EUTILS
Monografie

Martina Previatello

La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea

PADOVA UP
PADOVA UNIVERSITY PRESS

Collana **EUTILS**

EU Transnational and International Law Series

Il progetto EUTILS è concepito come un progetto editoriale scientifico multicentrico, multilingue, open science, senza scopo di lucro, impegnato nella pubblicazione di ricerche scientifiche originali nei settori del diritto dell'Unione europea, del diritto transnazionale e del diritto internazionale, secondo i più elevati standard scientifici della letteratura giuridica sottoposta a revisione paritaria.

Le 5 lingue di lavoro del progetto EUTILS sono, oltre all'inglese, l'italiano, il francese, il tedesco e lo spagnolo. Questo obiettivo si riflette anche nelle lingue di lavoro dei membri del Comitato Editoriale Scientifico di EUTILS.

Gli studi accettati per la pubblicazione devono rientrare nei settori del progetto. Dovranno avere prevalentemente carattere giuridico, ma potranno anche includere studi interdisciplinari e transdisciplinari che abbiano una chiara rilevanza per il pensiero giuridico.

General Editor
Bernardo Cortese, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Padova

Scientific Editorial Board

Università degli studi di Bologna
Federico Casolari, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea

University Comenius Bratislava
Ondrej Blazo, Full Professor, EU Law

Università degli studi di Cagliari
Francesco Seatzu, Professore Ordinario, Diritto Internazionale
Giacomo Biagioni, Professore Associato, Diritto dell'Unione europea

Universidad Carlos III de Madrid
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho internacional privado
Esperanza Castellanos Ruiz, Catedrática de Derecho internacional privado
Juliana Rodríguez Rodrigo, Catedrática de Derecho internacional privado

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
Pietro Franzina, Professore Ordinario, Diritto Internazionale

Università degli studi di Genova
Francesco Munari, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea
Lorenzo Schiano di Pepe, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea

Universitaet Innsbruck
Francesco Armando Schurr, Universitätsprofessor

Universitaet Leipzig
Stephanie Schiedermair, Inhaberin des Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht

Université Libre de Bruxelles
Paul Dermine, Professeur de Droit de l'Union européenne

Université Jean Moulin Lyon 3
Gaëlle Marti, Professeure des universités (Droit Public), Droit de l'Union européenne
Marie Laure Basilien Gainche, Professeure des universités (Droit Public), Droit de l'Union européenne

University of Maastricht
Ellen Vos, Full Professor of EU law, co-Director of the Maastricht Centre for European Law

Maynooth University - National University of Ireland
Delia Ferri, Full Professor, EU Law, ERC grantholder

Università degli studi di Milano Bicocca
Costanza Honorati, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea

Universidad de Murcia
Javier Carrascosa González, Catedrático de Derecho Internacional privado
Maria Jose Cervell Hortal, Catedrática de Derecho internacional público
Dorothy Estrada Tanck, Profesora permanente laboral de Derecho Internacional público
Juan Jorge Piernas Lopez, Catedrático de Derecho internacional público
Irene Vázquez Serrano, Profesora permanente laboral de Derecho Internacional público

Università degli studi di Napoli Federico II
Fabio Ferraro, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea
Patrizia De Pasquale, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea

Università degli studi di Roma Tor Vergata
Cristina Schepisi, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea

Università degli studi di Padova
Tarcisio Gazzini, Professore Ordinario, Diritto internazionale
Alessandra Pietrobon, Professoressa Ordinaria, Diritto internazionale
Annalisa Volpato, Professoressa Associata, Diritto dell'Unione europea

Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea
Joxerramon Bengoetxea, Full Professor of Legal Theory, Sociology and Philosophy of Law

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Paolo Palchetti, Professeur des universités (Droit Public), Droit International
Sophie Robin-Olivier, Professeure des universités (Droit Public), Droit de l'UE - Directrice IREDIES: Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne

Université Paris 2 Panthéon-Assas
Fabrice Picod, Professeur des universités (Droit Public), Droit de l'UE - Directeur, Centre de Droit Européen

Università degli studi di Pisa
Sara Poli, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea
Simone Marinai, Professore Associato, Diritto dell'Unione europea

Università degli studi di Roma La Sapienza
Alessandra Gianelli, Professoressa Ordinaria, Diritto Internazionale

Università degli studi del Salento
Susanna Cafaro, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea

Scuola Superiore Sant'Anna Siena
Edoardo Chiti, Professore Ordinario, Diritto amministrativo

Università degli studi di Teramo
Emanuela Pistoia, Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea

Università degli studi di Torino
Michele Vellano, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea
Francesco Costamagna, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea

Università degli studi di Trieste
Stefano Amadeo, Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea
Fabio Spitaleri, Professore Associato, Diritto dell'Unione europea

University of Warsaw
Maciej Bernatt, Professor, Chair in European Economic Law

Scientific Advisory Board

Maria Lourdes Arastey Sahún
Judge and President of the Fifth Chamber, Court of Justice of the European Union

Catherine Barnard
Professor of EU Law, University of Cambridge Faculty of Law
Director, Centre for European Legal Studies; Editor, Cambridge Yearbook of European Legal Studies (CYELS)

Luigi Daniele
Professore Ordinario, Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Roma Tor Vergata

Bruno de Witte
emeritus Maastricht University, già European University Institute

Edoardo Greppi
Presidente, Società Italiana di Diritto Internazionale
Emerito, Diritto Internazionale, Università degli studi di Torino

Stephan Parmentier
Full Professor of Sociology of Crime, Law and Human Rights
Head of Department of Criminal Law and Criminology, KU Leuven Faculty of Law

Bruno Nascimbene
Emerito, Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Milano

Laura Picchio Forlati
Presidente emerita, Fondazione Venezia per la Ricerca sulla Pace
già Presidente, Società Italiana di Diritto Internazionale
Membre émérite, Groupe Européen de Droit International Privé

Ornella Porchia
già Giudice e Presidente di sezione, Tribunale dell'Unione europea
Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

Silvana Sciarra
Presidente emerita della Corte costituzionale
Emerita, Diritto del lavoro, Università degli studi di Firenze

Lucia Serena Rossi
già Giudice e Presidente di Sezione, Corte di Giustizia dell'Unione europea
Professoressa Ordinaria, Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Bologna

Antonio Tizzano
vice Presidente emerito della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Presidente dell'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione europea

Il presente volume è stato pubblicato grazie ai fondi del Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (2020) «REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil» (Prot. 2020MZ8ZK3)

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

Dipartimento di

Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione

Prima edizione 2026, Padova University Press
Titolo originale: *La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea*

© 2026 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Redazione Padova University Press
Progetto grafico Padova University Press
In copertina:
ISBN 978-88-6938-520-9

Stampato per conto della casa editrice dell'Università degli Studi di Padova – Padova University Press.

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License (CC BY-NC-ND) (https://creativecommons.org/licenses/)

La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea

di Martina Previatello

PADOVA UP

A Enrico e Nicoletta
e – perché no –
anche ai sogni di Cesare

"A tutti quelli
che sono partiti
e
a tutti quelli
mai tornati"

Monumento all'emigrante
Piazzetta Caduti di Marcinelle
Castel del Monte (AQ)
Italia

Indice

Introduzione **21**
1. Il contesto di riferimento: la politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea e la sua dimensione esterna 21
2. Il perimetro della ricerca 23
3. Le ragioni dello studio 25
4. Gli obiettivi dello studio 27
5. La struttura del lavoro 29
6. La metodologia utilizzata 36

PARTE PRIMA
Le questioni generali

CAPITOLO I
Le competenze esterne dell'Unione e il loro esercizio nel settore dell'immigrazione e dell'asilo **45**
1. Le competenze esterne dell'Unione: un quadro d'insieme 45
2. Le competenze esterne dell'Unione in materia di immigrazione 72
3. Le competenze esterne dell'Unione in materia di asilo 80
4. (segue) I programmi di sviluppo e protezione regionale 90
5. Il Patto sulla migrazione e l'asilo: nuove competenze esterne dell'Unione? 97
6. L'interazione della politica migratoria con gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione: il caso della cooperazione allo sviluppo 109
7. (segue) Le clausole di riammissione contenute negli accordi di cooperazione allo sviluppo 113
8. (segue) Lo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati 118

CAPITOLO II
I vincoli all'esercizio delle competenze esterne derivanti dal diritto primario **127**
1. I principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione 127
2. La procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione 130
3. I vincoli all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione derivanti dal rispetto dei diritti fondamentali: un quadro d'insieme 152
4. (segue) I vincoli derivanti dalla Carta 155
5. (segue) I vincoli derivanti dalla CEDU 166
6. La partecipazione di Irlanda e Danimarca e dei Paesi terzi associati a Schengen agli strumenti della dimensione esterna della politica migratoria 173

CAPITOLO III
Le questioni generali relative agli strumenti non vincolanti **187**
1. Il problema della qualificazione 187
2. (segue) I metodi utilizzati per la qualificazione 189
3. (segue) La soluzione adottata dalla Corte di giustizia 200
4. La competenza dell'Unione ad adottare strumenti non vincolanti 204
5. I vincoli all'adozione degli strumenti non vincolanti derivanti dal diritto primario: il rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale 209
6. (segue) Il ruolo del Parlamento europeo nell'adozione degli strumenti non vincolanti 218
7. (segue) Il rispetto dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione 223
8. (segue) L'accesso agli strumenti non vincolanti tra motivi di riservatezza e obblighi di pubblicazione 226

PARTE SECONDA
GLI ACCORDI INTERNAZIONALI CONCLUSI DALL'UNIONE NEL SETTORE DELLA POLITICA MIGRATORIA

CAPITOLO IV
Gli accordi di riammissione **239**
1. Introduzione 239
2. L'origine consuetudinaria dell'obbligo di riammissione e le novità introdotte dagli accordi dell'Unione 244
3. La natura concorrente della competenza dell'Unione a concludere gli accordi di riammissione 251

4. Il rapporto tra gli accordi di riammissione dell'Unione e gli strumenti bilaterali degli Stati membri 266
5. La struttura e il contenuto degli accordi di riammissione dell'Unione 271
6. (segue) La disciplina della riammissione 274
7. (segue) Le operazioni di transito 283
8. (segue) L'attuazione degli accordi di riammissione 285
9. Le clausole relative alla riammissione contenute negli accordi di associazione e di cooperazione 286
10. La condizionalità tra riammissione e visti: gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti quale "incentivo" rispetto alla conclusione degli accordi di riammissione 296
11. Il meccanismo previsto dall'art. 25*bis* del Codice dei Visti 302
12. La riammissione e la tutela dei diritti fondamentali 315
13. (segue) L'opportunità della creazione di strumenti di controllo "post-rimpatrio" 322

CAPITOLO V
Gli accordi sui visti **327**
1. Introduzione 327
2. La natura esclusiva della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sui visti 330
3. Gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti: struttura e contenuto 334
4. (segue) La scarsa attrattività delle agevolazioni previste dagli accordi e le relative ricadute sulla condizionalità tra visti e riammissione 342
5. Gli accordi di esenzione dal visto 351

CAPITOLO VI
Gli accordi sullo *status* **363**
1. Introduzione 363
2. La natura esclusiva della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo *status* 370
3. Gli accordi sullo *status* di prima generazione: il reg. 2016/1624 e gli accordi su di esso basati 375
4. Gli accordi sullo *status* di seconda generazione: il reg. 2019/1896 e gli accordi su di esso basati 382
5. I rimedi a disposizione del soggetto che lamenta una violazione

dei propri diritti fondamentali in conseguenza di azioni condotte sulla base degli accordi sullo *status*: il meccanismo di denuncia 392
6. (segue) I rimedi risarcitori 399
7. L'immunità dei membri delle squadre 409
8. (segue) La certificazione del direttore esecutivo di Frontex 412

PARTE TERZA
GLI STRUMENTI NON VINCOLANTI DELLA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E ASILO DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO VII
Gli strumenti del dialogo politico 419
1. Il dialogo politico regionale e bilaterale 419
2. I partenariati per la mobilità e le agende comuni su migrazione e mobilità 424
3. Il nuovo paradigma basato sui partenariati globali 435
4. (segue) I partenariati globali adottati dall'Unione con la Tunisia, la Mauritania, l'Egitto e la Giordania 440
5. (segue) Il ruolo del c.d. Team Europe nell'adozione e nell'attuazione dei partenariati globali 449

CAPITOLO VIII
Gli accordi operativi di Frontex e EUAA 457
1. Introduzione 457
2. La disciplina degli accordi operativi nei regolamenti istitutivi di Frontex e EUAA 460
3. La struttura e il contenuto degli accordi operativi di Frontex e EUAA 465
4. L'imputabilità e la natura giuridica degli accordi operativi di Frontex e EUAA 476
5. L'attuazione degli accordi operativi di Frontex e EUAA 483

CAPITOLO IX
La Dichiarazione UE-Turchia 487
1. Il contesto che ha portato all'adozione della Dichiarazione UE-Turchia 487
2. Il contenuto della Dichiarazione UE-Turchia 491
3. L'imputabilità della Dichiarazione UE-Turchia 495
4. (segue) La natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia 506
5. L'attuazione della Dichiarazione: la qualificazione della Turchia

come Paese di primo asilo e come Paese terzo sicuro 512
6. (segue) Le violazioni dei diritti fondamentali conseguenti all'attuazione della Dichiarazione 531
7. L'efficacia della Dichiarazione UE-Turchia e la sua influenza sul Patto sulla migrazione e l'asilo 539

CAPITOLO X
Le intese informali dell'Unione europea in materia di riammissione **545**
1. Verso una politica di riammissione "informale" dell'Unione europea 545
2. Le intese informali dell'Unione con Afghanistan, Bangladesh ed Etiopia: la procedura di adozione 550
3. Il contenuto delle intese informali: l'Azione congiunta UE-Afghanistan 553
4. (segue) La Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan e le principali innovazioni rispetto all'Azione congiunta 557
5. (segue) L'intesa UE-Bangladesh 564
6. (segue) L'intesa UE-Etiopia 568
7. La natura giuridica e l'efficacia delle intese informali in materia di riammissione 571

Conclusioni **579**

Postilla **595**

Indice analitico **613**

Indice della giurisprudenza **621**

Indice degli accordi internazionali **629**

Indice degli strumenti non vincolanti **639**

Bibliografia **647**

Introduzione

1. Il contesto di riferimento: la politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea e la sua dimensione esterna

Il presente lavoro è dedicato alla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. Con questa espressione ci si riferisce agli strumenti giuridici di cui l'Unione europea si serve per instaurare relazioni con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali nel settore del controllo delle frontiere, dell'immigrazione e dell'asilo.

Si tratta di una branca del diritto dell'Unione sviluppatasi in tempi piuttosto recenti. In particolare, la sua genesi risale alla fine degli anni Novanta, ossia ad un'epoca immediatamente successiva al Trattato di Amsterdam. Com'è noto, oltre ad aver introdotto il concetto di spazio di libertà, sicurezza e giustizia (in seguito, anche: SLSG), esso aveva attribuito all'allora Comunità la competenza ad adottare atti interni nel settore in questione. Riconducendo la materia al metodo comunitario, il Trattato di Amsterdam ha segnato un cambio di passo rispetto al precedente Trattato di Maastricht: quest'ultimo, infatti, si limitava a riconoscere alle Istituzioni comunitarie la mera competenza a coordinare, secondo una logica intergovernativa, l'azione degli Stati membri nelle materie del c.d. terzo pilastro, dedicato a "giustizia e affari interni", nell'ambito del quale rientrava anche il settore dei visti, dell'immigrazione e dell'asilo.

È importante sottolineare che, per quanto innovativo, il Trattato di Amsterdam non conteneva alcun riferimento alla dimensione esterna di questa politica, né attribuiva espressamente alla Comunità competenze esterne in materia. Cionondimeno, fin da subito le Istituzioni hanno compreso l'importanza di instaurare una collaborazione con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori. Prova ne sia il rilievo attribuito dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 ai partenariati con i Paesi terzi, considerati un elemento chiave per il successo della politica comune di immigrazione e asilo[1]. Questo perché già allora appariva chiaro che l'abolizione dei controlli alla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen avrebbe richiesto una politica di efficace controllo alle frontiere esterne e, in questo quadro, l'instaurazione di una fitta rete di relazioni con i principali Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori, con i Paesi geograficamente limitrofi all'Unione, nonché con le organizzazioni internazionali.

Come si avrà modo di spiegare nel corso della trattazione, l'esercizio dei poteri dell'allora Comunità sul piano internazionale in assenza di un'espressa attribuzione di competenza è stato reso possibile dalla dottrina del parallelismo tra competenze interne ed esterne, in virtù della quale le competenze esterne della Comunità, ed ora dell'Unione possono, a certe condizioni, essere ricavate dalle corrispondenti competenze interne.

Del resto, nello specifico settore di cui ci occupiamo la bontà di quell'approccio generale al parallelismo delle competenze emerge con grande evidenza. Le ragioni dell'interdipendenza tra la sfera interna e quella esterna della politica in materia di immigrazione e asilo si colgono appieno, sol che si consideri che la migrazione è, per sua natura, un fenomeno che coinvolge più Stati. Pertanto, un'efficace gestione di quel fenomeno non può conseguire all'adozione di discipline meramente interne, ma sono necessari a tal fine anche strumenti internazionali, che assicurino la collaborazio-

[1] V. Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, spec. punti 8, 11, 22-27, 59-62.

ne con i Paesi terzi coinvolti nelle rotte migratorie[2]. In tal senso, la competenza esterna dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo è intrinsecamente legata alla sfera interna: non si tratta – è evidente – di una politica autonoma con autonome finalità, come può essere ad esempio la politica commerciale comune in relazione al mercato interno, ma piuttosto di una dimensione necessaria di una politica unitaria, complementare al funzionamento degli strumenti adottati nella sfera interna e funzionale al perseguimento dei medesimi obiettivi[3].

2. Il perimetro della ricerca

Il titolo del lavoro intende mettere in luce proprio questa caratteristica della disciplina in esame: l'inscindibilità della dimensione esterna rispetto agli atti che l'Unione adotta sul piano interno per gestire il fenomeno migratorio e, inevitabilmente, il carattere ancillare e funzionale degli strumenti esterni per raggiungere gli obiettivi propri dell'unitaria politica in materia, definiti dalla normativa interna. A tal fine, l'espressione "dimensione esterna" è stata preferita ad "azione esterna" o "relazioni esterne", in quanto ritenuta più idonea a far emergere la genesi e la ragion d'essere della disciplina oggetto della presente trattazione. Detta espressione,

[2] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 425.

[3] In questo senso J. Monar, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, SIEPS Report 2012/1, disponibile *online*, p. 13 s.; P. Garcia Andrade, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European journal of Migration and Law*, 2013, p. 263 ss.; J. Martín y Pérez de Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An essential part of the European Union's External Action*, in P. Eeckhout, M. López Escudero (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, p. 509 ss., spec. p. 513; M. Cremona, *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, in E. Neframi, M. Gatti (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 29 ss., spec. p. 58.

infatti, si riferisce al *volet* esterno di politiche caratterizzate da una forte connotazione interna, in relazione agli atti che le definiscono, quali sono quelle rientranti nello SLSG. Per contro, le espressioni "relazioni esterne" o "azione esterna" dell'Unione, difettando di tale sfumatura, si riferiscono principalmente a politiche che sono esterne per loro natura, quali ad esempio la politica commerciale comune o la cooperazione allo sviluppo. Il che, beninteso, vale per l'essenziale a spiegare la scelta del titolo del lavoro, ma non toglie che, talora, anche quell'altra terminologia – estremamente diffusa in quest'ambito – trovi comunque spazio nella nostra trattazione e sia utilizzata come sinonimo di "dimensione esterna" di una politica, come si è detto, unitaria.

Ciò detto, va ulteriormente premesso, con riferimento all'oggetto (ed alla metodologia) del lavoro, che in esso non si svolge un'analisi politica, bensì un'analisi esclusivamente giuridica dei vari strumenti esterni che l'Unione europea adopera nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. È bene precisarlo in questa sede introduttiva, per evitare qualsiasi fraintendimento, considerato che il titolo dell'opera fa riferimento alla dimensione esterna della "politica" di immigrazione e asilo dell'Unione europea. Tale scelta terminologica ben si comprende, però, in virtù di quanto spiegato poc'anzi: il riferimento alla politica di immigrazione e asilo dell'Unione va inteso come rimando al settore materiale disciplinato dagli artt. 77 ss. TFUE, che definiscono il settore d'azione rilevante con il termine "politica" – come del resto è d'uso nell'intera sistematica dei Trattati. Oggetto d'indagine del presente lavoro non sono però le giustificazioni politiche delle scelte del legislatore e degli altri attori rilevanti nella dimensione esterna, ma gli strumenti giuridici in cui quella politica si manifesta – o, comunque, la dimensione giuridica di strumenti operativi di quella politica, anche qualora essi non assumano la forma di atti giuridici in senso stretto.

Ancora con riguardo all'oggetto del lavoro, è poi opportuno precisare che il riferimento contenuto nel titolo alla "politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea" deve intendersi com-

prensivo anche delle misure adottate nel settore del controllo delle frontiere: questo perché, di regola, sia le Istituzioni che gli studiosi ricorrono convenzionalmente a tale sineddoche per riferirsi a tutti e tre gli ambiti oggetto della disciplina in questione[4]. In effetti, il lavoro prende in esame anche gli accordi e i partenariati posti in essere dall'Unione nel settore del controllo delle frontiere esterne: tra essi figurano, ad esempio, gli accordi sullo *status* e gli accordi di lavoro della guardia di frontiera e costiera europea (di seguito: Frontex).

3. Le ragioni dello studio

Così tracciato il perimetro del lavoro, è ora opportuno spiegare le ragioni che ci hanno indotto a intraprendere lo studio di questa materia. A tal riguardo, va detto che negli ultimi anni la dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea è andata incontro a un'espansione sempre maggiore. Detto sviluppo si è dipanato lungo un percorso nient'affatto lineare, al punto che la disciplina in esame oggi si contraddistingue, da un lato, per la grande varietà degli strumenti giuridici (e non) di cui l'Unione si serve per cooperare con le sue controparti; d'altro lato, per la pluralità degli attori coinvolti in simili relazioni.

