sono coloro che, essendo al di fuori della comunità, non godono dei diritti politici. Ma non solo: in passato, agli stranieri non erano riconosciuti altri diritti, anche rientranti tra i c.d. "diritti civili". Ad esempio, nel corso del Medioevo non era generalmente riconosciuto allo straniero il diritto di poter acquistare o possedere un immobile<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Suprema degli Stati Uniti, 12 gennaio 1982, *Cabell v. Chavez-Salido*, 454 U.S. 432.

<sup>2</sup> Sull'evoluzione del concetto di cittadinanza ci si può limitare a rinviare a P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1999-2002, che ripercorre l'evoluzione del concetto di cittadinanza dalla civiltà comunale all'età dei totalitarismi, nonché ad E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997.

## 2. *Il dibattito corrente in materia di immigrazione nell'ambito dell'Unione Europea*

Il dibattito attuale sull'immigrazione, specie nell'ambito dell'Unione Europea, tocca diversi aspetti, tra loro connessi: l'immigrazione dai Paesi terzi, la differenza tra i rifugiati e i titolari dello *status* di protezione sussidiaria rispetto agli immigranti economici, il problema della percezione dello straniero come un nemico, in quanto ritenuto un "usurpatore" di posti di lavoro o di benefici sociali.

I temi di maggiore interesse sono molti: la criminalizzazione delle persone che cercano un posto migliore dove vivere e lavorare; i sistemi per contrastare l'immigrazione irregolare; l'utilizzo del rischio di morire (amplificato dalle misure che vietano alle navi umanitarie di soccorrere gli immigranti in mare) come uno strumento per scoraggiare o chiudere l'accesso dei migranti.

In breve, la politica sull'immigrazione è limitata essenzialmente alla disciplina degli stranieri, e in particolare al loro accesso al territorio del Paese. Sfuggono invece all'attenzione aspetti più rilevanti, quali, fra gli altri, la loro integrazione e i loro diritti e doveri.

## 3. *Diritti e doveri dei cittadini e dei migranti*

Quelli appena menzionati sono elementi essenziali della disciplina legislativa dell'immigrazione. Ma l'immigrazione riguarda anche altri aspetti, tra cui due di particolare rilievo: i diritti e i doveri degli immigrati.

Utilizzando i diritti e i doveri come parametro classificatorio, specie con riferimento all'ordinamento europeo, si possono identificare almeno sei differenti categorie di stranieri.

La prima categoria è quella dei lavoratori dell'Unione Europea, ossia i cittadini di uno Stato membro che si trasferiscono in un altro Paese dell'Unione in cerca di lavoro (o, in una certa misura, per gli altri motivi specificatamente contemplati dal diritto derivato europeo, come gli studenti, i pensionati, i turisti, i destinatari di un servizio, ecc.). Una seconda categoria, che è solo temporanea (o "transitoria"), è quella dei lavoratori dei nuovi Stati membri, a causa delle misure transitorie che ne avevano limitato (temporaneamente) la circolazione (per tutti i cittadini di tali Paesi ovvero solo per alcune categorie). Una terza categoria è quella dei cittadini dell'Unione, ovvero quei cittadini di uno Stato membro che si trasferiscono in altri Paesi non in cerca di lavoro o per gli altri motivi previsti da specifiche normative europee. La quarta categoria è quella degli immigrati residenti di lungo periodo provenienti da Paesi terzi (che godono di una serie di diritti, attribuiti dalla direttiva n. 2003/109/CE). La quinta è quella dei migranti di Paesi terzi che non abbiano un permesso di soggiorno di lunga durata. Infine, una sesta categoria è quella degli immigrati irregolari (c.d. "undocumented immigrants", secondo la definizione statunitense).

Ognuna delle suddette categorie gode di un numero decrescente di diritti. I cittadini, nei loro Paesi, godono del più ampio numero di diritti, ovvero di tutte e tre le categorie di diritti (civili, politici e sociali) delineate da T.H. Marshall<sup>3</sup>. Tuttavia, soprattutto per quan-

---

<sup>3</sup> T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950; trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

to riguarda i diritti sociali, va sottolineato che in ciascun Paese tali diritti sono garantiti secondo criteri e sistemi diversi (ad esempio: modello Bismarck o modello Beveridge) e sono generalmente garantiti in base alla quantità disponibile di risorse economiche pubbliche (c.d. “diritti finanziariamente condizionati”).