Per quanto riguarda il primo profilo, si osserva che l'azione esterna dell'Unione in questa materia assume le forme più svariate. Anzitutto, vi sono gli strumenti tradizionali, vale a dire gli accordi internazionali stipulati dall'Unione con i Paesi terzi secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE: si tratta, in particolare, degli accordi di riammissione, degli accordi sui visti e degli accordi sullo

[4] Si pensi, ad esempio, all'ultima riforma che ha interessato la materia, denominata dalle Istituzioni "Patto sulla migrazione e l'asilo", nonostante interessi per una parte assai rilevante anche il settore del controllo delle frontiere. Per quanto riguarda l'utilizzo di questa espressione in dottrina v. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., che tratta diffusamente (anche) della disciplina dell'Unione in materia di controllo delle frontiere.

status, cui è dedicata la parte seconda del lavoro. Inoltre, si registra un sempre crescente ricorso a strumenti diversi dagli accordi internazionali veri e propri. Dotati di caratteristiche, finalità e denominazioni anche molto differenti tra loro, essi sono accomunati da un elemento, per così dire, negativo, ossia il fatto di non essere accordi internazionali vincolanti e, pertanto, di non far sorgere diritti e obblighi per le Parti in base al diritto internazionale. La rilevanza di simili atti (siano essi qualificabili come atti di *soft law* in senso proprio, o come intese meramente politiche[5]) per il settore di cui ci occupiamo è tale che abbiamo ritenuto opportuno dedicare loro l'intera parte terza del presente lavoro.

Con riferimento al secondo aspetto poc'anzi citato, si rileva che gli strumenti di cooperazione propri della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione si differenziano tra loro, oltreché per i contenuti e la natura, anche sotto il profilo soggettivo. Nella specie, gli accordi internazionali veri e propri sono in ogni caso stipulati unicamente dall'Unione europea: non vi sono, in questo settore, esempi di c.d. accordi misti, conclusi cioè dall'Unione assieme a tutti i suoi Stati membri o ad alcuni di essi.

Il panorama è, invece, più frastagliato nel caso degli strumenti non vincolanti. Invero, talvolta i soggetti coinvolti nella cooperazione sono l'Unione e gli Stati membri, da un lato, e i Paesi partner, dall'altro: è il caso, ad esempio, di alcuni strumenti volti ad instaurare forme di dialogo politico tra le Parti. In altre ipotesi, è difficile determinare se la paternità dell'atto spetti all'Unione oppure agli Stati membri: a tal riguardo, il riferimento è, in particolare, alla Dichiarazione UE-Turchia.

In situazioni ancora diverse, s'incontrano atti sicuramente riconducibili all'Unione europea, adottati però da Istituzioni diverse da quelle cui i Trattati attribuiscono il potere di vincolare l'Unione sul piano internazionale: è questo il caso delle intese informali di riammissione.

---

[5] V. D. Thürer, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

Infine, si danno delle ipotesi in cui gli strumenti della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione non impegnano direttamente né gli Stati membri né l'Unione stessa, bensì degli organismi che fanno capo ad essa: il riferimento è, nella specie, a Frontex e all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (in seguito anche: EUAA), cui i rispettivi regolamenti attribuiscono espressamente il potere di instaurare, coerentemente con la politica esterna dell'Unione, forme di collaborazione con le competenti autorità dei Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

La magmatica quanto rapida evoluzione sin qui descritta sorprende ancor di più se si considera che, come accennato in apertura, essa ha avuto luogo a fronte dell'iniziale assenza nei Trattati, o comunque, in un secondo momento, della limitatezza di attribuzioni espresse di una competenza esterna dell'Unione in questa materia. In particolare, fino alla riforma di Lisbona i Trattati non contenevano alcun riferimento all'azione esterna dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. Il Trattato di Lisbona ha introdotto l'art. 79, par. 3, TFUE, che attribuisce espressamente all'Unione il potere di stipulare "con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri". In aggiunta, alla stessa riforma si deve l'inserimento dell'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, il quale legittima l'adozione di atti legislativi concernenti "il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea".

4. Gli obiettivi dello studio

Muovendo da queste premesse, il presente lavoro si propone quattro obiettivi principali.

In primo luogo, s'intende far luce sull'esistenza e sulla natura delle competenze esterne dell'Unione nel settore in esame: a fronte

dell'iniziale silenzio e della successiva laconicità delle previsioni dei Trattati sul punto, cui fa da inaspettato *pendant* una considerevole espansione della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione, è sembrato anzitutto opportuno esaminare gli strumenti dell'Unione attraverso il prisma del diritto europeo delle relazioni esterne, al fine di verificarne l'ancoraggio ai principi e alle disposizioni di diritto primario che prevedono il potere dell'Unione di agire sul piano internazionale e che specificano il carattere esclusivo o concorrente di tale potere.

In secondo luogo, ci si propone di chiarire quali vincoli pone in concreto il diritto primario all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione nel settore della politica di immigrazione e asilo: come si vedrà, essi riguardano, in particolar modo, il rispetto dei poteri delle diverse Istituzioni coinvolte nell'adozione degli atti e la tutela dei diritti fondamentali delle persone interessate dall'attuazione degli strumenti in questione. Come si avrà modo di evidenziare, tali limiti incidono, seppur in diversa misura, tanto sugli accordi internazionali quanto sugli strumenti non vincolanti.

In terzo luogo, il lavoro intende fare ordine tra gli strumenti giuridici esaminati, proponendo uno schema di classificazione idoneo a metterli a sistema. Si tratta di un passaggio necessario, poiché solo la qualificazione giuridica degli strumenti in questione permette di comprenderne l'imputabilità, il valore giuridico e l'efficacia. Ciò consente, in ultima analisi, di determinarne l'incidenza giuridica, e non solo fattuale, sui diritti delle persone migranti, delineando altresì con chiarezza i limiti cui essi sono sottoposti e con ciò le esigenze di controllo e le relative forme.

Infine, l'ultimo obiettivo, collegato al precedente, che il lavoro si propone è quello di far emergere le criticità derivanti dall'applicazione dei singoli strumenti e, più in generale, dall'attuazione della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione, considerata nel suo complesso. Come si avrà modo di spiegare, le problematiche più rilevanti attengono agli strumenti non vincolanti, sui quali è difficile esercitare un controllo attraver-

so le consuete forme giurisdizionali che ne assicuri la coerenza con i rigidi vincoli imposti dai Trattati all'azione esterna dell'Unione e con gli stessi principi su cui l'Unione si fonda.

5. La struttura del lavoro

Per raggiungere questi obiettivi, il lavoro è suddiviso in tre parti, dedicate, rispettivamente, alle questioni generali, agli accordi internazionali e agli strumenti non vincolanti. Infine, lavoro si chiude con una parte di conclusioni.

a) La prima parte: le questioni generali

La prima parte affronta una serie di questioni generali rilevanti per l'azione esterna dell'Unione nel settore di nostro interesse. Si tratta di questioni trasversali agli strumenti analizzati nelle due sezioni successive. In quella prima parte, dunque, si intende porre le premesse di carattere generale necessarie a far emergere, nel prosieguo del lavoro, le criticità sollevate dagli atti che saranno puntualmente esaminati nella seconda e nella terza parte. Al contempo, la prima parte vuol costruire, per così dire, un ponte tra quei profili generali dell'azione esterna dell'Unione e gli elementi caratteristici della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo, calando i primi nel contesto del settore materiale in esame. Per questo motivo, la trattazione relativa alle questioni generali contiene già, laddove appaia utile, specifici riferimenti agli strumenti che saranno poi analizzati nelle parti successive.

La prima parte è suddivisa in tre capitoli.

Il capitolo I inserisce le competenze esterne dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo nel più ampio quadro delle competenze esterne di cui essa dispone.

A tal fine, si fornisce anzitutto una visione d'insieme delle competenze esterne dell'Unione, così come esse risultano dai Trattati e dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia (par. 1).

A questo riguardo, occorre precisare sin d'ora che quella trattazione non ha l'ambizione di ripercorrere esaustivamente tutte le questioni sottese alla materia del diritto europeo delle relazioni esterne[6]. Essa intende piuttosto, come si è detto poc'anzi, porre le premesse necessarie all'analisi svolta nella parte seconda del lavoro, dove si tratterà diffusamente delle varie tipologie di accordi internazionali conclusi dall'Unione in materia migratoria.

Tale quadro generale consente poi di verificare in che modo l'Unione esercita le sue competenze esterne nel settore dell'immigrazione e dell'asilo (parr. 2-4). Ulteriormente, si dedica un esame specifico agli strumenti di azione esterna previsti, in modo disorganico, dai vari atti di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo, allo scopo di valutare se la riforma abbia attribuito all'Unione nuove competenze esterne nella materia in questione (par. 5).

A questo punto, il focus del capitolo I si sposta su un diverso tema, collegato però a quelli esaminati nei paragrafi precedenti. In questa seconda parte del capitolo, infatti, si discute la tendenza dell'Unione a ricorrere a basi giuridiche proprie di altre politiche

[6] Autorevole dottrina si è fatta carico di questo compito: v. *ex multis* P. Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés Européennes (Contibution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales)*, in *Recueil des cours*, 103, 1961, p. 1 ss.; L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, Milano, 2005; A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008; P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011; I. Govaere, E. Lannon, P. Van Elsuwege, S. Adam (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2014; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, Oxford, 2015; C. Cellerino, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016; M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, London, 2018; J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos (eds.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, 2021; M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2023; C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, Bari, 2023.

esterne – nella specie, la cooperazione allo sviluppo – al fine di realizzare obiettivi propri della politica migratoria (parr. 6-8).

Il capitolo II tratta dei vincoli che il diritto primario pone all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione.

Ricordati, in apertura di capitolo, i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti dall'art. 21 TUE (par. 1), ci si sofferma anzitutto sui vincoli formali, illustrando la procedura prevista dall'art. 218 TFUE per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione, con particolare riferimento alla disciplina relativa agli accordi stipulati nel settore dell'immigrazione e dell'asilo (par. 2). In seconda battuta, si esaminano i vincoli sostanziali all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione, quali risultano dal rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, seppur indirettamente, dalla CEDU (parr. 3-5). Infine, sempre nell'ottica dei vincoli di diritto primario, ci si occupa della particolare posizione di alcuni Stati membri e dei Paesi terzi associati a Schengen rispetto agli strumenti esaminati nelle parti seconda e terza del presente lavoro (par. 6).

È opportuno precisare sin d'ora che l'obiettivo di questo secondo capitolo non è analizzare nel dettaglio la procedura di conclusione degli accordi internazionali, né trattare *ex professo* il tema relativo alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea. Lo scopo è, piuttosto, far emergere i vincoli che gravano sulle Istituzioni nell'esercizio delle competenze esterne nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, come conseguenza, da un lato, dell'equilibrio interistituzionale espresso dalla procedura dell'art. 218 TFUE e, dall'altro lato, della necessità di garantire, anche nella dimensione esterna, il rispetto dei diritti fondamentali.

Mentre le questioni oggetto dei primi due capitoli riguardano principalmente gli accordi internazionali, che si approfondiscono poi nella seconda parte del lavoro, il capitolo III si occupa di alcuni aspetti rilevanti per gli strumenti non vincolanti, che saranno invece esaminati nella terza parte dell'opera.

In particolare, il capitolo III individua dapprima i criteri da utilizzare per stabilire se un determinato atto costituisce un accordo internazionale o uno strumento non vincolante (parr. 1-3). Quei criteri rivestono un'importanza fondamentale per la struttura del lavoro: la loro applicazione rende infatti possibile trattare separatamente gli strumenti giuridici propri della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione (accordi internazionali), cui è dedicata la parte seconda del lavoro, e gli atti privi di forza vincolante, oggetto della parte terza.

Determinati così, nei paragrafi iniziali del capitolo III, i criteri distintivi tra le due macrocategorie di atti in cui si esprime l'azione esterna dell'Unione nel settore di nostro interesse, la seconda parte del capitolo si concentra specificamente sugli strumenti non vincolanti: dopo essersi interrogati sulla competenza dell'Unione ad adottare detti strumenti (par. 4), si ricostruiscono i vincoli alla loro adozione che discendono dal diritto primario dell'Unione (parr. 5-8).

Alla luce delle questioni preliminari così affrontate nella prima parte del lavoro, le successive parti seconda e terza prendono in esame lo sviluppo concreto della dimensione esterna della politica dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

b) La seconda parte: gli accordi internazionali

Come anticipato, la seconda parte è dedicata agli accordi internazionali conclusi dall'Unione nel settore della politica migratoria.

In particolare, la seconda parte è suddivisa in tre capitoli, che trattano rispettivamente degli accordi di riammissione (capitolo IV), degli accordi sui visti (capitolo V) e degli accordi sullo *status* (capitolo VI).

Il capitolo IV, nel trattare degli accordi di riammissione, esamina anzitutto la competenza dell'Unione a stipularli (parr. 1-4). Ne delinea quindi la struttura e il contenuto (parr. 5-8), per passare poi ad esaminare le strategie messe in campo dall'Unione per superare

le difficoltà relative alla negoziazione e conclusione di quegli accordi (parr. 9-11). Infine, si affrontano le problematiche sollevate dalla loro applicazione con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali degli interessati (parr. 12 e 13).

Il capitolo V è dedicato agli accordi sui visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen. Dopo aver inquadrato quegli accordi nel loro specifico contesto normativo (par. 1), si delinea la natura esclusiva della competenza di cui gode l'Unione in materia (par. 2), per passare poi ad un'analisi dettagliata della prassi relativa agli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di quella relativa agli accordi di esenzione dal visto, ed alla valutazione di quelle prassi (parr. 3-5).

Il capitolo VI tratta degli accordi c.d. sullo *status*. Si tratta di accordi che prevedono il dispiegamento di squadre Frontex dotate di poteri esecutivi sul territorio dei Paesi terzi con i quali sono stipulati, disciplinando altresì la condizione giuridica dei funzionari all'estero, nonché gli aspetti inerenti all'esecuzione delle operazioni. Dopo aver inquadrato quegli accordi nel relativo contesto normativo (par. 1), si chiarisce che l'Unione gode di competenza esclusiva quanto alla loro conclusione (par. 2). Ciò posto, si esamina il contenuto di quegli accordi (parr. 3 e 4) e ci si sofferma sulle diverse criticità sollevate dalla loro applicazione (parr. 5-8).

c) La terza parte: gli strumenti non vincolanti

La terza parte dell'opera, dedicata agli strumenti non vincolanti della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo, consta di quattro capitoli, che si occupano rispettivamente degli strumenti del dialogo politico (capitolo VII), degli accordi operativi posti in essere dalle agenzie dell'Unione (capitolo VIII), della Dichiarazione UE-Turchia (capitolo IX) e delle intese informali dell'Unione in materia di riammissione (capitolo X).

Il capitolo VII prende in considerazione gli strumenti del dialogo politico: pur diversi tra loro per denominazione e contenuto,

questi strumenti sono accomunati dall'obiettivo di creare un contesto di fiducia idoneo a porre i fondamenti per avviare una cooperazione che, almeno sulla carta, dovrebbe risultare fruttuosa per tutte le Parti coinvolte. In particolare, il capitolo si concentra dapprima sugli strumenti più risalenti nel tempo, di c.d. "dialogo politico" regionale e bilaterale (parr. 1 e 2) e, in seguito, su quelli più recenti. A quest'ultimo riguardo, si presta particolare attenzione alla strategia, inaugurata dall'Unione in occasione del Patto sulla migrazione e l'asilo, incentrata sui c.d. partenariati globali, chiarendo l'imputabilità, la natura giuridica e gli effetti di simili strumenti (parr. 3-5).

Il capitolo VIII è dedicato agli accordi operativi conclusi da Frontex e da EUAA con le competenti autorità dei Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. In particolare, la trattazione prende le mosse dalle disposizioni dei regolamenti istitutivi delle due agenzie, che conferiscono loro il potere di concludere simili accordi (par. 2). In seguito, si analizza il testo degli accordi finora siglati dalle due agenzie (par. 3). Detta analisi consente così di svolgere alcune considerazioni in merito all'imputabilità e alla natura giuridica degli strumenti in esame, per l'essenziale non vincolanti o almeno non produttivi di effetti giuridici al di fuori dello specifico quadro di cooperazione amministrativa in essi definito (par. 4) e poi di soffermarci su alcuni profili critici relativi alla loro attuazione (par. 5).

Il capitolo IX si concentra interamente sull'esame della Dichiarazione UE-Turchia. Inquadrato il contesto che ha portato alla sua adozione (par. 1), si analizza il contenuto della Dichiarazione (par. 2), per affrontare poi i profili problematici dell'imputabilità della stessa e della sua natura giuridica (parr. 3-4). Successivamente, ci si sofferma sulle criticità relative all'applicazione di quella Dichiarazione, in riferimento, da un lato, alla qualificazione della Turchia come Paese di primo asilo e Paese terzo sicuro e, dall'altro, alle violazioni dei diritti fondamentali delle persone interessate che derivano dall'attuazione dello strumento in questione (parr. 5 e 6). Da ultimo, si svolgono alcune considerazioni sull'efficacia della Dichiarazione UE-Turchia e sulla sua influenza sulla riforma del dirit-

to dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione introdotta dal nuovo Patto (par. 7).

Infine, il capitolo X tratta delle intese informali di riammissione dell'Unione europea. Dopo aver spiegato le ragioni del ricorso a simili strumenti da parte dell'Unione (par. 1), se ne illustrano la procedura di adozione (par. 2) e il contenuto (parr. 3-6), per svolgere poi alcune considerazioni sulla loro natura giuridica ed efficacia (par. 7).

d) Le conclusioni

Il volume termina con una parte dedicata alle conclusioni, in cui si sintetizzano gli esiti dell'indagine svolta nelle parti precedenti e si individuano alcuni possibili sviluppi della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione. Il grande dinamismo dell'azione esterna, testimoniato dai molti accordi e strumenti analizzati nelle parti seconda e terza del lavoro porta, da un lato, ad un accentramento significativo delle competenze in capo all'Unione, a discapito di quelle dei suoi Stati membri e, dall'altro lato, allo stratificarsi di una pluralità di fonti pattizie riferibili a diversi soggetti. Quel dinamismo, tuttavia, è particolarmente concentrato in alcuni settori: principalmente si tratta degli accordi sui visti e della disciplina della riammissione delle persone in situazione di immigrazione irregolare, oltre agli accordi sullo *status*. Molto meno significativa è la dimensione esterna dell'azione dell'Unione nel campo della politica di asilo, con la notevole eccezione della crescente rilevanza dell'azione esterna dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Si mette poi in evidenza la centralità, in questo complessivo quadro, della dimensione di controllo delle frontiere esterne e della cooperazione per la riammissione. Quella cooperazione con i Paesi terzi, non facile da ottenere attraverso strumenti vincolanti, si sposta in particolare verso strumenti non vincolanti e financo verso strumenti unilaterali di pressione. Si sottolinea, in particolare, la problematicità degli strumenti non vincolanti in re-

lazione al rispetto dei vincoli posti dal diritto primario, segnalandosi l'opportunità di introdurre strumenti adeguati di monitoraggio, controllo e *accountability*, di fronte alla difficoltà che il consueto canale della tutela giurisdizionale dei diritti incontra in questo settore. Le conclusioni si chiudono poi con un primo tentativo di mettere in prospettiva le (spesso oscure e disorganiche) innovazioni che entreranno in funzione con gli strumenti giuridici che formano il c.d. nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo.

6. La metodologia utilizzata

Quanto alla metodologia utilizzata, la ricerca – saldamente ancorata ad un'analisi di tipo giuridico degli atti e delle prassi rilevanti – muove dal dato empirico e, dunque, dall'esame dei molteplici strumenti di cooperazione cui l'Unione fa ricorso nel settore in questione, al fine di svolgere un'operazione di classificazione che, attraverso l'applicazione dei criteri enucleati nel capitolo III, sia idonea a metterli a sistema, rilevando al contempo le problematiche sollevate dalla messa in atto di quegli strumenti.

Inoltre, è opportuno in questa sede aggiungere un'ulteriore precisazione metodologica con specifico riferimento agli strumenti non vincolanti. A tal riguardo, si sottolinea sin d'ora che questi ultimi, a differenza degli accordi internazionali stipulati dall'Unione ai sensi dell'art. 218 TFUE, non sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*. Rispetto agli strumenti non vincolanti si pongono, pertanto, seri problemi di accesso e di conoscibilità.

Talvolta, il testo degli strumenti in questione è accessibile a partire dai registri *online* dei documenti delle Istituzioni: è il caso, ad esempio, delle intese informali di riammissione concertate dall'Unione europea rispettivamente con il Bangladesh e l'Etiopia. In particolare, la versione non definitiva di queste intese è stata dapprima resa disponibile su tali registri, salvo poi essere stata secretata in un secondo momento.

In altri casi, il testo originale degli strumenti non vincolanti, firmato dalle Parti, è stato pubblicato sui siti internet di Istituzioni e organi dell'Unione: un esempio di tale prassi è rappresentato dalla divulgazione sul sito del Servizio europeo per l'azione esterna dell'intesa informale adottata dall'Unione con l'Afghanistan. Lo stesso è avvenuto nel caso del memorandum d'intesa sul partenariato strategico globale tra l'Unione europea e la Tunisia: la versione originale del memorandum, in lingua francese, datata e firmata dalle Parti, è stata pubblicata *online* sul sito della Commissione e figura in allegato ad un comunicato stampa che ne riporta il testo[7].

Altre volte il contenuto degli strumenti non vincolanti è stato reso noto, in sintesi o per esteso, solo sotto forma di comunicato stampa: ciò è avvenuto in occasione dell'adozione tanto della Dichiarazione UE-Turchia quanto della dichiarazione congiunta sul partenariato strategico globale tra l'Egitto e l'Unione europea. Il testo di quest'ultima è stato diffuso sia sul sito della Commissione – sotto forma di articolo e di comunicato stampa – sia sul sito del Servizio europeo per l'azione esterna[8]. In casi del genere, la versione originale dell'atto non è disponibile, il che non consente di individuarne con certezza i firmatari, né di poter verificare l'accuratezza della comunicazione dei relativi contenuti.

---

[7] V. Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Tunisie, allegato al comunicato stampa del 16 luglio 2023, Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia, IP/23/3887, disponibile *online*.

[8] V. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 March 2024, disponibile *online*; European Commission, Statement, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 March 2024, STATEMENT/24/1513, disponibile *online* (dove si riporta anche la versione non originale in lingua araba); Press and information team of the Delegation to Egypt, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 marzo 2024, disponibile *online*.

Com'è evidente, una simile prassi rende complicata l'attività di ricerca concernente gli strumenti non vincolanti. Ciò è ancor più vero se si considera che, in alcuni casi, gli atti in questione e i documenti ad essi relativi non sono stati resi pubblici in alcun modo: è questo il caso delle intese informali di riammissione poste in essere dall'Unione rispettivamente con il Gambia, la Guinea e la Costa d'Avorio. Dell'esistenza (ma non del contenuto) di dette intese si ha notizia per mezzo di documenti ufficiali della Commissione[9].