Per quanto riguarda le due principali categorie di cittadini europei, ovvero i cittadini europei in senso ampio e i lavoratori europei, entrambi godono di diritti civili simili (garantiti prima dai Trattati delle Comunità Europee e poi dalle disposizioni sulla cittadinanza europea stabilite dal Trattato sull’Unione Europea) e di diritti politici (garantiti principalmente dalle disposizioni sulla cittadinanza contenute nel Trattato sull’Unione Europea). C’è, però, una differenza per quanto riguarda i diritti sociali, che sono garantiti espressamente dai Trattati e dalla legislazione secondaria solo con riferimento ai lavoratori europei (e ai loro familiari nonché ad altre categorie parificate dalla normativa secondaria)<sup>4</sup>. Vi è stato il tentativo della giurisprudenza europea di dare contenuto e significato forte alla nozione di cittadinanza europea, garantendo la parità di trattamento rispetto ai cittadini del Paese ospitante anche relativamente alle prestazioni sociali a favore dei cittadini europei che non godessero dello *status* di lavoratore europeo (o parificato): in tal senso sono emblematiche le decisioni *Collins* e *Trojani* del 2004<sup>5</sup>. Tuttavia, con la direttiva sui cittadini europei del 2004, è stato stabilito che solo il diritto di soggiorno permanente (che si acquisisce dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante) consente di godere di prestazioni di assistenza sociale<sup>6</sup>.

La distinzione più forte tra gli stranieri è quella tra cittadini europei (ai quali è riconosciuto il diritto di cercare lavoro e di ricevere prestazioni sociali) e gli stranieri di Paesi terzi. A questi ultimi sono concessi solo alcuni limitati diritti civili e sociali, ma non il diritto di stabilirsi nel territorio dello Stato, né di cercarvi lavoro o svolgere attività economiche, salvo che riescano ad ottenere un permesso di soggiorno di lunga durata. In quest’ultimo caso godono – anche in virtù del diritto dell’Unione Europea – di diritti (quasi) pari a quelli dei cittadini europei, tra cui quello di accedere al pubblico impiego (eccetto, alla pari dei cittadini europei, che per gli impieghi che implicino l’esercizio di funzioni sovrane)<sup>7</sup>. Vi è, quindi, un’importante differenziazione tra i cittadini dei Paesi terzi, a seconda

---

<sup>4</sup> Sui diritti sociali dei cittadini europei e dei lavoratori europei, v. M. GNES, *I diritti di sicurezza ed assistenza sociale del cittadino europeo e dei suoi familiari*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 417 ss.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, 23 marzo 2004, *Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-138/02, in *Racc.*, 2004, I, p. 2703; 7 settembre 2004, *Michel Trojani c. Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, causa C-456/02, in *Racc.*, 2004, I, p. 7573.

<sup>6</sup> Artt. 16 e 24, par. 2, direttiva n. 2004/38/CE, del 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE*. Cfr. le sentenze della Corte di giustizia dell’11 novembre 2014, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, causa C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358; del 15 settembre 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic, Valentino Alimanovic*, causa C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597; del 25 febbraio 2016, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García-Nieto, Joel Peña Cuevas, Jovanlis Peña García, Joel Luis Peña Cruz*, causa C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114.

<sup>7</sup> Per l’evoluzione del dibattito giuridico con particolare riferimento all’accesso degli stranieri ai pubblici uf-

che siano titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo (nel qual caso godono di un numero crescente di diritti, che tende ad avvicinarsi a quello dei cittadini, eccetto che per i diritti politici) o non lo siano.

#### 4. *Alla ricerca di paradigmi alternativi alla cittadinanza*

Sempre più spesso, diritti e doveri un tempo legati allo *status* di cittadinanza sono attribuiti sulla base di diversi criteri o parametri. In un'epoca caratterizzata dalla globalizzazione e dalla fragilità dei confini, il legame con la comunità può derivare non solo dai legami familiari (di nascita o acquisiti successivamente) o territoriali (per la nascita sul territorio di un Paese), che sono le tradizionali fonti della cittadinanza, ricondotte allo *ius soli* e allo *ius sanguinis*.

Diviene sempre più frequente trovare la fonte dei diritti dei non cittadini, e la loro eventuale parificazione a quelli dei cittadini, in accordi internazionali o sovranazionali, come avviene per la libera circolazione dei cittadini europei.