Talvolta, può accadere che atti e documenti non pubblicati sui siti istituzionali siano accessibili attraverso canali non ufficiali, quali ad esempio siti internet di organizzazioni non governative attive nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. Una simile provenienza ha influenzato l'attività di ricerca, nella misura in cui ha reso necessario svolgere, caso per caso, una previa valutazione dell'affidabilità dei documenti in questione. Detta valutazione è stata basata su criteri quali l'autorevolezza dell'organizzazione che ha divulgato i documenti; il fatto che essi siano identificati, al pari degli atti ufficiali delle Istituzioni, da un codice o da un numero di registro; e, ancora, il confronto incrociato dei documenti con informazioni risultanti da fonti ufficiali – quali ad esempio comunicazioni o comunicati stampa pubblicati sui siti delle Istituzioni – ove si fa menzione dei documenti interessati.

Ciò detto, occorre sottolineare, da un lato, che in nessun caso i risultati della ricerca oggetto del presente lavoro si fondano unicamente su fonti di questo tipo; al contrario, ad esse si fa ricorso, per così dire, *ad abundantiam*, vale a dire per suffragare i risultati già raggiunti attraverso lo studio dei documenti reperiti attraverso i canali istituzionali. D'altro lato, si precisa che allorquando la trattazione fa riferimento a simili atti, la loro provenienza non ufficiale è opportunamente segnalata.

---

[9] V. ad es. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 29 settembre 2021, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM (2021)590 final, nota 30.

Ancora con riguardo agli strumenti non vincolanti, appare utile in questa sede svolgere la seguente precisazione, non già di metodo, ma terminologica. Al fine di distinguere, non solo dal punto di vista sistematico, ma anche sotto il profilo lessicale, gli strumenti non vincolanti dagli accordi internazionali si è cercato, nella trattazione, di evitare di utilizzare con riferimento ai primi termini quali "accordo", "obblighi", "vincolare", "stipulare" e "concludere", tradizionalmente ricollegati agli accordi internazionali veri e propri. Per veicolare l'idea di una diversa (e più attenuata) efficacia giuridica degli strumenti non vincolanti si è allora preferito ricorrere a espressioni quali "intese", "impegni", "adottare", "porre in essere", "siglare" e "concertare"[10]. Fanno eccezione a questa scelta lessicale le intese operative delle agenzie dell'Unione, di cui si occupa il capitolo VIII – del resto non del tutto prive di effetti giuridici: in tal

[10] Questo problema terminologico è stato lungamente dibattuto anche in seno alla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che ha incaricato lo *Special Rapporteur* Mathias Forteau di redigere uno studio sugli strumenti non vincolanti nel diritto internazionale. L'attività di ricerca è sfociata nel Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, del 18 febbraio 2025, A/CN.4/784, che contiene un'apposita sezione dove ci si interroga sull'espressione più corretta da utilizzare per designare, appunto, gli strumenti bilaterali o multilaterali privi di efficacia vincolante – e dunque diversi dagli accordi internazionali veri e propri – adottati dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali (v. in particolare punti 20-39). Nonostante alcuni Stati e l'Unione europea avessero proposto di evitare l'uso del termine "agreement" – in quanto spesso utilizzato come sinonimo di "treaty" – e di riferirsi piuttosto agli strumenti non vincolanti con espressioni quali "arrangement" o "instrument" (v. punti 26-28 e nota 76), lo *Special Rapporteur*, sulla base degli argomenti riportati al punto 29, ha infine scelto la formula "non-binding international agreement", da intendersi come espressione neutra che si riferisce a "any mutual commitment entered into at the international level which, as such, does not create any rights or obligations or has no binding legal effect" (v. punto 39). Dal canto nostro, abbiamo preferito l'espressione "strumenti non vincolanti". Quest'ultima, infatti, da un lato, rispecchia maggiormente la prassi degli Stati e, soprattutto, dell'Unione europea; dall'altro lato, evita la confusione che l'utilizzo del termine "accordi" potrebbe ingenerare, dal momento che con esso ci si riferisce, di consueto, agli accordi internazionali vincolanti o, che dir si voglia, ai trattati internazionali.

caso, sono gli stessi regolamenti istitutivi di Frontex e di EUAA a riferirsi espressamente alla "conclusione di accordi di lavoro" da parte di dette agenzie, ragion per cui si è ritenuto di ricorrere, nella trattazione, alla medesima terminologia utilizzata dai regolamenti citati.

Da ultimo, si sottolinea che l'analisi svolta nelle parti seconda e terza segue uno schema, per quanto possibile, sistematico. Invero, per ogni accordo o intesa si esaminano nell'ordine: la base giuridica attributiva della rispettiva competenza, la procedura di adozione, il contenuto, la natura giuridica, nonché le eventuali criticità sollevate dalla relativa applicazione. Tale struttura è volta a mettere ordine nella materia trattata, restituendone così una visione d'insieme. A questo intento si aggiunge quello, perseguito attraverso la trattazione contenuta nella prima parte, di inserire la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione nel più ampio quadro del diritto europeo delle relazioni esterne.

In tal modo, ci auguriamo che il presente lavoro possa contribuire al dibattito scientifico intorno alla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea, dibattito che negli ultimi tempi è divenuto sempre più vivace, grazie ai molti contributi concernenti singoli aspetti della materia o specifici strumenti giuridici[11].

[11] La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea non ha finora costituito oggetto di studi monografici, eccezion fatta per il lavoro di Paula García Andrade, in lingua spagnola, dedicato al tema della ripartizione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri nella dimensione esterna della politica migratoria: v. P. García Andrade, *La Acción Exterior de la Unión Europea en Materia Migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Valencia, 2014. Numerosi sono, invece, gli articoli e i volumi collettanei che affrontano specifici aspetti della materia: fra i principali, si segnalano M. Maes, M. Foblets, P. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011; S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019; E. Kassoti, N. Idriz (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022; J. Santos Vara, P. García An-

Nei confronti di tutti coloro che mi hanno affiancato e sostenuto, scientificamente e non solo, in questo percorso desidero esprimere sincera stima e gratitudine.

Padova, agosto 2025

DRADE, T. MOLNÁR (eds.), *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, in *European Papers*, 2023, p. 901 ss.; M.C. CARTA, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 519 ss.; A. DI PASCALE, *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"*, in S. MARINARI, S. POLI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Napoli, 2025, p. 141 ss.; E. FRASCA, *Gli effetti dell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione sugli ordinamenti degli Stati terzi*, in S. MARINARI, S. POLI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, cit., p. 331 ss.

PARTE PRIMA

Le questioni generali

CAPITOLO I

Le competenze esterne dell'Unione e il loro esercizio nel settore dell'immigrazione e dell'asilo

1. Le competenze esterne dell'Unione: un quadro d'insieme

La riforma operata con il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. A tal fine è stato introdotto l'art. 47 TUE, che riconosce all'Unione personalità giuridica tanto sul piano interno quanto sulla scena internazionale[12]. Ciò significa che l'Unione, in quanto soggetto di diritto internazionale autonomo rispetto ai suoi Stati membri, ha la capacità di stipulare accordi internazionali con Stati terzi e con organizzazioni internazionali[13].

---

[12] V. B.I. Bonafé, *Commento all'art. 47 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 322 ss., spec. p. 324 ss.

[13] Si noti che l'art. 47 TUE non ha tanto una funzione costitutiva della personalità giuridica dell'Unione, quanto piuttosto un carattere dichiarativo e descrittivo della stessa. Una disposizione del genere, infatti, non è sufficiente, di per sé, ad attribuire personalità giuridica all'Unione: quest'ultima deriva dal potere di agire autonomamente sulla scena internazionale ad essa riconosciuto dai Trattati, nonché dalla rispondenza di tale potere ai requisiti che l'ordinamento internazionale pone per considerare un ente dotato di personalità giuridica (per queste considerazioni v. A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 ss., spec. p. 389 s., nonché la dottrina ivi citata, in particolare nella nota n. 24). In quest'ottica, dunque, l'art. 47 TUE

Inoltre, sempre allo scopo di regolare con maggior chiarezza e sistematicità il settore delle relazioni esterne, il TFUE disciplina in due distinte previsioni la questione della portata della competenza esterna dell'Unione e quella del suo carattere esclusivo.

Al primo problema è dedicato l'art. 216, par. 1, TFUE, che apre il titolo V, parte V, del TFUE, contenente la disciplina degli accordi internazionali. Nell'elencare i criteri di attribuzione della competenza esterna dell'Unione, detta disposizione stabilisce che "l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata"[14].

Accanto all'art. 216 TFUE, il Trattato contiene una disposizione che precisa la natura della competenza esterna dell'Unione e, in particolare, i casi in cui essa è esclusiva. Com'è noto, a differenza delle ipotesi di competenza esterna concorrente, che legittimano gli Stati membri a concludere accordi internazionali in un dato settore in alternativa all'Unione o al fianco della stessa (è questo il caso dei c.d. accordi misti), la competenza esterna esclusiva impedisce agli Stati membri di agire in tal senso[15].

---

codifica e riafferma l'esistenza della personalità internazionale dell'Unione, che si è andata affermando nei decenni attraverso l'esercizio del suo *ius contrahendi*. Sulla personalità internazionale delle organizzazioni internazionali v. *amplius* G. Arangio-Ruiz, *Stati e altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 132 ss., spec. p. 209 ss.; G. Arangio-Ruiz, L. Margherita, E. Tau Arangio-Ruiz, *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 299 ss., spec. p. 330 ss.

[14] Per un commento v. A. Mignolli, *Commento all'art. 216 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1766 ss.

[15] A quest'ultimo riguardo, si nota che un risalente indirizzo giurisprudenziale tendeva ad ammettere, anche in caso di competenza esclusiva dell'Unione, che questa fosse provvisoriamente esercitata dagli Stati membri, seppure al verificarsi di determinate condizioni, quali in particolare: il mancato tempestivo esercizio di detta competenza da parte delle Istituzioni e il pregiudizio che ciò avrebbe potuto

L'art. 3, par. 1, TFUE, definisce le ipotesi in cui l'Unione è dotata di competenza esclusiva sia sul piano interno che, per quanto qui più interessa, su quello esterno: si tratta dell'unione doganale, della definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, della conservazione delle risorse biologiche del mare e della politica commerciale comune[16]. In questi settori, è il Trattato ad attribuire espressamente competenza esclusiva (anche) esterna in capo all'Unione, ragion per cui si parla di "competenza esterna originariamente esclusiva"[17].

L'art. 3, par. 2, TFUE, si concentra nello specifico sulle ipotesi di competenza esclusiva sul piano esterno: esso dispone che "l'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata"[18].

---

arrecare, la transitorietà di tale competenza in capo agli Stati membri, nonché la previa autorizzazione delle Istituzioni comunitarie. Sul punto v. ad es. Corte giust., sentenze: 14 luglio 1976, 3/76, 4/76 e 6/76, *Kramer*, punti 39-44; 5 maggio 1981, 804/79, *Commissione c. Regno Unito*, punti 30-31. Su tale questione in dottrina v. *amplius* S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, cit., p. 77 ss.

[16] L'art. 3, par. 1, TFUE, elenca i settori in cui all'Unione è riconosciuta competenza esclusiva, senza specificare se si tratta di competenza interna o esterna; che il riferimento sia ad entrambe si desume dal par. 2 dello stesso articolo, il quale elenca le ipotesi in cui "l'Unione ha *inoltre* competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali". L'utilizzo dell'avverbio "inoltre" lascia intendere che, nelle materie di cui all'art. 3, par. 1, TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva tanto sul piano interno quanto su quello esterno. Pertanto, le ipotesi di competenza esterna esclusiva previste dall'art. 3, par. 2, TFUE, si aggiungono a quelle elencate all'art. 3, par. 1, TFUE.

[17] Questa espressione viene utilizzata in L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 501.

[18] Per un commento a questa disposizione v. R. Baratta, *Commento all'art. 3 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 376 ss., spec. p. 380 ss.

L'intenzione dei redattori del Trattato di Lisbona – e, a dire il vero, anche dei redattori del precedente Trattato costituzionale[19] – era di codificare, per il tramite degli artt. 216 e 3 TFUE, la giurisprudenza in materia di relazioni esterne dell'allora Comunità, elaborata dalla Corte di giustizia a partire dagli anni Settanta per colmare in via interpretativa le "lacune" del Trattato di Roma. Quest'ultimo, infatti, non disciplinava in modo organico l'azione esterna dell'attuale Unione europea, non chiariva quali fossero i criteri di attribuzione della competenza esterna in capo ad essa, né la natura (esclusiva o concorrente) di tale competenza. Esso si limitava a prevedere espressamente soltanto la competenza della Comunità a concludere, da un lato, accordi tariffari e commerciali e, dall'altro, accordi di associazione. A tale competenza si aggiungeva la facoltà di stabilire i collegamenti e le forme di cooperazione opportuni con alcune organizzazioni internazionali, senza peraltro prevedere, a questo fine, la stipulazione di veri e propri accordi internazionali[20]. D'altronde, un simile "vuoto normativo" non stupisce se si considera che, nella costruzione originaria del Trattato, l'azione esterna della Comunità non era "una politica autonoma e coerente, dotata di proprie specifiche finalità"[21], essendo piuttosto funzionale alla realizzazione degli obiettivi di politica interna.

Col tempo, la situazione è mutata. Con le successive revisioni dei Trattati sono state introdotte alcune ulteriori basi giuridiche espresse, atte a conferire all'Unione il potere di concludere accordi internazionali in specifici settori materiali, tra i quali figurano – per quanto rileva ai fini del presente lavoro – la riammissione delle persone che si trovano irregolarmente sul territorio dell'Unione[22],

[19] Gli artt. 216, par. 1, e 3, par. 2, TFUE, corrispondono infatti rispettivamente agli artt. III-323, par. 1, e I-13, par. 2, del Trattato costituzionale, firmato a Roma nel 2004, la cui adozione è stata, come noto, impedita in seguito al risultato dei *referendum* in Francia e Olanda.

[20] V. rispettivamente gli artt. 133, 310 e 302-304 TCE, corrispondenti agli attuali artt. 207, 217 e 220 TFUE.

[21] Così S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, cit., p. 25.

[22] Art. 79, par. 3, TFUE.

la cooperazione allo sviluppo[23] e l'aiuto umanitario[24]. Per quanto riguarda il settore dell'asilo, il TFUE riconosce all'Unione il potere di istituire, più in generale, forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi per la gestione dei flussi dei richiedenti protezione internazionale[25]. A queste si aggiungono le tre basi giuridiche previste dal TUE, che attribuiscono all'Unione il potere di concludere accordi nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune[26] e della politica di vicinato[27], nonché la competenza ad aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in seguito: CEDU)[28].

Se dunque l'intento dei redattori del Trattato di Lisbona era chiaro, altrettanto non si può dire del risultato ottenuto[29]. Dalla comparazione dell'art. 216, par. 1, TFUE, con l'art. 3, par. 2, TFUE, emerge infatti una forte somiglianza tra le due disposizioni, che pure mirano a disciplinare due aspetti distinti, vale a dire quello dell'esistenza della competenza esterna in capo all'Unione e quello, logicamente successivo, della sua natura[30].

Inoltre, non sempre la codificazione è fedele alla giurisprudenza; anzi, a differenza di questa, gli artt. 216 e 3 TFUE sono formulati in termini vaghi e, talvolta, imprecisi[31]. Al fine di interpretare

---

[23] Art. 209, par. 2, TFUE.

[24] Art. 214, par. 4, TFUE.

[25] Art. 78, par. 2, lett. g), TFUE.

[26] Art. 37 TUE.

[27] Art. 8 TUE.

[28] Art. 6, par. 2, TUE.

[29] Sulla codificazione operata dal Trattato di Lisbona e sulle relative critiche v. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 112 s.; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 126 ss.; M. Chamon, *Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the* ERTA *Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1101 ss., spec. p. 1122.

[30] In tal senso v. anche M.E. Bartoloni, *Il potere di concludere accordi*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 27 ss., spec. p. 29 s., in cui si legge che la formulazione dell'art. 3, par. 2, TFUE "tende in parte a sovrapporsi con quella dell'art. 216, par. 1, TFUE", nonché p. 46 s., dove si parla di disposizioni "dalla formulazione sostanzialmente analoga".

[31] In tal senso v. C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione euro-*

correttamente le due disposizioni in questione, per poi calarle nella dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea, si rende quindi necessario esaminare la giurisprudenza della Corte di giustizia che si pone a fondamento di tale codificazione[32].

Come detto, il Trattato di Roma conteneva soltanto due basi giuridiche attributive di competenza esterna in capo alla Comunità. Per ampliare i poteri esterni di quest'ultima, la giurisprudenza ha dovuto quindi, necessariamente, prendere le mosse dal seguente assunto: il principio di attribuzione espressa delle competenze – che figura oggi al primo posto tra i titoli di competenza dell'art. 216 TFUE – non può costituire l'unico criterio attributivo di competenza esterna. Quest'ultima deve poter essere riconosciuta anche sulla base di altri, più flessibili, criteri.

Muovendo da tale premessa, la giurisprudenza ha sviluppato il principio del parallelismo tra le competenze interne della Comunità e quelle esterne. La competenza esterna parallela implica che la Comunità può concludere accordi internazionali non solo nei casi in cui ciò è espressamente previsto dai Trattati, ma anche in tutte le altre materie per le quali dispone del potere di adottare atti sul piano interno[33]. Detto altrimenti, i poteri normativi interni della

---

pea, cit., p. 65 s., nonché la dottrina ivi citata.

[32] Si noti che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia continua a riferirsi alla sua precedente giurisprudenza al fine di interpretare e applicare gli artt. 216 e 3 TFUE: v., ad es., Corte giust., parere 16 maggio 2017, n. 2/15, *Accordo di libero scambio UE-Singapore*, punti 170-172. Sulla necessità di riferirsi alla giurisprudenza al fine di interpretare e applicare correttamente gli artt. 216, par. 1, TFUE, e 3, par. 2, TFUE, insiste anche la dottrina: v., in questo senso, P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 76 s.

[33] Sulla teoria dei poteri impliciti e sul principio del parallelismo tra competenze interne e esterne dell'Unione v. in dottrina A. Rosas, *EU External Relations: Exclusive Competence Revisited*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, p. 1073 ss., spec. p. 1084 ss.; M. Chamon, *Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the* ERTA *Doctrine*, cit.; J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos (eds.), *The Law of EU External Relations*, cit., p. 2 ss.

Comunità "implicano [...] una proiezione internazionale"[34]. La Corte di giustizia ha enunciato per la prima volta questo principio nella sentenza *Commissione c. Consiglio* del 31 marzo 1971, concernente la politica comune dei trasporti e, in particolare, l'*Accordo europeo trasporti su strada* (c.d. *AETS*)[35].

Il caso trae origine dalla conclusione, da parte degli Stati membri, dell'accordo AETS – firmato nel 1970 in seno alla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa – che disciplinava il lavoro degli equipaggi impegnati nel trasporto internazionale su strada.

La Commissione chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento della deliberazione del Consiglio in virtù della quale l'accordo AETS sarebbe stato negoziato e concluso dagli Stati membri, adducendo che la competenza a stipulare tale accordo sarebbe stata della Comunità. Le argomentazioni della Commissione sono fondate sul principio di effettività: i poteri attribuiti dal Trattato alla Comunità per realizzare la politica dei trasporti sarebbero privati di ogni effetto utile se non comprendessero anche il potere di concludere accordi internazionali con i Paesi terzi[36].

Il Consiglio, dal canto suo, sosteneva che la competenza esterna della Comunità era soggetta al principio di attribuzione e non poteva, quindi, essere desunta dalle disposizioni del Trattato che

[34] Così S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, cit., p. 32.

[35] Corte giust., sentenza 31 marzo 1971, 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*. Per un commento v. P. Gori, *Sulla competenza negoziale esterna delle organizzazioni intergovernative con particolare riguardo alle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1971, p. 155 ss.; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 77 ss.; I. Govaere, *Implied Powers of the EU, Limits to Political Expediency and Internationally Inspired pragmatism:* Commission v Council (ERTA), in G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, cit., p. 9 ss. In senso critico v. A. Tizzano, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della C.e.e.*, in *Il Foro italiano*, parte IV, 1971, c. 339 ss.; A. Giardina, *Sulla competenza a stipulare della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1971, p. 609 ss.; A. Tizzano, *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C.e.e.*, in *Il Foro italiano*, parte V, 1973, c. 1 ss.

[36] Corte giust., 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, cit., punti 6-8.

attribuivano alla Comunità la competenza ad adottare norme interne in materia di trasporti[37].

La Corte di giustizia non ha accolto la tesi del Consiglio: essa ha negato che la competenza esterna della Comunità derivi soltanto dalle basi giuridiche espresse contenute nel Trattato. In assenza di un'attribuzione espressa di competenza esterna, occorre fare riferimento alle norme del Trattato nel suo complesso, alle sue singole disposizioni e alle norme di diritto derivato adottate in base a queste ultime[38]. Muovendo da tale premessa, la Corte ha affermato che "tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere – con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario – degli impegni nei confronti degli Stati terzi"[39]. Secondo la Corte, da ciò segue che "nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne"[40].

Inoltre, dall'accostamento tra la disposizione del Trattato che menziona, fra gli scopi della Comunità, l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti e il principio di leale cooperazione tra gli Stati membri e la Comunità – nella parte in cui impone a questi ultimi di "astenersi da qualsiasi provvedimento che rischi di compromettere il raggiungimento degli scopi del trattato" – la pronuncia in esame fa discendere che "qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del trattato, gli Stati membri non possono, fuori dall'ambito delle istituzioni co-

[37] *Ibidem*, punti 9-10.
[38] *Ibidem*, punti 12-16.
[39] *Ibidem*, punti 17-18.
[40] *Ibidem*, punto 19.

muni, assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alterarne l'efficacia"[41].

In conclusione, dalle basi giuridiche contenute nel Trattato in materia di trasporti e dalle norme di diritto derivato adottate in base alle stesse – norme che peraltro attribuiscono espressamente la competenza esterna in capo alla Comunità nel relativo settore[42] – deriva una competenza comunitaria esterna che "esclude qualsiasi competenza concorrente degli Stati membri, dato che qualsiasi iniziativa presa fuori dall'ambito delle istituzioni comuni si deve ritenere incompatibile con l'unicità del mercato comune e con l'applicazione uniforme del diritto comunitario"[43].

Stando alla sentenza *AETS*, quindi, l'esercizio di una competenza attraverso l'adozione di norme interne comuni fa sorgere una competenza esterna esclusiva in capo all'Unione per *pre-emption*, ossia per "occupazione del campo"[44]. Ne consegue che, da quel momento in poi, gli Stati membri sono tenuti non solo ad astenersi dall'adottare misure interne nella stessa materia, ma sono altresì obbligati a non concludere accordi internazionali che potrebbero modificare o alterare la portata delle norme comuni.

Il principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne, enunciato per la prima volta nella sentenza *AETS*, ha avuto un effetto dirompente sull'ordinamento dell'Unione europea. Tale

---

[41] *Ibidem*, punti 20-22.

[42] *Ibidem*, punti 28-29, da cui risulta che le disposizioni di diritto derivato in questione sono quelle contenute nel reg. del Consiglio n. 543/69, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada. In particolare, l'art. 3 del regolamento autorizza la Comunità ad intraprendere con i Paesi terzi i negoziati necessari per l'applicazione del regolamento stesso.

[43] *Ibidem*, punto 31.

[44] In tal senso v. L.S. Rossi, *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 1008 ss., spec. p. 1010, dove si parla, con riferimento alla sentenza *AETS*, di "effetto di *pre-emption*"; M. Cremona, *EU External Competence: Rationales for Exclusivity*, in S. Garben, I. Govaere (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 133 ss.

principio non sembrava trovare appiglio nel dettato normativo, dal momento che il Trattato CEE fondava rigorosamente l'azione della Comunità sul principio di attribuzione. In questo contesto, la dottrina ha ricostruito il ragionamento della Corte a partire dalla c.d. teoria dei poteri impliciti[45]: in assenza di norme attributive di competenza esterna, quest'ultima si ricava dalle finalità che il Trattato impone all'Unione di perseguire e dalle norme interne adottate per realizzare dette finalità. Si parla anche, al riguardo, di metodo dell'interpretazione funzionale o dell'effetto utile[46].

D'altro canto, oltre al principio di leale cooperazione tra Stati membri e Unione, espressamente richiamato nella sentenza, l'esclusività della competenza esterna è stata, da alcuni, ricollegata al principio del primato, inteso nella sua accezione più ampia, ossia come supremazia dell'azione dell'Unione su quella degli Stati membri. Esercitando la propria competenza per mezzo dell'adozione di atti interni, l'Unione impedisce agli Stati membri di agire tanto sul piano interno quanto sulla scena internazionale: secondo questa ricostruzione, la *pre-emption* è "la dimensione esterna del primato del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri, così come la protezione del primato è la finalità e la giustificazione di una competenza esclusiva parallela"[47].

---

[45] Si tratta di una teoria elaborata nell'ambito del diritto costituzionale americano per spiegare i rapporti esistenti tra lo Stato federale e gli Stati federati e che è stata, in seguito, applicata dalla Corte internazionale di giustizia con riferimento ai poteri (impliciti) delle organizzazioni internazionali e, in particolare, delle Nazioni Unite: su questi aspetti v. C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, cit., p. 117 ss.

[46] Per simili ricostruzioni v. J.-V. Louis, *Compétence internationale et compétence interne des Communautés*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 479 ss.; R. Kovar, *L'affaire de l'AETR devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la CEE*, in *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 386 ss. In senso critico nei confronti delle ricostruzioni dottrinali basate sulla teoria dei poteri impliciti v. A. Tizzano, *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C.e.e.*, cit.

[47] Così L.S. Rossi, *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, cit., p. 1011. Nello stesso senso v. anche A. Mignolli, *Commento all'art. 216 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati*

La sentenza *AETS* è di fondamentale importanza per lo sviluppo del diritto europeo delle relazioni esterne: su di essa la Corte ha basato tutta la sua giurisprudenza successiva. Cionondimeno, questa pronuncia ha sollevato una serie di problemi e ha lasciato aperte alcune questioni[48].

In primo luogo, non era chiaro quali fossero i presupposti in presenza dei quali un accordo internazionale sarebbe stato idoneo a incidere sulle norme comuni (c.d. effetto *AETS*): in particolare, ci si chiedeva se fosse sufficiente una mera sovrapposizione tra il settore materiale disciplinato dalle norme comuni e l'accordo internazionale, o se fosse necessario anche un conflitto tra questi e, in tal caso, se dovesse trattarsi di un conflitto concreto o se bastasse un conflitto potenziale.

In secondo luogo, la sentenza *AETS* non forniva la definizione di "norme comuni" ai fini dell'applicazione del principio del parallelismo.

In terzo luogo, la pronuncia non separava nettamente la questione dell'esistenza della competenza da quella della sua natura.

Infine, essa non chiariva se la competenza esterna implicita potesse essere riconosciuta anche nel caso in cui la competenza interna fosse soltanto potenziale, cioè qualora vi fosse nel Trattato una base giuridica attributiva di competenza sul piano interno, ma questa non fosse ancora stata, in concreto, esercitata[49].

Quest'ultima questione è stata risolta affermativamente nel successivo parere 1/76, in cui la Corte di giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con il Trattato di un progetto di accordo internazionale che la Comunità e alcuni Stati membri avrebbero dovuto stipulare con la Svizzera[50]. Tale accordo mirava a risanare la situa-

---

dell'Unione europea, cit., p. 1772; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 82 s.

[48] In tal senso v. R. Schütze, *Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspectives Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?*, in *Yearbook of European Law*, 2004, p. 225 ss., spec. p. 231 s.

[49] S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, cit., p. 41 s.

[50] Corte giust., parere 26 aprile 1977, n. 1/76, *sul progetto di accordo relativo all'i-*

zione economica del trasporto di merci per via navigabile nei bacini del Reno e della Mosella, nonché nelle vie fluviali ad essi collegate. A questo scopo, l'accordo prevedeva l'istituzione di un apposito fondo – finanziato con i contributi dei battelli che si servivano di dette vie fluviali – per indennizzare i vettori che avessero ritirato volontariamente dal mercato il proprio materiale fluviale. L'operazione avrebbe evitato una concorrenza eccessiva e un conseguente calo dei prezzi del trasporto.

Il Trattato prevedeva un'apposita base giuridica che consentiva l'adozione di norme interne nella materia interessata dall'accordo, vale a dire il settore dei trasporti: si trattava della stessa base giuridica rilevante nel caso *AETS*[51]. Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, nel caso in esame la Comunità non aveva ancora emanato le relative norme comuni: la competenza interna sarebbe stata esercitata in occasione della stipulazione dell'accordo. Si era dunque in presenza di una competenza potenziale[52]. In questo contesto, ci si chiedeva se il principio della competenza parallela enunciato nella sentenza *AETS* potesse trovare applicazione anche in assenza di norme interne preesistenti.

La Corte di giustizia ha risposto affermativamente a tale interrogativo. Nella specie, essa ha chiarito che il principio della competenza parallela non si limita all'ipotesi in cui "i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni". Detto principio trova applicazione "anche qualora i provvedimenti

---

stituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna. Per un commento v. M. Hardy, *Opinion 1/76 of the Court of Justice: The Rhine Case and the Treaty-making Powers of the Community*, in *Common Market Law Review*, 1977, p. 561 ss.; A. Rosas, *EU External Competence in the Absence of Internal Rules, and the Sleeping Beauty:* Opinion 1/76 (Laying Up Fund for Inland Waterway Vessels), in G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, cit., p. 99 ss.

[51] Si tratta dell'art. 75 del Trattato CEE, corrispondente all'attuale art. 91 TFUE.

[52] V. L.S. Rossi, *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, cit., p. 1012.

comunitari di carattere interno vengano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale": in un'ipotesi simile, secondo la Corte, "la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia [...] necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità"[53].

Dal passaggio citato si evince che, in un caso del genere, la competenza esterna della Comunità discende dalla necessità dell'accordo per raggiungere gli obiettivi fissati dal Trattato: questi obiettivi non potrebbero essere realizzati in maniera altrettanto efficace per mezzo dell'adozione di norme interne, stante la partecipazione di uno Stato terzo (nella specie, la Svizzera) alla navigazione sulle arterie fluviali in questione[54]. In mancanza di accordo, infatti, i battelli svizzeri avrebbero continuato a transitare lungo i bacini interessati in virtù di risalenti accordi internazionali stipulati dalla Svizzera con taluni Stati membri[55].

La sentenza *AETS* e il parere 1/76 fanno emergere che, ai fini della sussistenza della competenza esterna implicita in capo all'Unione, sono necessari due elementi. Il primo è comune a entrambi

---

[53] V. Corte giust., parere 1/76, cit., punto 4.

[54] Analogo ragionamento è stato utilizzato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kramer* per far derivare in capo alla Comunità la competenza esterna (esclusiva) ad assumere impegni internazionali al fine di preservare le risorse marine. v. Corte giust., 3/76, 4/76 e 6/76, *Kramer*, cit., punti 32-33, dove si legge che "la preservazione delle risorse biologiche marine può essere garantita efficacemente e al tempo stesso equamente solo mediante una normativa che vincoli tutti gli Stati interessati, compresi i paesi terzi. Così stando le cose, deriva dagli stessi obblighi e poteri imposti e, rispettivamente, attribuiti dal diritto comunitario, nell'ambito del mercato comune, alle istituzioni della Comunità, che questa ha competenza ad assumere impegni internazionali al fine di preservare le risorse marine". La conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca figura attualmente tra i settori di competenza, interna ed esterna, esclusiva espressamente attribuiti all'Unione dall'art. 3, par. 1, TFUE.

[55] V. Corte giust., parere 1/76, cit., punto 2.

i casi: occorre che il Trattato contenga un'apposita base giuridica che conferisce all'Unione il potere di adottare norme interne per raggiungere le finalità previste dal Trattato stesso[56]. Con la precisazione che la competenza esterna implicita può scaturire soltanto da disposizioni del Trattato che attribuiscono all'Unione il potere di emanare atti vincolanti sul piano interno, non invece da norme che si limitano a fissare gli obiettivi e le finalità che l'Unione deve perseguire. Quest'ultima tipologia di disposizioni non è infatti, di per sé, idonea a fondare competenze normative, interne o esterne che siano[57].

Il secondo elemento varia a seconda della situazione considerata. Nel caso della sentenza *AETS*, la competenza esterna deriva dall'esercizio della competenza interna, ossia dall'adozione, da parte della Comunità, di norme comuni che hanno "occupato il campo". Infatti, la Comunità ha dapprima disciplinato il settore a livello interno; l'accordo internazionale è intervenuto in un momento successivo, al fine di rendere applicabili, nei rapporti coi Paesi terzi, regole analoghe a quelle vigenti sul piano interno. Lo stesso non è avvenuto nel caso del parere 1/76: in questa occasione, la disciplina interna e quella esterna sono state adottate contestualmente, al fine di associare *ab origine* la Svizzera al regime comunitario. In mancanza di norme interne preesistenti, la Corte ha riconosciuto la competenza esterna della Comunità sulla base di un presupposto diverso: la disciplina interna non è, di per sé, sufficiente a realizzare appieno gli obiettivi previsti dal Trattato. A tal fine, si rende necessario stipulare un accordo internazionale: in mancanza di quest'ultimo, la disciplina interna volta a ridurre la navigazione sul Reno sarebbe vanificata dal passaggio di vettori svizzeri[58]. In tal caso, il fondamento del parallelismo tra le competenze può ravvisarsi nel

[56] Sull'esistenza di una correlazione tra la norma attributiva di competenza all'Unione sul piano interno e la relativa competenza esterna implicita v. M. Cremona, *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, cit., p. 55.

[57] V. S. Amadeo, *Unione europea e Treaty-making power*, cit., p. 44 s.

[58] V. M. Hardy, *Opinion 1/76 of the Court of Justice: The Rhine Case and the Treaty-making Powers of the Community*, cit., p. 567 s.

principio di effettività: la competenza interna non consente di realizzare efficacemente gli obiettivi del Trattato se non è affiancata dalla competenza esterna corrispondente[59].

Il valore aggiunto del parere 1/76 è, senza dubbio, quello di aver formulato il principio del parallelismo in modo più completo rispetto alla sentenza *AETS*; tuttavia, esso non ha fornito i criteri per stabilire in quali casi la conclusione di un accordo da parte dell'Unione possa dirsi necessaria al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Come si dirà a breve, i contorni di questa nozione sono stati definiti dalla giurisprudenza successiva.

D'altro canto, il parere 1/76 non ha fatto luce sulla questione del carattere esclusivo o concorrente della competenza esterna della Comunità. Nonostante tale pronuncia non affronti esplicitamente questo problema, dal suo punto 7 sembra possibile ricavare, *a contrario*, il carattere esclusivo della competenza in discorso[60]. L'accordo con la Svizzera doveva essere concluso sotto forma di accordo misto: esso infatti prevedeva, accanto alla partecipazione della Comunità, anche quella di alcuni Stati membri. Orbene, secondo la Corte, la partecipazione degli Stati membri è giustificata in quanto consente loro di modificare gli accordi bilaterali precedentemente stipulati con la Svizzera, in ottemperanza all'obbligo di cui all'at-

[59] Si tratta del c.d. *principle of complementarity*: v. sul punto A. Dashwood, J. Heliskoski, *The Classic Authorities Revisited*, in A. Dashwood, C. Hillion (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000, p. 3 ss., spec. p. 12 s. In tal senso v. anche M. Cremona, *EU External Competence: Rationales for Exclusivity*, cit., p. 134 ss.

[60] Parte della dottrina ha rilevato tuttavia che, in un caso del genere, l'affermazione della natura esclusiva della competenza esterna dell'Unione solleva alcune perplessità. Dal momento che la politica comune dei trasporti non rientra all'interno delle competenze esclusive dell'Unione, sembrerebbe difficile argomentare, come fa invece la Corte, che in assenza di norme interne comuni gli Stati membri violerebbero gli obblighi derivanti dal diritto comunitario laddove stipulassero convenzioni bilaterali con la Svizzera nel settore in questione: v. in questo senso T. Tridimas, P. Eeckhout, *The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, in *Yearbook of European Law*, 1994, p. 143 ss., spec. p. 167; A. Dashwood, J. Heliskoski, *The Classic Authorities Revisited*, cit., p. 13.

tuale art. 351, secondo comma, TFUE, che impone agli Stati membri di "eliminare le incompatibilità" tra le convenzioni internazionali da essi concluse con i Paesi terzi prima del loro ingresso nell'Unione e gli obblighi derivanti in capo ad essi dalla partecipazione all'Unione[61]. Dal ragionamento della Corte sembra potersi desumere che, in assenza di preesistenti convenzioni internazionali tra gli Stati membri e la Svizzera, l'accordo in questione sarebbe stato concluso dalla sola Comunità, cui è, pertanto, riconosciuta competenza esterna esclusiva in questo settore.

La successiva giurisprudenza della Corte ha il pregio di distinguere maggiormente la questione dell'esistenza della competenza esterna dell'Unione da quella del suo carattere esclusivo o concorrente, nonché di definire in modo più preciso i criteri da utilizzare al fine di svolgere detta qualificazione. Un primo sviluppo in tal senso si deve al parere 2/91. In questo caso, la Commissione ha attivato la competenza consultiva riconosciuta alla Corte di giustizia ai sensi dell'attuale art. 218, par. 11, TFUE, chiedendole se la Convenzione n. 170 dell'OIL, concernente la sicurezza nell'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro, rientrasse nell'ambito di competenza della Comunità e, in caso affermativo, se si trattasse di una competenza di carattere esclusivo[62].

Applicando il principio della competenza parallela, la Corte ha risposto affermativamente alla prima questione: in particolare, essa ha stabilito che la Convenzione OIL concerne la stessa materia di cui all'attuale art. 153 TFUE, sulla base del quale la Comunità ha

[61] Si tratta della c.d. clausola di compatibilità: in argomento v. R. Mastroianni, *Commento all'art. 351 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2540 ss., spec. p. 2548 ss.; J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos (eds.), *The Law of EU External Relations*, cit., p. 509 ss.

[62] Corte giust., parere 19 marzo 1993, n. 2/91, *sulla Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro relativa alla sicurezza nell'uso di sostanze chimiche sul luogo di lavoro*. Per un commento v. la nota di N. Neuwahl, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 1185 ss.; F. Martines, *Sulla competenza comunitaria a concludere convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Il Foro italiano*, parte IV, 1994, c. 4 ss.; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 93 ss.

adottato varie direttive a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori[63].

Con riguardo alla seconda questione, la Corte ha affermato che la natura della competenza dipende dalla "portata dei provvedimenti che le istituzioni comunitarie hanno emanato" sul piano interno[64]. Qualora si tratti di norme volte a dettare standard minimi, la competenza esterna implicita spetta congiuntamente all'Unione e ai suoi Stati membri: infatti, norme interne di questo genere non sono suscettibili di essere incise o alterate dalla stipulazione di accordi internazionali da parte degli Stati membri[65]. Nel caso, invece, di norme che abbiano armonizzato completamente un dato settore o, quantomeno, lo abbiano disciplinato in larga parte "nella prospettiva di un'armonizzazione sempre più completa", gli impegni internazionali sono idonei a incidere su tali norme: pertanto, la competenza esterna dev'essere esercitata esclusivamente dall'Unione[66]. A tal proposito, è interessante sottolineare che, secondo la Corte, il carattere esclusivo della competenza è dovuto unicamente al fatto che la materia dell'accordo rientra in un settore già in gran parte disciplinato da norme comuni; la sussistenza di eventuali contraddizioni tra l'accordo e le norme comuni non ha alcun rilievo ai fini della determinazione dell'esclusività della competenza in questione[67]. Tuttavia, la Corte non ha precisato come stabilire il grado di armonizzazione della normativa interna necessario a fare sorgere una competenza esterna di natura esclusiva in capo all'U-

[63] Corte giust., parere 2/91, cit., punti 13-17.

[64] *Ibidem*, punto 9.

[65] *Ibidem*, punti 18-21, in cui si legge che la competenza esterna esclusiva non può basarsi su norme interne contenenti "prescrizioni minime".

[66] *Ibidem*, punti 22-26. Si noti che la Corte di giustizia svolge un ragionamento analogo nel successivo parere 1/94, di cui si parlerà subito oltre, al fine di escludere la competenza esterna esclusiva della Comunità a concludere il GATS e il TRIPS: nei settori considerati, la Corte ritiene che l'armonizzazione della normativa interna sia assente o parziale.

[67] *Ibidem*, punti 25-26. La giurisprudenza successiva ha confermato questo orientamento: v. ad es. Corte giust., sentenza 5 novembre 2002, C-476/98, *Commissione c. Germania*, punto 108.

nione[68]. Questo aspetto è stato chiarito dal successivo parere 1/03, di cui si dirà poco oltre.

Un'altra pronuncia che ha contribuito in larga misura allo sviluppo del diritto europeo delle relazioni esterne è il parere 1/94, in cui la Corte di giustizia ha interpretato in senso restrittivo il criterio della necessità dell'accordo per realizzare gli obiettivi dell'Unione, elaborato nel precedente parere 1/76[69].

Il parere 1/94 è stato emesso su iniziativa della Commissione: l'Istituzione chiedeva alla Corte di accertare, *inter alia*, se la logica sottesa al parere 1/76 potesse applicarsi per stabilire la competenza esterna esclusiva della Comunità a stipulare l'Accordo generale sul commercio dei servizi (c.d. GATS) e l'Accordo relativo agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, compreso il commercio di prodotti contraffatti (c.d. TRIP), entrambi allegati all'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

La Corte ha risposto negativamente. Essa ha fondato il proprio ragionamento sul fatto che "il parere 1/76 si riferisce ad un problema diverso da quello che si presenta col GATS"[70]. Nella situazione sottesa al parere 1/76, l'esercizio della competenza esterna rappresentava l'unico modo per risanare la situazione economica dell'industria del trasporto fluviale: l'adozione unilaterale di norme comuni sul piano interno non avrebbe consentito la realizzazione di tale obiettivo, stante il passaggio di navi svizzere lungo le vie fluviali in questione. Lo stesso non può dirsi, invece, per il settore dei servizi, in quanto "la realizzazione della libertà di stabilimen-

---

[68] V. P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 99.

[69] Corte giust., parere 15 novembre 1994, n. 1/94, *sulla competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*. Per un commento v. A. Maunu, *The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94 – Towards Coherence or Diversity?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1995, p. 115 ss.; P. Pescatore, *Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 387 ss.

[70] Corte giust., parere 1/94, cit., punto 85.

to e della libera prestazione dei servizi a favore dei cittadini degli Stati membri non è indissolubilmente collegata alla disciplina da riservare nella Comunità ai cittadini di paesi terzi o nei paesi terzi ai cittadini di Stati membri della Comunità"[71]. Com'è evidente da questo passaggio, il parere 1/94 ha interpretato il criterio della necessità in senso assai restrittivo, intendendolo come indispensabilità dell'accordo per la realizzazione degli obiettivi del Trattato. Tale interpretazione ha reso molto difficile per la Corte riconoscere la competenza esterna implicita dell'Unione sulla base del presupposto in questione nei casi che nel tempo sono stati sottoposti al suo esame[72].

Occorre ancora sottolineare che il parere 1/94 presenta un altro profilo di interesse per lo sviluppo del diritto delle relazioni esterne dell'Unione europea. Esso, infatti, ha introdotto un'ulteriore ipotesi in cui va riconosciuta competenza esterna implicita in capo a quest'ultima. Si tratta, in particolare, dei casi in cui la Comunità "ha incluso nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o ha conferito espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi". In simili ipotesi, secondo la Corte, la Comunità "acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti"[73].

A ben guardare, questo criterio costituisce una specificazione della giurisprudenza *AETS*: in base ad essa, come detto, l'adozione di norme comuni sul piano interno fa sorgere la parallela competenza esterna. Nell'ipotesi racchiusa dalla formula riportata, le norme interne conferiscono espressamente alle Istituzioni il potere di contrarre obblighi internazionali. Secondo la Corte, l'adozione di

---

[71] *Ibidem*, punti 85-86. V. anche punti 99-100, in cui la Corte svolge analogo ragionamento con riferimento al TRIP.

[72] Per un caso in cui la Corte ha riconosciuto la competenza esterna (concorrente) dell'Unione sulla base della giurisprudenza sviluppatasi a partire dal parere 1/76 e ora codificata all'art. 216, par. 1, TFUE, come secondo titolo di competenza v. Corte giust., sentenza 5 dicembre 2017, C-600/14, *Germania c. Consiglio*, punto 60.

[73] Corte giust., parere 1/94, cit., punto 95.

un atto di diritto derivato che attribuisce espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi internazionali in un determinato settore è idonea a rendere esclusiva tale competenza. Con la conseguenza che, almeno in astratto, il legislatore dell'Unione potrebbe "eliminare" la concorrente competenza esterna degli Stati membri non solo armonizzando in modo completo un certo settore materiale, ma anche, più agilmente, attribuendo espressamente lo *ius contrahendi* all'Unione in un atto di diritto derivato[74].