La tendenza, anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi (i c.d. “extracomunitari”), che rappresenta anche una possibile alternativa al processo di naturalizzazione, è di riconoscere alcuni diritti e doveri in relazione al legame effettivo dello straniero con il territorio: lavorare, pagare le tasse, stabilire legami quotidiani con altre persone che vivono nella comunità può dar luogo a diritti e doveri. Insomma, alla cittadinanza si sovrappone e si sostituisce parzialmente un diritto legato alla residenza. Anche con riferimento alle prestazioni fornite dalle pubbliche amministrazioni anche ai non cittadini che risiedono nel territorio statale si instaura un rapporto che, in quanto tende ad arricchirsi di contenuti e di diritti, viene definito quale “cittadinanza amministrativa”<sup>8</sup>.

#### 5. *Il ruolo dei giuristi*

Lo studio dei fenomeni migratori e dei rapporti tra cittadini e stranieri riguarda diverse discipline delle scienze sociali: dalla storia alla sociologia, dall'economia al diritto.

Il giurista che si occupa di questioni relative all'immigrazione e al diritto dell'immigrazione, per comprenderne a fondo i problemi, deve quindi studiare e comprendere il fenomeno anche secondo l'angolo visuale di altre scienze.

È non solo utile, ma indispensabile studiare il fenomeno migratorio con gli strumenti e le prospettive delle altre scienze sociali. Ciò consente di comprendere meglio il fenomeno, di trovare soluzioni nuove ed innovative.

---

fici, v. M. GNES, *Al servizio della nazione. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2019.

<sup>8</sup> Sullo sviluppo di una cittadinanza amministrativa, alternativa rispetto alla nozione classica della cittadinanza, v. C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 481 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 201 ss.; V. CHAMPEIL-DESPLATS, *La citoyenneté administrative*, in P. GONOD-F. MELLERAY-P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Dalloz, Paris, 2011, v. II, p. 397 ss.

Vi sono però alcuni rischi. La curiosità scientifica che deve animare lo studioso può portarlo ad esplorare territori per lui nuovi, ma che magari sono stati già abbondantemente arati dagli studiosi di quella particolare disciplina. Viaggiando su territori nuovi senza una mappa, il rischio è di perdersi, di ritrovare magari la strada, ma dopo aver perso tempo ed energie. Tempo ed energie che si sarebbero potute risparmiare procurandosi una mappa prima di intraprendere il viaggio. Vi è poi il rischio di commettere errori di percorso, se non di perdersi del tutto, non utilizzando in modo appropriato gli strumenti a cui sono avvezzi gli altri esploratori.

Per cercare di ridurre tali rischi, si possono fare due avvertimenti. Il primo è quello di dialogare con i cultori delle altre scienze. Anziché tentare solitarie sortite in territori nuovi, è meglio cercare il dialogo, il confronto, una guida che possa condurre in quei territori. Il dialogo tra le diverse scienze è fondamentale ed è un bene lo sviluppo di gruppi di ricerca interdisciplinari.

Il secondo avvertimento per i giuristi è di ricordarsi di utilizzare gli strumenti che sono loro propri, ed avere ben chiari in mente gli obiettivi della propria ricerca. Obiettivi che possono pure allontanarsi dalla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale della materia, al fine di definire ed eventualmente ridefinire o costruire principi e regole.

Questa è la sfida per i giuristi che studiano i temi dell'immigrazione: comprendere le ragioni, gli effetti, i problemi dei fenomeni migratori, studiandoli anche sotto le prospettive offerte da altre scienze, per poi fornire il proprio contributo utilizzando metodi, strumenti e linguaggio della propria scienza, rendendolo comprensibile ed armonico nell'ambito del più ampio e generale dibattito<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul metodo della ricerca giuridica si può ricordare che, dopo la sua affermazione quale metodo a sé stante, per effetto del «sangue dei martiri» che portarono a tale risultato (v. V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur. Serafini*, v. XLII, 1889, p. 107 ss.), la tendenza attualmente prevalente è per un approccio interdisciplinare, ove il diritto occupa la sua specifica posizione (v. M.S. GIANINI, *Prefazione*, in V. KNAPP, *La scienza del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1978).