Ai fini del presente lavoro, è importante ricordare che la formula in questione, enunciata per la prima volta nel parere 1/94, è stata poi codificata dai redattori del Trattato di Lisbona. Nella specie, essa compare all'art. 3, par. 2, TFUE, come prima ipotesi di competenza esterna esclusiva dell'Unione, nonché, con qualche lieve modifica lessicale, all'art. 216, par. 1, TFUE, come terzo criterio attributivo di competenza esterna in capo alla stessa.

Infine, il parere 1/94 ha chiarito un altro importante aspetto relativo alla natura della competenza esterna dell'Unione a stipulare il GATS e il TRIP. La Commissione sosteneva che bisognasse riconoscere natura esclusiva alla competenza in questione per evitare che gli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri provocassero distorsioni dei flussi di servizi nel mercato interno. La Corte di giustizia ha negato la fondatezza di questa tesi, sostenendo che "nulla nel Trattato impedisce alle istituzioni di organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti di paesi terzi né di prescrivere i comportamenti che gli Stati membri devono adottare nei confronti dell'esterno" al fine di ovviare alle eventuali distorsioni della concorrenza risultati dall'applicazione degli accordi bilaterali degli Stati membri[75]. In altri termini, secondo la Corte, il rischio che l'azione unilaterale degli Stati membri alteri il funzionamento del mercato interno non costituisce un motivo sufficiente a far sorgere una competenza esterna esclusi-

[74] *Ibidem*, punti 95-96. In tal senso v. anche P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 93.

[75] Corte giust., parere 1/94, cit., punti 78-79.

va in capo all'Unione nel settore considerato, qualora sia possibile adottare misure interne atte a contrastare le eventuali conseguenze negative di tale azione. La Corte ha utilizzato lo stesso argomento nelle successive sentenze note come *Open Skies* per escludere la natura esclusiva della competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali nel settore del trasporto aereo[76].

Ulteriore pronuncia che occorre poi richiamare in questa sede è il parere 1/03, riguardante la natura della competenza dell'Unione a stipulare la Convenzione di Lugano[77]. In esso, la Corte di giustizia ha fornito alcune importanti indicazioni circa la portata dell'effetto *AETS*, sviluppando le argomentazioni svolte nel precedente parere 2/91, poc'anzi ricordato.

In particolare, la Corte ha chiarito che, ai fini del verificarsi dell'effetto *AETS*, non è necessaria una perfetta concordanza tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello delle norme comuni. A questo riguardo, la Corte ha affermato che "qualora occorra determinare se il criterio indicato dalla formula 'di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie' (parere 2/91, cit., punti 25 e 26) sia soddisfatto, l'analisi deve basarsi non solo sulla portata delle disposizioni in questione, ma anche sulla natura e sul contenuto delle stesse" e deve "prendere in considerazione non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato, ma anche le sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili al momento di tale analisi"[78]. Soltanto un esame "globale e concret[o]" di questo tipo consente di accertare che "l'accordo non sia tale da pregiudicare l'applicazione uniforme e

[76] In tal senso, v. ad es. Corte giust., C-476/98, *Commissione c. Germania*, cit., punto 85.

[77] Corte giust., parere 7 febbraio 2006, n. 1/03, *Nouvelle convention de Lugano*. Per un commento v. la nota di N. Lavranos, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1087 ss. e, in senso critico, L.S. Rossi, *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, cit., spec. p. 1012 ss.

[78] Corte giust., parere 1/03, cit., punto 126.

coerente delle norme comunitarie e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono"[79].

Nelle pronunce successive all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia ha interpretato gli artt. 216, par. 1, TFUE, e 3, par. 2, TFUE alla luce della sua precedente giurisprudenza in materia di relazioni esterne[80], rigettando così la tesi del Consiglio e di alcuni Stati membri, secondo cui il Trattato di Lisbona avrebbe comportato una "concezione [...] più restrittiva" in materia di competenza esterna esclusiva dell'Unione, soprattutto con riferimento alla giurisprudenza sviluppatasi a partire dalla sentenza *AETS*[81].

Quanto alla giurisprudenza più recente, essa si è concentrata proprio sulla competenza esterna esclusiva dell'Unione derivante dall'effetto *AETS*, precisando che essa sussiste in presenza dei seguenti presupposti[82].

In primo luogo, gli impegni previsti dall'accordo internazionale devono rientrare all'interno di un settore materiale completamente armonizzato o, quantomeno, ampiamente disciplinato da norme comuni dell'Unione. Con la precisazione che devono intendersi per norme comuni soltanto le norme di diritto derivato, non quelle di

---

[79] *Ibidem*, punto 133.

[80] In tal senso, v. ad es. Corte giust., sentenza 4 settembre 2014, C-114/12, *Commissione c. Consiglio*, punti 64 ss.; parere 14 ottobre 2014, n. 1/13, *Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye*, punti 67 ss.; sentenza 26 novembre 2014, C-66/13, *Green Network*, punti 26 ss.; parere 14 febbraio 2017, n. 3/15, *Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11 TFUE (Traité de Marrakech sur l'accès aux œuvres publiées)*, punti 118 ss.; parere 16 maggio 2017, n. 2/15, *sull'Accordo di libero scambio UE-Singapore*, punti 170 ss.

[81] V. ad es. Corte giust., C-114/12, *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 72.

[82] V. ad es. Corte giust., parere 1/13, cit., punti 75 ss.; parere 2/15, cit., punti 180-181 e giurisprudenza ivi citata. Sulla giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona v. in dottrina J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos (eds.), *The Law of EU External Relations*, cit., p. 10 ss.; M.E. Bartoloni, *Il potere di concludere accordi*, cit., p. 42 ss.; C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, cit., p. 94 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 902 s.

diritto primario, su cui gli accordi internazionali non sono in grado di incidere[83].

In secondo luogo, deve sussistere il rischio che l'accordo internazionale incida sulle norme comuni o ne modifichi la portata. Tale rischio si presenta, senza dubbio, se le norme dell'accordo modificano la disciplina interna con riguardo ai rapporti con lo Stato terzo contraente. In aggiunta, il rischio di incidenza si rinviene anche "qualora un accordo tra l'Unione e uno Stato terzo preveda l'applicazione, ai rapporti internazionali disciplinati da tale accordo, di norme che si sovrapporranno in larga parte alle norme comuni dell'Unione applicabili alle situazioni intracomunitarie": in un caso simile, "malgrado l'assenza di contraddizione con le citate norme comuni, il senso, la portata e l'efficacia di queste ultime possono venire influenzati"[84]. In altri termini, l'accordo internazionale è suscettibile di incidere sulle norme comuni pur in assenza di contraddizione tra le diverse fonti: anche se queste prevedono una disciplina coerente, il rischio di incidenza sussiste ugualmente e deriva dalla loro sovrapposizione.

Sempre con riferimento alla competenza esterna esclusiva dell'Unione, la sentenza *Commissione c. Consiglio (AMP Antartico)* ha precisato che, sebbene la formulazione dell'art. 3, par. 2, TFUE, si riferisca espressamente "solo alla conclusione di accordi internazionali, esso si applica anche, a monte, in sede di negoziazione di siffatti accordi e, a valle, quando un organismo istituito in forza di detti accordi sia chiamato ad adottare misure di esecuzione dei medesimi"[85]. Una simile interpretazione consente di preservare l'effetto utile di questa disposizione la quale, evitando il rischio di interferenza sulle preesistenti norme interne derivante dall'azione

[83] Corte giust., parere 2/15, cit., punti 197, 206, 233-235.

[84] *Ibidem*, punto 201. Nello stesso senso v. anche Corte giust., parere 1/13, cit., punti 85-86; parere 3/15, cit., punto 113; sentenza 20 novembre 2018, C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartico)*, punti 113-114; sentenza 8 settembre 2020, C-265/19, *Recorded Artists Actors Performers*, punti 89-90.

[85] Corte giust., C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartico)*, cit., punto 112.

esterna unilaterale degli Stati membri, mira a garantire la coerenza tra azione interna e azione internazionale dell'Unione[86].

Dalla trattazione sinora svolta emerge la difficoltà di codificare in brevi disposizioni la ampia e sfaccettata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di competenze esterne implicite dell'Unione. Per questo motivo, l'interpretazione e l'applicazione dei criteri di cui agli artt. 216, par. 1, TFUE, e 3, par. 2, TFUE, non possono prescindere dal suo esame.

A parte i casi in cui la competenza esterna è espressamente attribuita dai Trattati, il secondo criterio previsto dall'art. 216, par. 1, TFUE – che corrisponde, grossomodo, alla seconda ipotesi dell'art. 3, par. 2, TFUE – richiama il filone giurisprudenziale inaugurato con il parere 1/76, che ha riconosciuto la competenza esterna dell'Unione laddove necessaria a realizzare uno degli obiettivi previsti dai Trattati, anche in assenza di norme interne preesistenti. Gli ultimi due criteri elencati all'art. 216, par. 1, TFUE – corrispondenti alla prima e all'ultima ipotesi dell'art. 3, par. 2, TFUE – costituiscono, invece, il portato della giurisprudenza *AETS*, che ha riconosciuto la competenza esterna esclusiva dell'Unione nel caso in cui gli impegni internazionali siano atti ad incidere sulle norme comuni o ad alternarne la portata.

Tuttavia, come detto, la codificazione operata con la riforma di Lisbona non sempre è fedele alla giurisprudenza. Da un lato, quanto alle ipotesi derivanti dal parere 1/76, il TFUE sembra conferire all'Unione una competenza esterna più ampia rispetto a quella riconosciuta dalla giurisprudenza: esso, infatti, non precisa né che il requisito della necessità va inteso, in senso restrittivo, come indispensabilità dell'accordo per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato, né che tali obiettivi devono risultare da una specifica base giuridica, attributiva di una competenza altrettanto specifica ad adottare norme sul piano interno[87]. D'altro lato, anche con riferimento ai casi derivanti dal filone *AETS* la competenza attribuita

[86] *Ibidem*, punti 111-112.

[87] P. Koutrakos, *EU External Relations Law*, cit., p. 126.

dal TFUE appare più ampia di quella stabilita dalla corrispondente giurisprudenza: esso, infatti, non contiene alcun riferimento al requisito dell'armonizzazione del settore considerato, né alle modalità volte ad accertare l'incidenza dell'accordo sulle norme comuni[88].

Considerazioni analoghe valgono altresì per l'ipotesi della competenza esterna attribuita da un atto legislativo dell'Unione (o da un suo atto vincolante, secondo la più ampia formula che si ritrova all'art. 216, par. 1, TFUE): se non si tenesse conto del contesto in cui è stata formulata, quest'ultima sembrerebbe comportare un potere illimitato delle Istituzioni di inserire in atti di diritto derivato disposizioni che attribuiscono all'Unione la competenza a concludere accordi internazionali, contrariamente al principio di attribuzione delle competenze[89].

Da ultimo, ai fini del presente lavoro è opportuno ricordare che, in un'ottica di sistematizzazione, il Trattato di Lisbona ha classificato i settori di competenza dell'Unione a seconda della loro natura esclusiva, concorrente o parallela, fornendo altresì una definizione per ciascuna di queste categorie[90]. Nei casi previsti all'art. 3 TFUE, che abbiamo sinora esaminato, l'Unione ha competenza esclusiva: secondo l'art. 2, par. 1, TFUE, ciò significa che solo l'Unione può "adottare atti giuridicamente vincolanti" – ossia, per quanto qui interessa, concludere accordi internazionali[91] – mentre "gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione".

---

[88] A. Mignolli, *Commento all'art. 216 TFUE*, cit., p. 1774.

[89] Sul punto si vedano le considerazioni svolte da P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 116.

[90] Sul punto v. R. Baratta, *Commento all'art. 2 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 368 ss.; C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, cit., p. 123 ss.; L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 476 ss.

[91] Nel senso che la formula "atti giuridicamente vincolanti" ricomprende anche gli accordi internazionali v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 901.

Nelle altre ipotesi, che sono suddivise in due categorie, l'Unione condivide la propria competenza con quella degli Stati membri. In particolare, stando all'art. 2, par. 5, TFUE, nei settori elencati all'art. 6 TFUE, "l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza". Questa competenza è definita parallela, nel senso che il suo esercizio da parte dell'Unione non preclude agli Stati membri di esercitare la loro competenza[92].

In tutti i casi che non rientrano all'interno degli artt. 3 e 6 TFUE, la competenza dell'Unione concorre con quella degli Stati membri. Secondo la definizione dell'art. 2, par. 2, TFUE, nei settori di competenza concorrente sia l'Unione che gli Stati membri possono "adottare atti giuridicamente vincolanti". Con la precisazione che "gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria" e "esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria"[93].

L'art. 4, par. 2, TFUE, riporta un elenco non esaustivo dei settori di competenza concorrente: ai fini della nostra trattazione, è interessante osservare che tra questi figura, alla lett. j), lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di cui fa parte la politica di immigrazione e asilo. In forza dell'effetto *AETS*, la competenza in questo settore, originariamente concorrente, è suscettibile di divenire esclusiva sul piano esterno in conseguenza dell'adozione di norme interne da parte dell'Unione. Inoltre, nei settori di competenza concorrente la stipulazione di un accordo internazionale da parte dell'Unione fa venir meno il potere degli Stati membri di contrarre con la stessa controparte nella materia disciplinata dall'accordo. O meglio, dal momento in cui il Consiglio autorizza la Commissione a condurre i negoziati per la conclusione di un accordo interna-

[92] Per l'utilizzo di questa terminologia v. C. Novi, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, cit., p. 129 e s., nonché la dottrina ivi citata.

[93] Sulle competenze concorrenti v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 483 ss.; L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 479 ss.

zionale con un dato Paese terzo, gli Stati membri non possono più stipulare accordi nella stessa materia con la medesima controparte. In tal modo, l'esercizio della competenza da parte dell'Unione comporta una progressiva riduzione del potere d'azione degli Stati membri: in virtù del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, questi ultimi devono astenersi dall'adottare misure suscettibili di pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione[94].

Per circoscrivere la portata dell'effetto di svuotamento della competenza degli Stati membri in conseguenza dell'esercizio della competenza da parte dell'Unione, il Prot. n. 25 stabilisce che "quando l'Unione agisce in un determinato settore [di competenza concorrente], il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione e non copre pertanto l'intero settore".

Da ultimo, ai fini di quanto si dirà nei parr. 6, 7 e 8 del presente capitolo, vale la pena ricordare che alcune politiche annoverate dal Trattato tra le ipotesi di competenza concorrente hanno portata analoga a quella delle competenze parallele, in quanto difettano del carattere della *pre-emption*[95]. Si tratta, in particolare, della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario: l'art. 4, par. 4, TFUE, chiarisce che in questi settori "l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro". Questo aspetto è ulteriormente dettagliato agli artt. 209, par. 2, secondo comma, TFUE, e 214, par. 4, secondo comma, TFUE: dette disposizioni precisano che la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione in tali settori "non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi"[96]. Ciò significa che qualora l'U-

[94] In tal senso v. Corte giust., sentenza 2 giugno 2005, C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, punto 60.

[95] R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 490.

[96] Sul punto v. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 139.

nione concluda con un dato Paese terzo un accordo internazionale rientrante in queste politiche, gli Stati membri rimangono liberi di stipulare successivi accordi sulle stesse materie con la medesima controparte.

2. Le competenze esterne dell'Unione in materia di immigrazione

Il Trattato di Maastricht attribuiva alle Istituzioni comunitarie la competenza a coordinare l'azione degli Stati membri nelle materie del c.d. terzo pilastro, dedicato a "giustizia e affari interni", nell'ambito del quale rientrava anche il settore dei visti, dell'immigrazione e dell'asilo[97]. Nel terzo pilastro, quindi, le Istituzioni operavano secondo una logica intergovernativa.

La riconduzione del settore in questione al metodo comunitario è avvenuta ad opera del Trattato di Amsterdam, il quale ha introdotto altresì il concetto di spazio di libertà, sicurezza e giustizia[98]. Questo Trattato non conteneva alcun riferimento alla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo, né attribuiva alla Comunità competenze esterne espresse in materia.

Il tema è stato affrontato per la prima volta nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999: esse consideravano la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali un elemento essenziale per la realizzazione di una politica europea comune in materia di asilo e migrazione[99]. In particolare, le conclusioni sottolineavano che lo sviluppo dell'azione esterna dell'Unione in quest'ambito era necessario per realizzare compiutamente gli obiettivi di politica interna, che consistevano nella realizzazione di

[97] V. il titolo VI del Trattato sull'Unione europea, in *GUCE* C 191 del 29 luglio 1992, p. 1.

[98] V. il titolo III *bis* del Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in *GUCE* C 340 del 10 novembre 1997, p. 1.

[99] V. Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, spec. punti 8, 11, 22-27, 59-62.

uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza controlli sulle persone alle frontiere interne dell'Unione, la cui creazione non poteva prescindere dall'introduzione di "misure compensative" relative ai controlli alle frontiere esterne, all'asilo e all'immigrazione[100].

Sin dall'inizio, dunque, è stato chiaro che l'azione esterna dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo è intrinsecamente legata alla sfera interna: non si tratta di una politica autonoma con autonome finalità, ma di una competenza esterna funzionale al perseguimento degli obiettivi di politica interna[101]. Questo aspetto continua, ora come allora, a caratterizzare la materia e ci consente di comprendere come le relazioni esterne nel settore in esame si siano sviluppate a partire dalle competenze interne, in virtù del principio delle competenze parallele di cui s'è detto nel paragrafo precedente.

Per altro verso, quanto alla *ratio* sottesa allo sviluppo dell'impianto delle relazioni esterne in materia migratoria, essa è legata alla natura stessa della materia da disciplinare. Essendo la migrazione un fenomeno internazionale, per una sua efficiente gestione è necessario mettere in campo strumenti internazionali, nella consapevolezza che il controllo delle frontiere esterne dell'Unione e dei soggetti che le attraversano può essere svolto più efficacemente grazie a iniziative di collaborazione con i Paesi terzi coinvolti[102].

I primi accordi internazionali conclusi dalla Comunità nel settore in esame scaturiscono proprio da questa esigenza: si tratta di competenze esterne implicite poiché, come detto, il Trattato di Am-

[100] Questi obiettivi sono attualmente richiamati dall'art. 3, par. 2, TUE, e dall'art. 67 TFUE.

[101] In questo senso v. J. Monar, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, cit., p. 13 s.; M. Cremona, *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, cit., p. 58; P. García Andrade, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, cit.; J. Martín y Pérez de Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, cit., spec. p. 513.

[102] Così S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 423.

sterdam non attribuiva espressamente poteri esterni alla Comunità. In particolare, sulla base del combinato disposto dell'art. 63, par. 1, punto 3, lett. b), TCE – che attribuiva al Consiglio il potere di adottare misure in materia di "immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare" – con l'art. 300 TCE – che disciplinava la procedura per la stipulazione degli accordi internazionali – la Comunità europea ha concluso i primi accordi di riammissione, allo scopo di favorire la collaborazione dei Paesi partner nel rimpatrio degli irregolari[103]. Parimenti, sulla base del combinato disposto dell'art. 300 TCE con l'art. 62, par. 2, lett. b), punti i) e ii), TCE – che attribuiva al Consiglio il potere di adottare "misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne" che definissero regole in materia di visti relativi di soggiorni di durata non superiore a tre mesi che comprendessero "un elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo", nonché "le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri" – la Comunità ha stipulato i primi accordi di facilitazione del rilascio dei visti e i primi accordi di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata[104].

Tracciato il quadro delle competenze della Comunità così come risultante dal Trattato di Amsterdam, è ora opportuno ricordare le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona[105].

---

[103] L'utilizzo di questa base giuridica "combinata" risulta, ad es., dalla decisione del Consiglio, del 17 dicembre 2003, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare.

[104] L'utilizzo di questa base giuridica "combinata" risulta, ad es. dalla decisione del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania e dalla decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[105] Sulle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona nel settore del controllo delle

Innanzitutto, quest'ultimo ha introdotto una disposizione che attribuisce espressamente all'Unione competenza esterna nel settore della riammissione. Si tratta dell'art. 79, par. 3, TFUE: codificando la prassi precedente, esso dispone che "l'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri"[106].

Inoltre, il Trattato di Lisbona ha inserito un'apposita disposizione in materia di asilo, su cui ci soffermeremo nel paragrafo successivo: si tratta dell'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, che conferisce all'Unione il potere di cooperare con i Paesi terzi per la gestione dei flussi dei richiedenti protezione internazionale.

In aggiunta, vale la pena osservare che se, da un lato, il TFUE ha introdotto disposizioni espressamente attributive di competenza esterna all'Unione nel settore interessato, dall'altro, esso ha riservato agli Stati membri la disciplina degli aspetti politicamente più sensibili della materia, limitando di conseguenza la competenza (anche esterna) dell'Unione. Ai fini del presente lavoro, il limite che più interessa richiamare consiste nella c.d. clausola di sovranità, di cui all'art. 79, par. 5, TFUE: questa disposizione esclude *a priori* la competenza dell'Unione in relazione alla determinazione "del volume di ingresso nel [...] territorio [degli Stati membri] dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo". In altri termini, il Trattato fa salve le prerogative sovrane degli Stati membri con riguardo alla determinazione dei volumi di ingresso sul loro territorio dei cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro[107].

---

frontiere, dell'immigrazione e dell'asilo v. S. Carrera, *The Impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme*, in E. Guild, P. Minderhoud (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2011, p. 227 ss.

[106] A. Di Pascale, *Commento all'art. 79 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 846 ss., spec. p. 856 s.

[107] È stato sottolineato che la formulazione della disposizione sembra far residuare

Orbene, la clausola di sovranità incide sulla dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione nella misura in cui riduce le possibilità per quest'ultima di sviluppare una politica coerente in materia di migrazione legale in sinergia con i Paesi terzi. A causa di questo limite, le relazioni esterne dell'Unione in materia di migrazione legale sono condotte attraverso strumenti non vincolanti, che vedono la partecipazione volontaria degli Stati membri accanto all'Unione europea: tali strumenti saranno oggetto di approfondimento nel cap. VII del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

Inoltre, la limitazione di cui all'art. 79, par. 5, TFUE, impedisce all'Unione di offrire ai Paesi partner incentivi relativi alla migrazione legale a vantaggio dei cittadini stranieri per "ottenere in cambio" da questi Paesi un maggior grado di collaborazione in materia di controllo delle frontiere, contrasto dell'immigrazione irregolare e riammissione[108]. In ultima analisi, quindi, la clausola di sovranità influisce, seppur indirettamente, sull'efficacia della politica di riammissione dell'Unione; come si dirà nel cap. IV, parr. 10 e 11, quest'ultima è allora costretta a ricorrere a incentivi di tipo diverso per migliorare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di immigrazione irregolare.

Alla luce di siffatte premesse, la trattazione seguente si propone d'introdurre il tema delle competenze esterne dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo; esso sarà poi ripreso e approfondito nella parte seconda del presente lavoro, allorquando si

---

la competenza in capo all'Unione soltanto con riferimento, da un lato, all'ingresso in uno Stato membro per motivi di lavoro di cittadini di Paesi terzi provenienti da altri Stati membri e, dall'altro, all'ingresso nell'Unione di cittadini di Paesi terzi provenienti da Paesi terzi per motivi diversi dalla ricerca di un'occupazione, quali ad esempio motivi di studio e di ricerca o di ricongiungimento familiare: in tal senso v. A. Di Pascale, *Commento all'art. 79 TFUE*, cit., p. 858.

[108] In tal senso v. anche P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 157 ss., spec. p. 164.

tratterà nello specifico degli accordi internazionali dell'Unione in materia migratoria.

L'Unione esercita la propria competenza esterna nel settore in esame attraverso la stipulazione di tre tipologie di accordi internazionali: gli accordi di riammissione (in seguito anche: ARUE), gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e, infine, gli accordi sullo *status*.

Con riferimento agli accordi di riammissione, come detto poc'anzi, la competenza dell'Unione è espressamente prevista dall'art. 79, par. 3, TFUE, il quale, però, non chiarisce se si tratta di una competenza esclusiva o concorrente. Come si avrà modo di spiegare nel cap. IV, par. 3, la competenza in questione ha natura concorrente[109]: in linea di principio, quindi, gli accordi di riammissione possono essere conclusi dall'Unione, dai suoi Stati membri o dall'Unione congiuntamente agli Stati membri, sebbene quest'ultima possibilità non abbia sinora trovato riscontro nella prassi.

La conclusione di un ARUE con un dato Paese terzo comporta il venir meno della competenza degli Stati membri a stipulare accordi di riammissione con il medesimo Paese a far data dall'apertura dei relativi negoziati. In un caso del genere, residua in capo agli Stati membri soltanto il potere di concludere con il Paese partner dei protocolli bilaterali attuativi per disciplinare ulteriori aspetti tecnici concernenti la procedura di riammissione. Ne risulta un quadro giuridico complesso, in cui le relazioni con un determinato Paese terzo in materia di riammissione potrebbero essere disciplinate, per ipotesi, da una pluralità di fonti, consistenti nei precedenti accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri, nell'ARUE e nei protocolli bilaterali attuativi degli accordi di riammissione stipulati dall'Unione. All'interazione tra queste diverse fonti è dedicato il cap. IV, par. 4., alla cui trattazione pertanto si rinvia.

---

[109] Nello stesso senso v. anche C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2010, p. 13 ss.; P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 160.

Per quanto riguarda gli accordi sui visti, a differenza di quanto accaduto con gli accordi di riammissione, il Trattato di Lisbona non ha introdotto una base giuridica espressa che attribuisce all'Unione la competenza esterna corrispondente. Pertanto, essi continuano ad essere stipulati in virtù della competenza esterna implicita derivante dal combinato disposto dell'art. 218 TFUE – che, come si dirà nel cap. II, disciplina la procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione – con l'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE, il quale attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, con procedura legislativa ordinaria, le misure riguardanti "la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata"[110]. Come si spiegherà più nel dettaglio nel cap. V, par. 2, la competenza dell'Unione a concludere gli accordi sui visti ha natura esclusiva in virtù dell'ultima ipotesi prevista dall'art. 3, par. 2, TFUE, ossia dell'operare del criterio dell'incidenza dell'accordo internazionale sulle norme comuni[111]. In particolare, le "norme comuni" rilevanti sono il reg. 2018/1806 e il reg. 810/2009, che hanno completamente armonizzato la politica comune dei visti e degli altri titoli di soggiorno di breve durata: tali strumenti definiscono, da un lato, i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto per soggiorni di breve durata e i Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo e, dall'altro, le condizioni e la procedura per l'ottenimento di detti visti, nonché i loro effetti giuridici[112]. Data la

[110] L'utilizzo di questa base giuridica emerge, ad es., dalla decisione (UE) 2020/752 del Consiglio, del 27 maggio 2020, sulla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti e dalla decisione (UE) 2019/75 del Consiglio, del 20 dicembre 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e Antigua e Barbuda, che modifica l'accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[111] In tal senso v. anche B. Martenczuk, *Visa Policy and EU External Relations*, in B. Martenczuk, S. Van Thiel (eds.), *Justice, Liberty and Security. New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008, p. 21 ss.; P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally*, cit., p. 165 ss.

[112] V. rispettivamente il regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e

sovrapposizione materiale tra le misure interne e gli accordi internazionali, questi ultimi sono suscettibili di incidere sulle prime, il che fonda la competenza esterna esclusiva dell'Unione nel settore in questione.

Infine, in questa sede merita un accenno la questione della competenza dell'Unione a stipulare gli accordi sullo *status*, che autorizzano il dispiegamento di squadre Frontex dotate di poteri esecutivi sul territorio dei Paesi con cui sono conclusi, precisando altresì il regime giuridico cui è soggetto il personale dell'Agenzia che agisce al di fuori dei confini dell'Unione europea.

La stipulazione degli accordi sullo *status* è espressamente prevista da un atto di diritto derivato: nella specie, si tratta, dell'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896[113]. Come si spiegherà meglio nel cap. VI, par. 2, quest'ultima disposizione, al contempo, legittima l'esistenza di detta competenza e fa sì che essa possa dirsi esclusiva: ciò in virtù della giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia a partire dal parere 1/94, stando alla quale l'Unione gode di competenza esterna esclusiva allorquando un suo atto legislativo interno le abbia conferito espressamente lo *ius contrahendi*. Come detto nel paragrafo precedente, la giurisprudenza in questione è stata codificata all'art. 216, par. 1, TFUE, nella parte in cui dispone che l'Unione può concludere accordi internazionali qualora ciò sia previsto "in un atto giuridico vincolante dell'Unione" e all'art. 3, par. 2, TFUE, laddove riconosce ad essa competenza esclusiva quando la stipulazione degli accordi è prevista "in un atto legislativo dell'Unione"[114].

---

del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (codificazione) e il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

[113] Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

[114] Si noti che il Prot. n. 23 allegato al TFUE non è idoneo a mettere in discussione il carattere esclusivo della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo

3. Le competenze esterne dell'Unione in materia di asilo

Come detto in apertura del paragrafo precedente, il Trattato di Amsterdam non conteneva alcun riferimento alla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. La necessità di istituire forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi in questo settore è emersa per la prima volta nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere ed è stata poi ribadita nelle conclusioni dei successivi Consigli europei di Laeken, Siviglia e Salonicco[115].

Con specifico riferimento all'azione esterna in materia di asilo, essa avrebbe dovuto tendere, da un lato, a garantire alle persone bisognose di protezione internazionale l'ingresso ordinato nell'U-

status. Questo Protocollo precisa che la competenza dell'Unione a disciplinare i controlli cui sono sottoposte le persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne fa salva "la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi internazionali pertinenti" (v. Protocollo n. 23 sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne allegato al TFUE, in *GUUE* C 115 del 9 maggio 2008, p. 304). Con esso, gli Stati membri hanno inteso soltanto escludere l'esclusività "a priori" della competenza dell'Unione in *subiecta materia*, non invece impedire che questa, inizialmente concorrente, possa in un momento successivo divenire esclusiva per il tramite del suo esercizio. In altre parole, il Prot. 23 non impedisce il sorgere in capo all'Unione di una competenza esterna esclusiva derivata. Una simile lettura è, peraltro, in linea con l'interpretazione storica: tale Protocollo costituisce un portato del precedente Trattato di Amsterdam, nel quale una precisazione del genere appariva tanto più necessaria se si considera che esso non conteneva, come oggi il Trattato di Lisbona, delle disposizioni che chiarissero i settori di competenza dell'Unione e la relativa natura (in questo senso v. anche J. Martín y Pérez de Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, cit., p. 516 s.).

[115] V. conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, DOC/01/18, punto 40; conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, doc. 13463/02, punti 26-29; conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, doc. 11638/03, punti 19-21 e 26.

nione e, dall'altro, a potenziare le capacità di protezione dei Paesi terzi situati nelle regioni d'origine dei flussi di richiedenti[116].

In risposta a queste sollecitazioni, nel 2005 la Commissione ha proposto di varare i c.d. programmi di protezione regionale (in seguito, anche: PPR), di cui ci occuperemo nel paragrafo seguente: si trattava, in sostanza, di progetti volti a sostenere e sviluppare le capacità di protezione dei Paesi terzi in cui vi era una notevole presenza di rifugiati e richiedenti asilo[117].

Nei primi anni 2000, la dimensione esterna della politica d'asilo dell'Unione ha assunto un'importanza sempre maggiore, anche in ragione del dibattito, sollevato dal Regno Unito, circa l'opportunità di esaminare le domande di protezione internazionale presso appositi centri situati fuori dal territorio degli Stati membri[118]. La rilevanza delle questioni in parola ha condotto i redattori del Trattato costituzionale ad inserire in esso un'apposita disposizione sulla dimensione esterna della politica d'asilo dell'Unione[119]. A seguito del fallimento del progetto del Trattato costituzionale, questa stessa disposizione è confluita, senza modifiche, nel Trattato di Lisbona. Si tratta dell'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, il quale attribuisce al Par-

---

[116] In tal senso, v. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 3 giugno 2003, Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti, COM(2003)315 def. e la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 4 giugno 2004, Relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine, "Migliorare l'accesso a soluzioni durature", COM(2004)410 def.

[117] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 1° settembre 2005, relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005)388 def.

[118] In argomento v. M. Garlick, *EU "Regional Protection Programmes": Development and Prospects*, in M. Maes, M. Foblets, P. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy*, cit., p. 371 ss., spec. p. 373 ss.; K. Hailbronner, D. Thym, *Legal Framework for EU Asylum Policy*, in K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, p. 1023 ss., spec. p. 1036 s. e 1040.

[119] V. art. III-266, par. 2, lett. g), del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, in *GUUE* C 310 del 16 dicembre 2004, p. 1.

lamento europeo e al Consiglio la competenza ad adottare, con procedura legislativa ordinaria, misure relative a un sistema europeo comune di asilo che comprenda "il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea"[120].

Vale la pena soffermarsi sulla particolare formulazione di questa disposizione: essa differisce dall'art. 79, par. 3, TFUE e, più in generale, dalle altre previsioni dei Trattati che attribuiscono espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi internazionali in un determinato settore[121]. Infatti, da un lato, essa si riferisce genericamente a forme di "partenariato e cooperazione", senza specificare gli strumenti giuridici da utilizzare per porre in essere tale cooperazione[122]. D'altro lato, l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, conferisce all'Unione il potere di adottare atti di diritto derivato, non accordi internazionali. In altri termini, la disposizione in questione attribuisce espressamente all'Unione una competenza sul piano interno, non sulla scena internazionale. Con la precisazione che le misure interne adottate in forza dell'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, perseguono, per loro natura, finalità tipiche della dimensione esterna della politica d'asilo, poiché mirano alla cooperazione con i Paesi terzi nella gestione dei richiedenti protezione. Ne risul-

[120] Su cui v. in dottrina A. Di Pascale, *Commento all'art. 78 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 834 ss., spec. p. 845 s.; K. Hailbronner, D. Thym, *Legal Framework for EU Asylum Policy*, cit., p. 1039 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 615.

[121] Il riferimento è, ad es., all'art. 217 TFUE, che attribuisce espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi di associazione o, ancora agli artt. 209, par. 2, e 214, par. 4, TFUE, che attribuiscono espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi internazionali rispettivamente nel settore della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. Per un elenco completo delle competenze esterne normativamente previste dai Trattati v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 896 ss.

[122] V. *mutatis mutandis* R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 897, in cui si esclude, in linea generale, che le disposizioni dei Trattati che "non esplicitano lo strumento da utilizzare per [la] cooperazione" possano "essere considerate vere e proprie basi giuridiche per la conclusione di accordi internazionali".

ta che la dimensione esterna della politica d'asilo dell'Unione può essere condotta non solo facendo ricorso a strumenti bilaterali, ma anche, per espressa previsione di diritto primario, in via, per così dire, "unilaterale", ossia attraverso atti interni[123]. Uno strumento di questo tipo è il nuovo reg. 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria[124]: esso rappresenta l'esito delle varie iniziative intraprese negli ultimi anni al fine di introdurre vie di accesso legali al territorio dell'Unione a beneficio delle persone bisognose di protezione internazionale[125]. Ai nostri fini, è interessante evidenziare che detto regolamento si fonda proprio sull'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE – oltreché sulla lett. d) della stessa disposizione, relativa alle "procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria" – e include, tra i suoi obiettivi, il rafforzamento dei "partenariati dell'Unione con i paesi terzi nelle regioni verso le quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale"[126].

---

[123] In tal senso v. anche K. Hailbronner, D. Thym, *Legal Framework for EU Asylum Policy*, cit., p. 1040.

[124] Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147. In argomento v. in dottrina M. Borraccetti, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in A.A.V.V., *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, p. 357 ss.; A. Del Guercio, *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 129 ss.; G. Cristiano, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p. 9 ss., spec. p. 28 ss.

[125] Il riferimento è, in particolare, alla raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo e alla raccomandazione della Commissione, del 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, C(2020) 6467, su cui v. in dottrina S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 232 ss.

[126] V. art. 3, lett. c), del reg. 2024/1350, cit.

Alla luce di quanto sinora esposto, sembra corretto escludere che l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, sia idoneo a far sorgere una competenza esterna espressa in capo all'Unione nel settore dell'asilo nei termini di cui alla prima ipotesi prevista dall'art. 216, par. 1, TFUE[127]. Ciò non significa, tuttavia, che l'Unione difetti di competenza esterna nella materia in questione[128]. Come detto nel paragrafo precedente, fin dal Trattato di Amsterdam l'interdipendenza tra la sfera interna e quella esterna caratteristica dello SLSG ha

[127] Nel senso che l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, non è configurabile come una base giuridica attributiva di una competenza esterna espressa, quanto piuttosto come un'attribuzione di competenza interna da esercitare al fine di conseguire un obiettivo per sua stessa natura esterno, la cui realizzazione dipende dall'attivazione di iniziative di cooperazione con i Paesi terzi v. in dottrina G. De Baere, *The Basics of EU External Relations Law: An Overview of the Post-Lisbon Constitutional Framework for Developing the External Dimension of EU Asylum and Migration Policy*, in M. Maes, M. Foblets, P. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy*, cit., p. 121 ss., spec. p. 167 s.; J. Martín y Pérez de Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, cit., p. 515, nota 19; P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally*, cit., p. 160. In senso contrario v. M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, in M. Cremona, J. Monar, S. Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011, p. 77 ss., spec. p. 85 s., dove Cremona assimila l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, all'art. 79, par. 3, TFUE, considerando entrambe le disposizioni alla stregua di basi giuridiche che attribuiscono espressamente competenza esterna all'Unione. Per considerazioni analoghe v. J. Monar, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, Potential and Limitations after the Treaty of Lisbon*, cit., p. 23.

[128] Si noti che l'esistenza della competenza esterna dell'Unione nel settore dell'asilo si desume indirettamente da fonti diverse dall'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE. Si tratta, da un lato, dell'art. 2 del Prot. n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo SLSG, il quale stabilisce che "nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma [della parte terza, titolo V del TFUE] è vincolante o applicabile nel Regno Unito o in Irlanda" e, dall'altro, dell'art. 35, par. 4, del reg. (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, il quale dispone che "nel quadro della politica esterna dell'Unione, ove opportuno, l'Agenzia partecipa all'attuazione degli accordi internazionali conclusi dall'Unione con i paesi terzi" nel settore dell'asilo.

fatto sì che le competenze esterne si sviluppassero implicitamente a partire dalle corrispondenti competenze interne[129]. In particolare, il potere dell'Unione di stipulare accordi internazionali nel settore dell'asilo può essere fatto derivare dall'effetto *AETS*, stante l'ampia portata delle norme comuni che disciplinano la materia[130]. Ciò è ancor più vero all'indomani all'adozione degli atti che compongono il Patto sulla migrazione e l'asilo: in seguito a questa riforma, la disciplina dell'Unione in materia appare ormai come un *corpus* normativo completo e autosufficiente, che lascia ben poco margine all'iniziativa unilaterale degli Stati membri. Si può immaginare che tale rilevante "occupazione del campo" a livello interno abbia delle ripercussioni sulla competenza esterna corrispondente, provocando un accentramento in capo all'Unione del potere di stipulare accordi internazionali nel settore dell'asilo.

Per quanto riguarda la prassi, va detto che la competenza esterna dell'Unione in materia di asilo non è stata ancora esercitata: l'Unione non ha finora stipulato accordi internazionali in detto settore. In tal senso, la dimensione esterna della politica d'asilo ha una portata limitata, soprattutto se paragonata all'azione esterna dell'Unione nel settore del controllo delle frontiere e dell'immigrazione. Come emergerà dalla trattazione svolta nelle parti seconda e terza del presente lavoro, quest'ultima ha conosciuto negli ultimi anni un'espansione sempre maggiore, con riferimento tanto alla conclusione di accordi internazionali quanto all'adozione di strumenti non vincolanti.

---

[129] Sul punto v. S. Poli, *The Institutional Setting and the Legal Toolkit*, in M. Cremona, J. Monar, S. Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, cit., p. 25 ss., che evidenzia il ruolo propulsivo svolto dal Consiglio europeo nello sviluppo della dimensione esterna dello SLSG; M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, cit., che spiega come lo sviluppo delle competenze esterne dell'Unione nello SLSG sia dovuto all'interdipendenza tra la dimensione interna ed esterna degli obiettivi fissati dalle politiche ricomprese al suo interno. In argomento, v. anche G. De Baere, *The Basics of EU External Relations Law*, cit., p. 167 s.

[130] In tal senso v. M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, cit., p. 82; P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 159 s.

Per contro, le relazioni esterne dell'Unione in materia di asilo sono state sinora condotte soltanto attraverso atti non vincolanti[131-132]. Tale approccio è forse destinato a mutare in futuro, ad opera della riforma introdotta dal Patto sulla migrazione e l'asilo: invero, come si avrà modo di spiegare più diffusamente nel par. 5 di questo capitolo, alcuni degli atti di cui si compone la riforma in questione sembrano prevedere espressamente la competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali nel settore dell'asilo.

Il carattere embrionale della dimensione esterna della politica d'asilo costituisce il portato di scelte politiche: la collaborazione dell'Unione europea con i Paesi partner tende principalmente al controllo delle frontiere esterne, al contrasto dell'immigrazione irregolare e all'aumento del tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio. In un contesto del genere, l'istituzione di vie d'accesso legali al territorio dell'Unione a beneficio delle persone bisognose di protezione internazionale rappresenta un obiettivo secondario[133].

---

[131] In tal senso v. V. Moreno-Lax, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law*, in E. Tsourdi, P. De Bruycker (eds.), *Research Handbook of EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 282 ss., dove Moreno-Lax evidenzia l'enorme discrasia che sussiste tra la disciplina del diritto d'asilo esistente a livello interno e le iniziative adottate sul piano esterno. Mentre la prima copre ormai ogni aspetto e ha carattere vincolante, le seconde sono esigue, di portata limitata e di natura non vincolante.

[132] Per una panoramica degli strumenti esistenti e delle soluzioni proposte nel quadro della dimensione esterna della politica d'asilo dell'Unione europea v. in dottrina E. Tsourdi, *What Role for the EU as an International Protection Actor? Assessing the External Dimension of the European Asylum Policy*, in M. Dony (dir.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Bruxelles, 2012, p. 147 ss.; V. Moreno-Lax, *External Dimension*, in S. Peers, V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Second Revised Edition, Volume 3: Asylum Law*, Leiden, Boston, 2015, p. 617 ss.; P. De Bruycker, E. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden, Boston, 2016, p. 473 ss.

[133] V. sul punto la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al

Ad ogni modo, va detto che tra le finalità cui tende l'azione esterna dell'Unione rientra anche il contenimento delle partenze dei soggetti da ultimo citati, nell'ottica di ridurre la pressione sui sistemi d'asilo degli Stati membri: per questo motivo, le iniziative esterne nel settore dell'asilo mirano soprattutto a sostenere le capacità di protezione e accoglienza dei Paesi terzi che ospitano un gran numero di rifugiati, richiedenti protezione e sfollati[134]. A tal fine, l'Unione ha concordato con i Paesi di accoglienza strumenti non vincolanti quali, ad esempio, i partenariati di cui si occupa il cap. VII del presente lavoro: detti strumenti sono, di frequente, corredati da considerevoli impegni finanziari a favore di questi Paesi, impegni che afferiscono a vari settori dell'azione esterna dell'Unione, tra tutti la cooperazione allo sviluppo[135].

Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 giugno 2024, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, p. 53 ss. Nell'ambito della dimensione esterna dell'attuazione del Patto, la Commissione individua come priorità di azione principali la lotta al traffico di migranti e la riammissione degli irregolari. Tra le priorità d'azione figura anche lo sviluppo di percorsi di migrazione legale: tuttavia, le iniziative proposte in quest'ambito hanno una portata assai limitata. A p. 57 si legge che "la Commissione continuerà […] a promuovere percorsi sicuri e legali verso la protezione e collaborerà strettamente con gli Stati membri per sostenerne le iniziative di reinsediamento volontario e di ammissione umanitaria. Nell'ambito del piano *ad hoc* dell'UE per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria per il periodo 2024-2025, gli Stati membri hanno assunto complessivamente oltre 60 000 impegni, dimostrando un impegno costante a sostenere le esigenze globali di reinsediamento. La Commissione continuerà a promuovere percorsi complementari innovativi per le persone bisognose di protezione, come alternative alla migrazione irregolare".

[134] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, p. 19 ss., nonché la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 29 settembre 2021, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, p. 17 ss.

[135] In tal senso v. la comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 54. V. anche la comunicazione della Commissione, Relazione della Commissione sulla migrazio-

Un ulteriore strumento non vincolante adottato dall'Unione allo scopo di potenziare le capacità di accoglienza e protezione dei Paesi terzi è rappresentato dai programmi di protezione regionale, cui s'è fatto cenno in apertura di questo paragrafo. Essi sono attualmente denominati programmi di sviluppo e protezione regionale e rappresentano la principale misura dell'Unione nell'ambito della dimensione esterna della politica d'asilo. Detti strumenti saranno oggetto di analisi nel paragrafo seguente.