Parte I

LE SFIDE DELLA POLITICA DI ASILO  
E IMMIGRAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA



# LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO TRA AFRICA E UNIONE EUROPEA E LE MIGRAZIONI

*Arrigo Pallotti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Partenariato Africa-UE e le migrazioni. – 3. Il Fondo Fiduciario di Emergenza per l’Africa. – 4. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

La gestione dei flussi migratori costituisce da alcuni anni una delle principali priorità della cooperazione tra l’Unione Europea (UE) e i Paesi africani. Nel contesto dei processi di esternalizzazione del controllo delle sue frontiere<sup>1</sup>, negli ultimi due decenni l’UE ha fatto leva anche sulle pratiche di cooperazione allo sviluppo sia per spingere i governi africani a contrastare le migrazioni irregolari verso l’UE, sia per tentare di risolvere le “cause profonde” dei flussi migratori dall’Africa e, quindi, ridurre questi ultimi. Dal canto loro, a più riprese i governi africani hanno insistito sul potenziale contributo offerto dalle migrazioni allo sviluppo economico dei Paesi di origine dei migranti, senza però riuscire a scalfire l’orientamento politico di fondo dell’UE.

La creazione, nel 2015, da parte dell’UE del “Fondo Fiduciario di Emergenza per l’Africa”, in risposta alla crisi migratoria successiva al conflitto in Libia, ha rappresentato uno snodo centrale nel consolidamento della tendenza dell’UE a subordinare la cooperazione economica alle sue esigenze di sicurezza, istituzionalizzando al contempo l’idea che lo sviluppo possa e debba contribuire a rallentare, se non bloccare, i flussi migratori dall’Africa. L’istituzione, gli obiettivi e le modalità di funzionamento del Fondo Fiduciario sollevano quindi rilevanti interrogativi sulle contraddizioni insite nella commistione tra l’obiettivo del rafforzamento della sicurezza dei confini europei e quello della promozione dello sviluppo economico dei Paesi africani.

Recentemente, l’UE non ha nascosto la sua insoddisfazione per le difficoltà incontrate nella cooperazione con i governi africani nella gestione dei flussi migratori dall’Africa. In una valutazione dell’“Accordo di Partenariato di Cotonou” pubblicata nel 2016, la Commissione Europea ha osservato che se da una parte «migrazioni e mobilità possono arrecare be-

---

<sup>1</sup> A. GEDDES-P. SCHOLTEN, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, II ed., Sage, London, 2016, pp. 163-164.

nefici importanti all'UE e ai Paesi partner, se gestite in maniera appropriata», dall'altra l'Accordo di Partenariato di Cotonou «non è stato in grado di fornire risposte sufficientemente rapide, né azioni risolutive rispetto a questa sfida chiave»<sup>2</sup>.

Questo contributo analizza il tentativo europeo di far leva sulla cooperazione allo sviluppo per limitare le migrazioni dall'Africa e si interroga sul perché tale cooperazione non abbia fornito un apporto efficace alla creazione di un sistema migratorio in grado di offrire benefici sia ai Paesi di origine, sia a quelli di destinazione dei migranti. Diversamente dall'enfasi posta nella letteratura sulla mancanza di coerenza tra gli obiettivi e i programmi delle politiche europee verso l'Africa<sup>3</sup>, sulla necessità di più organici interventi dell'UE a sostegno della lotta contro la povertà nei Paesi africani<sup>4</sup> o, al contrario, sul fatto che l'aumento del benessere economico non possa che provocare più intensi flussi migratori<sup>5</sup>, questo saggio individua nelle contraddizioni dell'approccio allo sviluppo alla base del partenariato Africa-UE la causa dei deludenti risultati del tentativo europeo di far leva sugli aiuti allo sviluppo per contrastare i flussi migratori dall'Africa verso l'UE.

## 2. Il Partenariato Africa-UE e le migrazioni

Con l'adozione dell'Accordo di Partenariato di Cotonou nel 2000 la cooperazione tra l'UE e il gruppo dei Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), all'interno del quale dalla metà degli anni Settanta i Paesi africani hanno rappresentato numericamente e demograficamente la componente predominante, ha esteso il suo raggio di azione al campo delle migrazioni.

L'art. 13 dell'Accordo di Partenariato di Cotonou impegnava, infatti, le parti ad assicurare «un trattamento privo di qualsiasi discriminazione» ai cittadini provenienti dagli altri Paesi firmatari che lavoravano legalmente all'interno dei loro territori, a realizzare «strategie volte a ridurre la povertà, migliorare le condizioni di vita e di lavoro [e] creare occupazione» all'interno dei Paesi ACP, così da «contribuire nel lungo periodo a normalizzare i flussi migratori», e a prevenire le migrazioni irregolari. In particolare, l'art. 13 prevedeva che ciascuno Stato ACP avesse il dovere di accettare «il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea» e di riammetterli «sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità».