Da ultimo, è opportuno soffermarsi sulle iniziative di cooperazione intraprese in questo settore dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (in seguito: EUAA), che ha sostituito il precedente Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (in seguito: EASO). Pur trattandosi, al pari dei precedenti, di strumenti non vincolanti, tali forme di cooperazione se ne differenziano nella misura in cui non coinvolgono l'Unione, ma fanno capo direttamente a EUAA. In proposito, va detto che il reg. 2021/2303, istitutivo di quest'agenzia, ha rafforzato e ampliato i poteri di cui già EASO disponeva nell'ambito della dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo[136]. Rinviando al cap. VIII l'analisi delle disposizioni del regolamento che rilevano ai fini del presente lavoro, in questa sede ci limitiamo a richiamare il suo art. 41, par. 1, lett. ab), il quale impone al consiglio di amministrazione di EUAA di adottare una strategia "per le relazioni con i paesi terzi o le organizzazioni internazionali riguardo alle questioni che rientrano nelle competenze dell'Agenzia". In ottemperanza a detta disposizione, il 7 marzo 2023 EUAA ha adottato un documento denominato *External Cooperation Strategy*: esso delinea gli obiettivi da perseguire nell'ambito dell'azione esterna dell'Agenzia, i criteri di selezione dei partner con cui instaurare

ne e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., p. 18, in cui si legge che "la Commissione ha definito un pacchetto quadriennale che ammonterà a oltre 5,7 miliardi di EUR, di cui oltre 3,5 miliardi di EUR destinati ai rifugiati all'interno della Turchia, e 2,2 miliardi di EUR per i beneficiari in Siria, Libano, Giordania e Iraq".

[136] Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

la cooperazione, nonché gli strumenti giuridici per realizzarla[137]. Quanto ai primi, EUAA presta supporto ai Paesi terzi nel rafforzamento delle capacità dei loro sistemi di asilo e di accoglienza e svolge un ruolo attivo nei programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria. Questi obiettivi possono essere realizzati sia facilitando la collaborazione tra Istituzioni e Stati membri, da una parte, e Paesi terzi, dall'altra, sia attraverso forme di cooperazione diretta[138]. In quest'ultimo caso, EUAA avvia in prima persona delle *partnership* con determinati Paesi terzi: in base alla strategia in questione, l'Agenzia instaura collaborazioni più strette con i Paesi candidati ad aderire all'Unione e collaborazioni via via più limitate rispettivamente con i Paesi che rientrano nella politica di vicinato e con gli altri Paesi terzi[139]. Tale collaborazione "ad intensità graduale decrescente" è realizzata attraverso strumenti caratterizzati da diversi livelli di incisività[140]. Lo strumento di cooperazione più flessibile consiste negli interventi *ad hoc*, che sono volti ad affrontare problematiche di natura specifica: EUAA utilizza questa modalità soprattutto con i Paesi terzi da cui proviene la maggior parte dei flussi migratori. Una cooperazione più intensa è instaurata attraverso i progetti e le c.d. tabelle di marcia di cooperazione bilaterale, anche note come *roadmap*: concordate principalmente con i Paesi candidati all'adesione e con quelli che fanno parte della politica europea di vicinato, detti strumenti mirano ad allineare i sistemi d'asilo dei Paesi partner agli standard dell'Unione europea. Ad ogni modo, non è escluso che essi possano essere avviati anche nei confronti di altri Paesi terzi: a conferma dell'elasticità di questo approccio, si può notare che EUAA ha finora adottato delle *roadmap* non solo con i Paesi del Balcani occidentali e con la Turchia, ma anche con l'Egitto e il Niger[141]. Con riferimento alla veste giuridica,

[137] V. EUUA External Cooperation Strategy. March 2023, del 7 marzo 2023, disponibile *online*.

[138] V. EUUA External Cooperation Strategy, cit., p. 7.

[139] V. EUUA External Cooperation Strategy, cit., p. 11.

[140] V. EUUA External Cooperation Strategy, cit., p. 14 s.

[141] Per una valutazione di queste iniziative di cooperazione v. EUUA, Asylum

la strategia in esame precisa che gli intervenenti *ad hoc*, i progetti e le *roadmap* sono istituite attraverso scambi di lettere tra l'Agenzia e le competenti autorità dei Paesi terzi. Infine, lo strumento di cooperazione più intensa è rappresentato dagli accordi operativi siglati da EUAA con le competenti autorità dei Paesi terzi: l'adozione di simili intese si rende opportuna specialmente nel caso in cui EUAA intenda inviare nei Paesi terzi degli esperti appartenenti al proprio personale in qualità di funzionari di collegamento ai sensi dell'art. 36 del reg. 2021/2303. In proposito, la strategia precisa che la conclusione di accordi operativi con le competenti autorità dei Paesi terzi rappresenta "the highest level of commitment to long-term cooperation with a third country"[142]. Dalla circostanza per cui, come si dirà più nel dettaglio nel cap. VIII, EUAA non ha ancora adottato intese di questo tipo con le competenti autorità dei Paesi terzi sembra potersi desumere che una cooperazione caratterizzata da un simile grado di intensità non è ancora stata raggiunta.

4. (segue) I programmi di sviluppo e protezione regionale

I programmi di sviluppo e protezione regionale (in seguito anche: PSPR) sono progetti – finanziati da Unione europea, Stati membri e Paesi terzi associati a Schengen – che mirano a supportare i Paesi terzi in cui vi è una notevole presenza di rifugiati e richiedenti asilo[143]. In particolare, essi sono volti a rafforzare le ca-

Report 2024. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. June 2024, disponibile *online*, p. 247 ss.

[142] V. EUUA External Cooperation Strategy, cit., p. 15.

[143] Sui programmi di sviluppo e protezione regionale v. in dottrina A. Papadopoulou, *Regional Protection Programmes: An Effective Policy Tool?*, Bruxelles, 2015, disponibile *online*; G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in *federalismi.it*, 2017, disponibile *online*; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018, p. 1 ss., spec. p. 26 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 446 ss.; V. Moreno-Lax, *The Informalisation of the External*

pacità di accoglienza e i sistemi di asilo dei Paesi terzi interessati (c.d. componente protezione), al fine di consentire ai rifugiati e ai richiedenti protezione di stanziarsi nelle regioni limitrofe a quelle da cui provengono, con una conseguente riduzione degli arrivi sul territorio degli Stati membri[144]. Al contempo, gli strumenti in esame hanno lo scopo di sostenere lo sviluppo sociale ed economico delle comunità locali nei Paesi terzi (di origine o di transito) in cui si trovano queste persone (c.d. componente sviluppo).

I PSPR costituiscono l'evoluzione dei programmi di protezione regionale (in seguito anche: PPR) lanciati nel 2005 dalla Commissione con un'apposita comunicazione[145]. Quest'ultima elencava diverse attività che potevano essere inserite all'interno dei PPR, tra cui progetti finalizzati a migliorare la situazione della protezione nel Paese ospitante; progetti miranti a istituire un'efficace procedura di determinazione dello *status* di rifugiato; progetti volti a offrire ai rifugiati condizioni di accoglienza più dignitose; progetti di formazione in tema di protezione destinati al personale che si occupa

Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law, cit., p. 287 ss.; G. Morgese, *The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?*, in A. Di Stasi, I. Caracciolo, G. Cellamare, P. Gargiulo (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge*, London, 2024, p. 553 ss.

[144] In tal senso v. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4, 2016, p. 9 ss., spec. p. 24. V. anche G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 147 ss., in cui si sottolinea l'effetto mediato di solidarietà dei PSPR a beneficio degli Stati membri maggiormente esposti ai flussi migratori. Invero, secondo Morgese, riducendo gli arrivi e consentendo ingressi più ordinati e distribuiti negli Stati membri, i programmi di sviluppo e protezione regionale garantirebbero, seppur indirettamente, una migliore ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri in materia migratoria.

[145] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 1° settembre 2005, relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005) 388 def. Sui programmi di protezione regionale v. in dottrina M. Garlick, *EU "Regional Protection Programmes": Development and Prospects*, cit.

dei rifugiati; e iniziative di reinsediamento offerte su base volontaria dagli Stati membri[146].

Com'è evidente, si trattava di attività fortemente incentrate sulla componente protezione. La componente sviluppo era, invece, molto limitata: la comunicazione faceva riferimento soltanto a "progetti che beneficiano la comunità locale che accoglie i rifugiati, ad esempio affrontando questioni più ampie di natura ambientale che incidono sia sui rifugiati che sulla comunità ospitante, e divulgando informazioni sull'impatto positivo dei rifugiati"[147].

I programmi di protezione regionale sono stati inaugurati con il varo di due progetti pilota, rispettivamente nella regione africana dei Grandi Laghi (Tanzania) e nella regione dei nuovi Stati indipendenti (Ucraina, Moldavia e Bielorussia)[148]. A differenza dei successivi PSPR i quali, come si dirà a breve, sono condotti per prassi sotto la direzione di uno Stato membro, i progetti pilota sono stati attuati sotto il coordinamento dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (in seguito: UNHCR).

Dal punto di vista dell'efficacia, i programmi di protezione regionale hanno avuto un impatto assai limitato, a causa dell'"insufficienza di flessibilità, finanziamenti, visibilità e coordinamento con altre politiche umanitarie e di sviluppo dell'UE", nonché dello scarso interesse dimostrato dai Paesi terzi. Ciononostante, la Commissione ha ritenuto di non abbandonare il progetto; al contrario, essa ne ha auspicato l'estensione nel Corno d'Africa e

---

[146] V. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005) 388 def, cit., p. 4.

[147] V. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005) 388 def, cit., p. 4.

[148] Queste zone geografiche sono state selezionate sulla base di elementi quali l'ingente e prolungata presenza di rifugiati, la disponibilità finanziaria dell'Unione e le relazioni di collaborazione già esistenti con detti Paesi. Per una descrizione e un bilancio di questi progetti, che ne evidenzia la portata assai limitata v. M. Garlick, *EU "Regional Protection Programmes": Development and Prospects*, cit., p. 379 ss.

nell'Africa settentrionale, dopo aver posto rimedio alle carenze rilevate[149].

Dal canto suo, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione ad ampliare i PPR: essi avrebbero dovuto beneficiare non solo i rifugiati e gli sfollati interni, ma anche le popolazioni locali e avrebbero dovuto essere integrati sia nell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità che nelle strategie nazionali di riduzione della povertà[150].

La nuova strategia è stata avviata nel 2013 con il programma di sviluppo e protezione regionale in Medio Oriente, che mirava a rafforzare la capacità dei Paesi confinanti con la Siria di gestire i flussi di rifugiati nel lungo periodo[151]. In seguito, l'Unione ha ampliato i PSPR nelle regioni dell'Africa settentrionale e del Corno d'Africa, nell'ottica di far fronte alla crisi migratoria del 2015[152]. Quest'ultima finalità emergeva con chiarezza dalla comunicazione relativa al ruolo dell'azione esterna dell'Unione nell'ambito dell'emergenza migratoria, adottata nello stesso anno dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante: in essa si affermava che "aggiungendo una componente 'sviluppo' ai precedenti programmi regionali di protezione, i programmi regionali di protezione e sviluppo sono incentrati sull'offerta di protezione a chi ne ha bisogno, ma anche sul rafforzamento della resilienza dei rifugiati, degli sfollati interni e delle comunità di accoglienza, e sulla risposta alle crisi dei rifugiati di lunga durata, quando l'assistenza

[149] V. relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 6 maggio 2010, Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009), COM(2010)214 def, p. 7.

[150] V. Consiglio europeo, Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in *GUUE* C 115 del 4 maggio 2010, p. 1, spec. p. 33.

[151] V. comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 giugno 2013, Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana, JOIN(2013) 22 final, p. 8.

[152] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, p. 6.

umanitaria non può fornire una soluzione a lungo termine"[153]. In questo senso, i PSPR dovrebbero consentire ai Paesi terzi interessati di fornire alle persone soluzioni durature quali il soggiorno legale *in loco* oppure, qualora ciò non sia possibile, il rientro nei Paesi di origine in condizioni di sicurezza o il reinsediamento in altri Paesi terzi o negli Stati membri disposti ad accoglierli e in cui possano beneficiare di idonea protezione[154].

Tuttavia, ad oggi i PSPR si sono rivelati uno strumento scarsamente efficace, a causa dell'esiguità delle risorse finanziarie a disposizione e dello scarso coinvolgimento degli Stati membri, che partecipano alle varie iniziative su base volontaria[155]. È forse questo il motivo per cui i programmi di sviluppo e protezione regionale non figurano tra gli strumenti che l'Unione si prefigge di utilizzare nell'ambito dell'attuazione della dimensione esterna del Patto sulla migrazione e l'asilo[156].

Per quanto riguarda le fonti che disciplinano i PSPR, nonostante l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, abbia introdotto un'apposita base giuridica per l'adozione di atti di diritto derivato in questo settore, essi continuano ad essere regolati unicamente da atti non

---

[153] V. comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio, del 9 settembre 2015, Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, JOIN (2015) 40 final, p. 5.

[154] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 446; G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, cit., p. 152. In tal senso, v. anche il cons. n. 3 della raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, del 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

[155] In senso critico v. V. Moreno-Lax, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law*, cit., p. 288 s.; G. Morgese, *The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?*, cit., p. 564 ss.

[156] Si noti che la comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 53 ss., tratta anche della dimensione esterna dell'attuazione del Patto, soffermandosi però, per quanto riguarda il settore dell'asilo, soltanto sulle iniziative di reinsediamento.

vincolanti. Tale aspetto, unitamente alla scarsa disponibilità di documenti ufficiali relativi ai PSPR, rende complicato definire la natura giuridica e gli effetti degli strumenti in questione. In dottrina, essi sono considerati alla stregua di intese di natura politica tra Unione europea, Stati membri e Paesi associati a Schengen, da una parte, e Paesi terzi beneficiari, dall'altra[157]. A ben guardare, tuttavia, dai documenti a disposizione risulta che i programmi in questione non prevedono un significativo coinvolgimento dei Paesi terzi, fermo restando che sono realizzati nell'ambito di "accordi vigenti con i paesi terzi interessati"[158]. Il riferimento è, verosimilmente, agli accordi internazionali di associazione e di cooperazione che l'Unione ha stipulato con i Paesi in cui sono attuati i PSPR. In considerazione di questi elementi, sembra più corretto configurare i programmi in esame come strumenti finanziari cui l'Unione fa ricorso per condurre le proprie relazioni esterne nel settore dell'asilo.

In chiusura, è il caso di soffermarsi brevemente sulle modalità di attuazione dei programmi di sviluppo e protezione regionale. Un'indicazione a tale riguardo si rinviene nel reg. 2021/2303, istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che ha sostituito il precedente reg. 439/2010, relativo ad EASO[159]. Al pari di quest'ultimo regolamento, che attribuiva ad EASO il potere di collaborare con le competenti autorità dei Paesi terzi per l'attuazione dei PSPR e di altre analoghe azioni esterne[160], il reg. 2021/2303 prevede, al suo art. 35, par. 2, che EUAA possa collaborare con le

[157] In questo senso v. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, cit., p. 13 e p. 24; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 429 s.

[158] V. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005) 388 def, cit., p. 4.

[159] Regolamento 2021/2303, cit.

[160] V. l'art. 7, par. 3, del regolamento (UE) 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

autorità dei Paesi terzi competenti in materia di asilo e, in particolare, attuare i programmi di sviluppo e protezione regionale. Come si dirà nel cap. VIII, tale cooperazione si esplica soprattutto attraverso appositi accordi operativi conclusi dall'Agenzia con i Paesi terzi interessati.

Nonostante detta previsione, la prassi attuale è orientata nel senso di affidare la direzione e la gestione dei PSPR a uno Stato membro, che si occupa del coordinamento dei soggetti finanziatori del programma, ossia l'Unione europea, gli Stati membri e i Paesi terzi associati a Schengen. L'attuazione delle varie attività che compongono i programmi è, invece, affidata all'UNHCR e all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (in seguito: OIM)[161].

[161] Un esempio di questa prassi è costituito dal Programma Regionale di Sviluppo e Protezione per il Nord Africa (RDPP NA), lanciato nel 2016 nell'ambito dell'Agenda europea sulle migrazioni e giunto alla sua sesta fase, per un totale di 73 progetti finanziati fino al 2024. La componente protezione del programma è gestita da un consorzio di Stati membri e Paesi terzi associati a Schengen guidato dall'Italia: il consorzio si riunisce due volte all'anno con la Commissione europea in un comitato direttivo che si occupa del monitoraggio dei progetti in corso e della selezione di quelli da finanziare e avviare *pro futuro*. Il programma – finanziato con fondi provenienti in larga misura dal FAMI e, in misura minore, da alcuni Stati membri e Paesi terzi associati a Schengen – beneficia Algeria, Chad, Egitto, Libia, Mauritania, Marocco, Niger e Tunisia. Gli obiettivi della componente protezione consistono principalmente nel rafforzamento dei sistemi di asilo dei Paesi terzi coinvolti, nel supporto a questi per quanto riguarda la protezione delle persone in condizioni di vulnerabilità e nella diffusione di corrette informazioni circa i rischi della migrazione irregolare e l'esistenza di vie alternative legali; quelli della componente sviluppo mirano al supporto di progetti che promuovano opportunità di crescita economica e sociale di migranti e comunità ospitanti, al sostegno di imprenditorialità e microimprese, nonché allo sviluppo di iniziative di inclusione e protezione dei diritti dei migranti. Accanto all'UNHCR, l'OIM è partner attuatore dei progetti fondati sul Programma RDPP NA: fin dalla sua istituzione, esso è parte dell'Unità di Supporto Tecnico creata presso il Ministero dell'Interno al fine di fornire assistenza tecnica e supporto all'Italia nella gestione di tutte le attività finanziate nell'ambito della componente protezione del Programma. Informazioni dettagliate su questo programma sono disponibili *online*, nel sito ad esso dedicato.

5. Il Patto sulla migrazione e l'asilo: nuove competenze esterne dell'Unione?

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* i dieci atti legislativi di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo[162]. Si tratta di una riforma epocale, che introduce innovazioni importanti nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea[163].

Il presente paragrafo intende esaminare l'aspetto della riforma che più rileva ai fini della nostra trattazione: si tratta delle novità relative alla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo[164]. In particolare, ci si chiede se la riforma in questione abbia attribuito all'Unione nuove competenze nel settore interessato.

---

[162] Per un'analisi della nuova disciplina nel suo complesso v. S. Peers, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook of European Law*, 2024, p. 1 ss.; A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Eurojus*, 27 maggio 2024, disponibile *online*; F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, p. 255 ss. Per un esame dei singoli atti legislativi v. i contributi raccolti nei *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, curato da G. Morgese, nonché la serie di *blogposts* a cura di E. Tsourdi, D. Thym, I. Goldner Lang, C. Warin, dal titolo *Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact*, pubblicata su *eumigrationlaw.eu* nel 2024 e disponibile *online*.

[163] In questi termini v. F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 258.

[164] Sul tema v. in dottrina P. García Andrade, *EU Cooperation with Third Countries within the New Pact on Migration and Asylum: New Instruments for a 'Change of Paradigm'?*, in D. Thym et al (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Baden-Baden, 2022, p. 223 ss.; M.C. Carta, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea*, cit.; A. De Leo, E. Milazzo, *Responsibility-sharing or Shifting? Implications of the New Pact for Future EU Cooperation with Third Countries*, in E. Tsourdi, A. Neidhardt, H. Hahn (eds.), *From Compromise to Implementation: a New Era for EU Migration Policy?*, Bruxelles, 2024, p. 77 ss.; P. García Andrade, *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 9 settembre 2024, disponibile *online*.

A tal riguardo, va subito detto che nessuno degli atti della riforma si occupa specificamente di questo tema. Le poche disposizioni dedicate alle relazioni esterne sono disseminate, in maniera piuttosto disorganica, in diversi regolamenti e la loro portata risulta piuttosto oscura. In particolare, alcuni riferimenti agli accordi che l'Unione può concludere in questo settore si rinvengono, da un lato, all'art. 59 del reg. 2024/1348 e, dall'altro, agli artt. 13 e 14 del reg. 2024/1351[165].

La prima disposizione definisce la nozione di Paese terzo sicuro: com'è noto, nel caso in cui l'autorità competente per l'esame delle domande di protezione internazionale accerti la provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro, essa può dichiarare inammissibile la domanda e rigettarla senza esame nel merito[166]. Orbene, per quanto qui più interessa, l'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, stabilisce che il concetto di Paese terzo sicuro può essere applicato nel caso in cui "l'Unione e un paese terzo abbiano raggiunto congiuntamente un accordo, a norma dell'articolo 218 TFUE, sul fatto che i migranti ammessi ai sensi di tale accordo saranno protetti

[165] V. regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE e regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. Per un commento a questi atti v. rispettivamente L. Marin, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 305 ss.; P. De Pasquale, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 115 ss.

[166] Sulla nozione di Paese terzo sicuro v. F. Cherubini, *Asylum Law in the European Union*, Abingdon, 2015, p. 82 ss.; J. Vedsted Hansen, *Asylum Procedures Directive 2013/32/EU*, in K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, München, 2016, p. 1284 ss., spec. p. 1361 ss.; L.F. Freier, E. Karageorgiou, K. Ogg, *The Evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in C. Costello, M. Foster, J. McAdam (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 143 ss.

conformemente alle norme internazionali in materia e nel pieno rispetto del principio di non respingimento". In presenza di un simile accordo, l'autorità competente per l'esame delle domande di protezione internazionale può presumere la provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro e, di conseguenza, dichiarare inammissibile la sua domanda senza esaminarla nel merito. Con la precisazione che si tratta di una presunzione relativa: se il richiedente dimostra che tra questi e il Paese terzo in questione non sussiste un legame "in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse" il concetto di Paese terzo sicuro non può trovare applicazione. Del pari, quest'ultimo non si applica nel caso in cui il richiedente provi che il Paese terzo interessato non è per lui sicuro a motivo di determinate circostanze personali[167].

In assenza di ulteriori indicazioni in merito[168], si potrebbe ritenere che la disposizione citata attribuisca all'Unione il potere di concludere accordi internazionali che istituiscono un sistema di "protezione altrove": in virtù di simili accordi, le competenti autorità dei Paesi partner sarebbero obbligate a esaminare nel merito le domande in precedenza rigettate per inammissibilità dalle competenti autorità degli Stati membri e – laddove sussistano i presupposti previsti dalla rispettiva legislazione nazionale – a riconoscere

[167] V. art. 59, parr. 5 e 7, del reg. 2024/1348, cit.