---

<sup>2</sup> Commissione Europea, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, SWD(2016)250 final, Brussels, 15 luglio 2016, p. 11.

<sup>3</sup> T. VAN CRIEKINGE, *The Integration of Migration Issues in EPAs*, in G. FABER-J. ORBIE (eds), *Beyond Market Access for Economic Development. EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, London, 2009, p. 174.

<sup>4</sup> E. KOEB-H. HOHMEISTER, *The Revision of Article 13 on Migration of the Cotonou Partnership Agreement: What's at Stake for the ACP?*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, febbraio 2010, p. 8, reperibile all'indirizzo <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/Revision-Article-13-Migration-Cotonou-Partnership-Agreement-ACP-2010.pdf>.

<sup>5</sup> R. SKELDON, *Migration and Development over Twenty Years of Research: Progress and Prospects*, in C. AUDEBERT-M.K. DORAI (eds), *Migration in a Globalised World. New Research Issues and Prospects*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

L'art. 13 prevedeva infine la possibilità di concludere accordi bilaterali che avrebbero potuto obbligare i governi ACP a riammettere all'interno del loro territorio cittadini di Paesi terzi espulsi dall'UE<sup>6</sup>.

Negli anni immediatamente successivi alla firma dell'Accordo di Partenariato di Cotonou la cooperazione tra UE e governi africani stentò tuttavia a decollare: i negoziati per la realizzazione del processo di liberalizzazione del commercio tra l'UE e alcuni sottogruppi di Paesi ACP previsto dall'accordo assorbono infatti le energie delle parti<sup>7</sup>. Fatta quindi eccezione per i tentativi dell'UE di concludere accordi bilaterali di riammissione dei migranti con alcuni Stati del Nord Africa, la cooperazione sulle migrazioni rimase inizialmente una priorità marginale nell'ambito del partenariato Africa-UE. Per quanto nella prima metà degli anni Duemila la Commissione Europea avesse pubblicato due comunicazioni sul rapporto tra sviluppo e migrazioni caratterizzate da approcci molto diversi, con la prima che insisteva sulla necessità di affrontare le "cause profonde" dei flussi migratori dall'Africa, limitandosi a invocare ulteriori azioni di cooperazione allo sviluppo<sup>8</sup>, e la seconda che metteva invece in luce i potenziali benefici economici delle migrazioni per i Paesi in via di sviluppo, enfatizzando il ruolo delle rimesse<sup>9</sup>, i tragici eventi di Ceuta e Melilla nell'ottobre del 2005 spinsero l'UE a adottare una posizione più strettamente securitaria nei confronti dei flussi migratori dall'Africa.

Nel "Global Approach to Migration", adottato nel dicembre del 2005, il Consiglio Europeo indicò come priorità per l'UE la lotta contro le migrazioni irregolari. Per quanto il documento facesse riferimento alla necessità di rafforzare il dialogo politico con i governi africani sulle migrazioni, l'attenzione europea era rivolta pressoché esclusivamente al rispetto degli obblighi di riammissione dei migranti da parte dei Paesi terzi. Le complesse interazioni tra la promozione dello sviluppo economico e le migrazioni erano accennate nel documento, ma non analizzate<sup>10</sup>.

In risposta alla visione securitaria dei flussi migratori abbracciata dalle istituzioni europee, a metà degli anni Duemila i governi africani enfatizzarono la necessità di prestare una maggiore attenzione al complesso rapporto tra migrazioni e sviluppo. Così, l'"African Common Position on Migration and Development", adottata dall'Executive Council dell'Unione Africana nel giugno del 2006, sottolineò l'urgenza non solo di accelerare la crescita economica in Africa attraverso maggiori investimenti e flussi di aiuto internazionali,

---

<sup>6</sup> *Accordo di Partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro*, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000, in *G.U.C.E.*, L 317/3, 15 dicembre 2000, art. 13.

<sup>7</sup> A. PALLOTTI, *I rapporti Africa-Unione Europea tra mantenimento della sicurezza e lotta alla povertà*, in *Afriche e Orientali*, vol. 13, n. 1-2, 2011.

<sup>8</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2002) 703 final, Brussels, 3 dicembre 2002.

<sup>9</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 390 final, Brussels, 1° settembre 2005.

<sup>10</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Note from the President to the European Council: Global Approach to Migration. Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*, 15582/05 ASIM 64 RELEX 747, Brussels, 13 dicembre 2005, p. 5.

trascurando però di interrogarsi sui limiti del modello di sviluppo perseguito dai governi del continente con il sostegno dei Paesi donatori, ma anche di agevolare forme di mobilità dall'Africa verso i Paesi industrializzati, in modo da intensificare le rimesse e i trasferimenti di tecnologia verso i Paesi africani<sup>11</sup>.

Sotto le pressioni degli Stati africani, la prima “Conferenza Ministeriale Euro-Africana su Migrazioni e Sviluppo” svoltasi nel mese di luglio del 2006 a Rabat e la successiva “Conferenza Ministeriale UE-Africa su Migrazioni e Sviluppo”, che ebbe luogo nel novembre del medesimo anno a Tripoli, proposero il superamento di una visione strettamente securitaria delle migrazioni, per riconoscere invece i benefici in termini di sviluppo di un sistema migratorio in grado di considerare le esigenze politiche e economiche sia dei Paesi dell'UE, sia degli Stati africani.

Tuttavia, nonostante l'enfasi sulla complessità del rapporto tra migrazioni e sviluppo e la consapevolezza che, se da una parte interventi mirati di cooperazione allo sviluppo potevano allentare le pressioni migratorie in certi Paesi e regioni dell'Africa, dall'altra i flussi migratori potevano arrecare benefici economici ai Paesi di origine dei migranti, tanto a Rabat quanto a Tripoli mancò la volontà politica di interrogarsi sulle condizioni necessarie a assicurare forme di sviluppo inclusivo all'interno dei Paesi africani<sup>12</sup>.

A ben guardare, questa mancanza di volontà non può sorprendere, se si considera che negli ultimi due decenni l'approccio allo sviluppo del partenariato Africa-UE, strettamente allineato al “post-Washington Consensus”<sup>13</sup>, ha trascurato di riflettere criticamente sulle contraddizioni insite nel modello di “crescita senza prosperità” registrato in Africa dalla fine degli anni Novanta del XX secolo<sup>14</sup>. A dispetto degli alti tassi di crescita economica registrati dalla fine degli anni Novanta, la povertà è stata infatti solo marginalmente ridotta in gran parte degli stati africani<sup>15</sup>. Insieme all'approfondirsi delle disuguaglianze, il permanere di alti tassi di povertà ha così contribuito ad alimentare lo scontento popolare, aprendo nuove fratture politiche e indebolendo la legittimità dei governi agli occhi delle popolazioni locali<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Consiglio esecutivo dell'Unione Africana, *African Common Position on Migration and Development*, Ninth Ordinary Session, Banjul, Gambia, 25-29 giugno 2006, pp. 4 e 8, reperibile all'indirizzo [http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap\\_migrationanddev\\_2006.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_migrationanddev_2006.pdf).

<sup>12</sup> Conferenza ministeriale euro-africana sulla migrazione e lo sviluppo, *Euro-African Partnership for Migration and Development. Rabat Declaration*, Rabat, 10-11 luglio 2006, reperibile all'indirizzo <https://www.rabat-process.org/images/documents/Rabat-Declaration-EN.pdf>; Unione Africana, Unione Europea, *Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development*, Tripoli, 22-23 novembre 2006, reperibile all'indirizzo [https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4\\_the\\_joint\\_africa\\_eu\\_declaration\\_on-migration\\_and\\_development\\_2006.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/32899-file-4_the_joint_africa_eu_declaration_on-migration_and_development_2006.pdf).

<sup>13</sup> *Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, dicembre 2007, reperibile all'indirizzo [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf).

<sup>14</sup> P. LEWIS, *Growth without Prosperity in Africa*, in *Journal of Democracy*, vol. 18, n. 4, 2008; A. PALLOTTI, *Alla ricerca della democrazia. L'Africa sub-sahariana tra autoritarismo e sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. 131-156.

<sup>15</sup> K. BEEGLE-L. CHRISTIAENSEN-A. DABALEN-I. GADDIS, *Poverty in a Rising Africa*, Washington, World Bank, 2016, pp. 57-81.

<sup>16</sup> B. NDJIO, *Millennium Democracy and Spectral Reality in Post-colonial Africa*, in *African Journal of International Affairs*, vol. 11, n. 2, 2008; R. ABRAHAMSEN, *Discourses of Democracy, Practices of Autocracy: Shifting Meanings of Democracy in the Aid-Authoritarianism Nexus*, in T. HAGMANN-F. REYNTJENS (eds), *Aid and Authoritarianism in Africa: Development without Democracy*, Zed Books, London, 2016.