[168] L'unico ulteriore riferimento a questa categoria di accordi si rinviene nel cons. n. 49 del reg. 2024/1348, il quale chiarisce che "la presunzione di sicurezza riguardo ai paesi terzi con i quali sono stati conclusi accordi del tipo di cui al presente regolamento non si applica nel caso in cui tali accordi siano sospesi" ai sensi dell'art. 218, par. 9, TFUE. Si noti che la proposta di regolamento presentata dalla Commissione non conteneva alcun riferimento a questo tipo di accordi: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2016, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

protezione internazionale ai richiedenti[169-170]. Affinché ciò sia possibile, è però necessario, stando all'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, che sussista un "legame ragionevole" tra il richiedente e il Paese terzo in questione.

Stando alla ricostruzione proposta, l'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, attribuirebbe all'Unione il potere di concludere una nuova tipologia di accordi internazionali nel settore dell'asilo. Se così fosse, si tratterebbe di un'attribuzione espressa di competenza esterna in capo all'Unione ad opera di un atto legislativo, con la conseguenza che detta competenza potrebbe dirsi non solo esistente in virtù del terzo criterio previsto dall'art. 216, par. 1, TFUE, ma anche esclusiva, in forza del primo criterio elencato all'art. 3, par. 2, TFUE.

Ciò detto, è opportuno dare conto del fatto che il 20 maggio 2025, ossia circa un anno prima che il reg. 2024/1348 divenga applicabile, la Commissione ha presentato una proposta di modifica di quest'atto[171]: tale iniziativa è in linea con il suo art. 77, il quale dispone che "entro il 12 giugno 2025, la Commissione riesamina

[169] Un indizio a favore della correttezza di tale ricostruzione si desume dalla proposta di modifica del reg. 2024/1348, presentata dalla Commissione il 20 maggio 2025, di cui si dirà subito oltre: quest'atto, infatti, definisce "accord[i] di paese terzo sicuro" (nella versione inglese "Safe Third Country (STC) agreements") gli accordi internazionali menzionati dall'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, equiparandone il contenuto a quello degli accordi e delle intese che, in virtù della proposta in questione, gli Stati membri sarebbero legittimati a concludere con i Paesi terzi. Come subito si dirà, questi ultimi strumenti obbligherebbero i Paesi partner ad esaminare nel merito le domande e, se del caso, a concedere la protezione internazionale ai richiedenti già destinatari di decisioni di rigetto per inammissibilità delle domande presentate in precedenza presso gli Stati membri.

[170] Per una diversa interpretazione di questa disposizione v. P. García Andrade, *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, cit., secondo cui essa farebbe riferimento agli accordi di riammissione conclusi dall'Unione che prevedono l'obbligo di riammettere i cittadini di Paesi terzi.

[171] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2025, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final.

il concetto di paese terzo sicuro e, se del caso, propone modifiche mirate". In questa sede interessa sottolineare che le modifiche proposte hanno ad oggetto, *inter alia*, il requisito del "legame ragionevole" tra il richiedente e il Paese terzo sicuro, cui è attualmente subordinata l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

Al fine di facilitare l'applicazione di detta nozione, velocizzando così le procedure di asilo negli Stati membri e, al contempo, incrementando la percentuale di rigetto delle domande di protezione internazionale, la Commissione ha proposto di modificare il requisito del "legame ragionevole"[172]. In particolare, la proposta in esame prevede che gli Stati membri non siano più tenuti a condizionare l'applicazione della nozione di Paese terzo sicuro all'esistenza di un "legame ragionevole", bensì abbiano la facoltà di subordinarla all'esistenza di tre situazioni tra loro alternative: i) l'esistenza di un "legame" tra il richiedente e il Paese terzo in questione, definito dal diritto nazionale in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia; ii) il transito del richiedente nel Paese terzo interessato; iii) in assenza di "legame" e di transito, "quando esiste un accordo o un'intesa con un paese terzo sicuro che prevede l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti interessati da tale accordo o intesa"[173]. In sostanza, quest'ultima ipotesi si riferisce all'esistenza di un accordo o di un'intesa che impone ai Paesi partner di esaminare nel merito le domande di protezione già rigettate per inammissibilità dalle competenti autorità degli Stati membri e, nel caso sussistano i presupposti, concedere la protezione ai richiedenti. A tal proposito, la proposta chiarisce che,

[172] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit., p. 6, dove si legge che l'obiettivo della proposta è "apportare una modifica mirata al regolamento (UE) 2024/1348 sulla procedura di asilo al fine di facilitare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro".

[173] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit., p. 6.

in virtù di simili accordi, i Paesi partner si impegnano a esaminare nel merito le domande di protezione ricevute, non anche ad accoglierle: la valutazione delle domande è, in ogni caso, rimessa alle competenti autorità del Paese terzo, che decidono sulla fondatezza o meno delle stesse in base al quadro giuridico di riferimento[174]. Secondo la Commissione, quest'ipotesi è rispettosa del diritto d'asilo garantito dall'art. 18 della Carta, nella misura in cui assicura che il richiedente veda la sua domanda esaminata nel merito dalle competenti autorità del Paese terzo e riceva, se del caso, la protezione di cui necessita[175].

Gli accordi o le intese cui fa riferimento la proposta sono strumenti adottati dagli Stati membri: ciò risulta implicitamente dal fatto che essa impone agli Stati membri che intendano porre in essere simili partenariati di informare previamente la Commissione e gli altri Stati membri, in modo da garantire l'uniforme applicazione del concetto di Paese terzo sicuro su tutto il territorio dell'Unione e, al contempo, la coerenza della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea[176].

È interessante notare che il contenuto degli strumenti degli Stati membri, cui si riferisce la proposta in esame, sembra analogo a quello degli accordi internazionali che l'Unione può concludere ai sensi dell'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348. Invero, in entrambi i casi pare trattarsi di accordi che impongono alle controparti di esaminare nel merito le domande di protezione presentate da richiedenti già destinatari di una decisione di rigetto per inammissibilità da parte delle competenti autorità degli Stati membri.

---

[174] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit., p. 13.

[175] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit., p. 11.

[176] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit., p. 13 e cons. n. 6.

Alla luce della nostra ricostruzione, la proposta qui esaminata suscita alcuni interrogativi e considerazioni.

Innanzitutto, ci potremmo chiedere a che titolo e in che misura gli Stati membri potrebbero concludere simili accordi stante che, in virtù di quanto detto poc'anzi, l'Unione sembrerebbe godere di competenza esclusiva in materia. A tal riguardo, si potrebbe forse ritenere che, qualora la proposta fosse adottata, sarebbe lo stesso regolamento ad autorizzare l'esercizio della competenza esterna degli Stati membri, in linea con quanto prescritto dall'art. 2, par. 1, TFUE.

Inoltre, ci si potrebbe interrogare sul rapporto tra gli accordi dell'Unione e gli strumenti bilaterali adottati dagli Stati membri: in presenza di più strumenti, ci si potrebbe chiedere quale dovrebbe prevalere o, in altri termini, con quale criterio selezionare il Paese terzo incaricato di esaminare nel merito le domande di protezione internazionale.

In aggiunta, si rileva che la proposta di modifica lascia intoccato l'art. 59, par. 7, del 2024/1348, il quale, come detto, subordina l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro all'esistenza di un legame tra il richiedente e il Paese terzo interessato, nonché all'inesistenza di circostanze personali che rendano il Paese in questione non sicuro per il richiedente. Orbene, se la modifica fosse adottata, il richiedente potrebbe rovesciare la presunzione di cui all'art. 59, par. 7, unicamente provando l'insicurezza del Paese interessato a causa di determinate circostanze individuali, dal momento che il requisito del legame sarebbe, per così dire, assorbito dall'esistenza dell'accordo che assicura la "protezione altrove".

Da ultimo, si sottolinea che, nell'impianto della riforma, gli accordi dell'Unione e quelli degli Stati membri sembrano avere effetti diversi ai fini dell'applicabilità del concetto di Paese terzo sicuro: mentre gli accordi dell'Unione fanno scattare la presunzione relativa, gli strumenti degli Stati membri consentono di soddisfare il requisito del legame, il quale costituisce, a sua volta, condizione per

l'applicabilità del concetto di Paese terzo sicuro ai sensi dell'art. 59 del reg. 2024/1348.

Allo stato attuale, gli elementi a disposizione non consentono di sciogliere i dubbi qui esposti; per comprendere meglio il significato delle disposizioni esaminate bisognerà attendere gli sviluppi successivi della riforma.

Per quanto riguarda poi gli artt. 13 e 14 del reg. 2024/1351, essi disciplinano l'istituzione di appositi forum dell'Unione, composti da rappresentanti degli Stati membri, volti a garantire l'efficace attuazione del meccanismo di solidarietà previsto dal regolamento stesso[177]. Tali disposizioni precisano che "i paesi terzi che hanno concluso con l'Unione un accordo sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale formalizzata in uno Stato membro o nel paese terzo in questione possono, al fine di contribuire alla solidarietà su base ad hoc, essere invitati a partecipare al forum"[178].

Nemmeno su tale categoria di accordi la riforma fornisce ulteriori precisazioni. Senza pretendere in questa sede di risolvere i dubbi sollevati dalle disposizioni in esame, possiamo limitarci a rilevare quanto segue.

Innanzitutto, a differenza dell'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, gli artt. 13 e 14 del reg. 2024/1351 non si riferiscono espressamente ad accordi internazionali, né precisano che la procedura da seguire per la loro conclusione è quella prevista dall'art. 218 TFUE. Pertanto, sembra ragionevole nutrire delle perplessità in merito alla natura giuridica di questi strumenti.

Inoltre, anche supponendo che si tratti di veri e propri accordi internazionali, le disposizioni in questione non consentono di

[177] Su tale meccanismo v. in dottrina F. Buonomenna, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 139 ss., spec. p. 157 ss.; F. Maiani, *The new Solidarity Mechanism: the Right "Insurance Scheme" for the CEAS?*, in *eumigrationlawblog*, 27 agosto 2024, disponibile *online*.

[178] V. rispettivamente l'art. 13, par. 1, secondo comma, e l'art. 14, par. 3, del reg. 2024/1351, cit.

stabilirne con certezza il contenuto: sulla base dell'interpretazione letterale, sembrerebbe trattarsi di accordi volti a stabilire i criteri da utilizzare per determinare quale Stato è competente ad esaminare le domande di protezione internazionale presentate dai richiedenti alternativamente presso le autorità degli Stati membri o dei Paesi partner. A tal riguardo, si osserva che le disposizioni in esame si riferiscono, in generale, allo "Stato competente", senza specificare se si tratti di uno Stato membro o del Paese partner: per questo motivo, si può ipotizzare che simili accordi possano, in astratto, individuare come Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale tanto uno Stato membro quanto il Paese terzo con cui l'Unione ha concluso l'accordo.

Qualora gli strumenti in questione fossero accordi internazionali, essi potrebbero costituire, al pari di quelli previsti dall'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, una nuova tipologia di accordi internazionali dell'Unione nel settore dell'asilo, la competenza a stipulare i quali sarebbe attribuita, seppur implicitamente, dagli artt. 13 e 14 del reg. 2024/1351. Se così fosse, la competenza esterna in discorso avrebbe carattere esclusivo ai sensi del primo criterio elencato dall'art. 3, par. 2, TFUE, in quanto prevista – seppur, va evidenziato, in modo indiretto e piuttosto oscuro – in un atto legislativo dell'Unione. Allo stato, gli elementi a disposizione non consentono di verificare la correttezza di una ricostruzione del genere, che dovrà necessariamente essere valutata alla luce della prassi successiva.

Accanto a dette previsioni, la riforma contiene poi un esplicito riferimento agli strumenti bilaterali non vincolanti: si tratta dell'art. 5 del reg. 2024/1351, il quale dispone che "l'Unione e gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono e instaurano partenariati mirati e reciprocamente vantaggiosi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dell'Unione e sulla base del pieno rispetto dei diritti umani, e favoriscono una stretta cooperazione con i paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale". La disposizione elenca una serie di finalità che simili partenariati possono perseguire: tra

esse figurano, ad esempio, la promozione della migrazione legale, il sostegno ai Paesi terzi che ospitano un gran numero di migranti e persone bisognose di protezione internazionale, la prevenzione dell'immigrazione irregolare, il contrasto alla tratta di esseri umani e il miglioramento della politica di riammissione. In tal modo, la disposizione citata codifica e incentiva la prassi dell'Unione e degli Stati membri di adottare strumenti non vincolanti per gestire il fenomeno migratorio[179-180].

Al fine di valutare l'evoluzione della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione alla luce del Patto, è infine opportuno analizzare il piano di attuazione comune dello stesso, contenuto nell'omonima comunicazione adottata dalla Commissione nel giugno 2024[181].

---

[179] In dottrina, v'è chi ritiene che l'inserimento di tale disposizione nel reg. 2024/1351 comporti un obbligo giuridico per l'Unione europea e per i suoi Stati membri di sviluppare la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo attraverso l'adozione di simili partenariati, il che era in precedenza rimesso alla volontà politica dell'Unione e degli Stati membri: in tal senso v. P. García Andrade, *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, cit.

[180] Su questa prassi e sulle criticità da essa sollevate v. in dottrina J.-P. Cassarino, *Informalizing EU Readmission Policy*, in A. Ripoll Servant, F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon, 2018, p. 83 ss.; J. Santos Vara, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: a Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalizing the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, cit., p. 21 ss.; A. Ott, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 569 ss.; V. E. Frasca, E. Roman, *The Informalisation of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality*, in *European Papers*, 2023, p. 931 ss.; V. Moreno-Lax, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: the Hard Implications of Soft Law*, cit.; P. García Andrade, *The External Dimension of EU Migration Policy: the Legal Framing of Building Partnerships with Third Countries*, in P. De Bruycker, E. Tsourdi (eds.), *Research Handbook of EU Migration and Asylum Law*, cit., p. 365 ss., spec. p. 380 ss.

[181] V. comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto

Com'è noto, il piano di attuazione comune indica agli Stati membri, alle Istituzioni e alle agenzie dell'Unione gli adempimenti da adottare in vista dell'entrata in vigore della riforma. A tal fine, la comunicazione raggruppa gli obblighi derivanti dai vari atti di cui si compone il Patto in dieci elementi costitutivi. È interessante notare che la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione non costituisce uno di questi elementi. Cionondimeno, ad essa è dedicata un'apposita sezione del piano: ciò significa che l'azione esterna dell'Unione nel settore in esame è concepita come uno strumento trasversale, necessario a garantire l'efficace attuazione della riforma[182].

Un altro aspetto rilevante del piano di attuazione comune concerne gli strumenti utilizzati per condurre le relazioni esterne dell'Unione in materia migratoria. A tal riguardo, sorprende soprattutto l'assenza di qualsiasi riferimento agli accordi internazionali, cui fa da contraltare l'importanza attribuita agli strumenti non vincolanti che mirano ad instaurare forme di dialogo politico tra le Parti. La Commissione fa rientrare in quest'ultima categoria i partenariati globali adottati dall'Unione con la Tunisia, la Mauritania e l'Egitto[183-184], che saranno esaminati nel cap. VII, par. 4, del presente lavoro.

---

sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit.

[182] In tal senso v. la comunicazione della Commissione sul piano di attuazione del Patto, COM(2024) 251 final, cit., p. 53, in cui si legge che "le azioni sulla dimensione esterna della migrazione non sono legate agli elementi costitutivi specifici del piano di attuazione comune. Tuttavia una forte cooperazione dell'UE con i paesi terzi di origine e di transito, alcuni dei quali ospitano ampie comunità di migranti e rifugiati, sarà importante ai fini della sostenibilità del patto".

[183] V. comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 54.

[184] Su questi strumenti v. in dottrina M.C. Carta, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea*, cit., p. 535 ss. Sul partenariato con la Tunisia v. inoltre F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2024, p. 301 ss.; P. García Andrade, E. Frasca, *The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of Procedure and Substance on the Informalisation of Migration Cooperation*, in *eumigrationlawblog.eu*, 26 gennaio 2024, disponibile *online*;

Accanto a detti strumenti, il piano di attuazione conferisce particolare rilevanza ai meccanismi unilaterali di pressione e, specialmente, all'art. 25*bis* del reg. 810/2009[185], che consente all'Unione di adattare le condizioni per il rilascio dei visti di ingresso e soggiorno di breve durata nell'area Schengen al grado di cooperazione prestato dai Paesi terzi in materia di riammissione[186]. Rinviando l'analisi più dettagliata di tale meccanismo al cap. IV, par. 11, del presente lavoro, in questa sede è sufficiente osservare quanto segue.

In primo luogo, la comunicazione in esame non contiene alcun riferimento alle due tipologie di accordi internazionali sin qui descritte, il che non consente di sciogliere i dubbi poc'anzi esposti.

In secondo luogo, attribuendo grande importanza agli strumenti bilaterali non vincolanti e ai meccanismi unilaterali di pressione, il piano di attuazione tralascia del tutto gli accordi internazionali: il riferimento è, in particolare, agli accordi di riammissione, agli accordi sui visti e agli accordi sullo *status*, che costituiscono gli strumenti "classici" con cui l'Unione conduce le proprie relazioni esterne nell'ambito della politica di immigrazione e asilo. In un contesto del genere, sembra legittimo dubitare del fatto che il legislatore dell'Unione abbia realmente inteso attribuire ad essa nuove competenze esterne espresse per il tramite delle disposizioni esaminate in questo paragrafo.

T. Strik, R. Robbesom, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherlands International Law Review*, 2024, p. 199 ss.

[185] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti). Per un'analisi complessiva del regolamento v. E. Guild, M. Grundler, *The EU Visa Policy: to Deter and to Facilitate*, in P. De Bruycker, E. Tsourdi (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, cit., p. 390 ss., spec. p. 395 ss.; A. Meloni, *Visa Code Regulation (EC) No 810/2009*, in K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, cit., p. 116 ss.

[186] V. comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 55 s.

6. L'interazione della politica migratoria con gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione: il caso della cooperazione allo sviluppo

La dimensione esterna della politica migratoria ha un carattere trasversale: essa è, per sua natura, interconnessa con gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione europea.

La consapevolezza della necessità di integrare le questioni migratorie all'interno delle relazioni esterne dell'Unione emergeva già in alcuni atti adottati dalle Istituzioni negli anni Novanta. Ad esempio, in una comunicazione sulla politica di immigrazione e asilo risalente al 1994, la Commissione auspicava il coordinamento degli interventi intrapresi dall'Unione e dai suoi Stati membri in diversi settori, tra cui la politica estera, la politica commerciale, la politica di cooperazione allo sviluppo e la politica di immigrazione e asilo[187]. Cinque anni più tardi, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere proponevano un "approccio generale" alla migrazione, che avrebbe dovuto abbracciare "le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito". A tal fine, sarebbe stato necessario "combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani"[188].

L'esigenza di un approccio coordinato e "olistico" al fenomeno migratorio è stata ribadita anche in tempi più recenti: nella comunicazione relativa al Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020, la Commissione ha affermato che "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

[187] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 23 febbraio 1994, Sulle politiche d'immigrazione e di asilo, COM (94) 23 def, punti 50-51.

[188] Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, cit., punto 11.

affrontate a compartimenti stagni"[189]. I partenariati globali che l'Unione ha concordato con alcuni Paesi terzi a partire dal 2023 danno attuazione a questo indirizzo; essi saranno analizzati nella seconda parte del cap. VII, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

L'interdipendenza tra la dimensione esterna della politica migratoria e gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione comporta che le finalità proprie della prima siano talvolta perseguite attraverso strumenti afferenti ai secondi, specialmente laddove si tratti di politiche "multidimensionali". L'esempio più significativo di tale prassi è costituito dall'utilizzo di strumenti propri della cooperazione allo sviluppo per realizzare gli obiettivi della dimensione esterna della politica migratoria.

La cooperazione allo sviluppo è, per sua natura, una politica trasversale e "multidimensionale"[190]: se infatti, da un lato, l'art. 208, par. 1, TFUE, stabilisce che "l'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà", dall'altro lato, la stessa disposizione inserisce la cooperazione allo sviluppo "nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione" di cui all'art. 21 TUE. In aggiunta, l'art. 209, par. 2, TFUE, nel prevedere espressamente la competenza esterna dell'Unione nel settore in esame, attribuisce a quest'ultima il potere di stipulare con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali "qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi" di cui agli artt. 21 TUE e 208 TFUE. Come si dirà più nel dettaglio nel cap. II, par. 1, gli obiettivi dell'azione esterna

[189] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, cit., p. 19.

[190] Per l'utilizzo di questa espressione v. P. Iannuccelli, *Commento all'art. 208 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1716 ss., spec. p. 1721. Sulla politica di cooperazione allo sviluppo e sui suoi obiettivi v. anche M.E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 80 ss.; G. D'Agnone, *La politica di cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 155 ss., spec. p. 159 ss.

dell'Unione elencati all'art. 21 TUE cui, per espressa previsione, gli accordi in materia di cooperazione allo sviluppo possono tendere, hanno una portata assai ampia: essi spaziano dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionale all'aiuto umanitario, dalla promozione della crescita sostenibile dei Paesi in via di sviluppo alla liberalizzazione degli scambi commerciali, dalla salvaguardia della sicurezza e, più in generale, degli interessi dell'Unione alla tutela internazionale dell'ambiente.

La Corte di giustizia ha avallato tale concezione "multidimensionale" della cooperazione allo sviluppo riconoscendo che, pur essendo principalmente volta alla lotta contro la povertà, questa politica persegue obiettivi più ampi di sviluppo economico e sociale dei Paesi terzi beneficiari. L'ampia portata di tali obiettivi giustifica il fatto che la cooperazione allo sviluppo ricomprende una serie di azioni rientranti in settori specifici. Una simile ricostruzione è emersa per la prima volta nella sentenza *Portogallo c. Consiglio* del 1996[191].

Questa pronuncia trae origine dal ricorso di annullamento proposto dal Portogallo avverso la decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo di cooperazione allo sviluppo con l'India. In particolare, il ricorrente lamentava che la decisione impugnata recasse come base giuridica soltanto l'attuale art. 209 TFUE, nonostante l'accordo in questione riguardasse anche materie specifiche, tra cui l'energia, il turismo e altre ancora, oltre a contenere una clausola sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici.

La Corte di giustizia ha innanzitutto riconosciuto che l'ampiezza degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo comporta che "le misure necessarie al loro perseguimento devono poter riguardare varie materie specifiche". Essa ha poi aggiunto che l'inserimento, per ogni singola materia contemplata dall'accordo, della relativa

[191] Corte giust., sentenza 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*. Per un commento v. S. Peers, *Fragmentation or Evasion in the Community's Development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, in A. Dashwood, C. Hillion (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, cit., p. 100 ss.

base giuridica, farebbe venir meno la portata dell'art. 209 TFUE[192]. Per questo motivo, la Corte ha concluso che "la presenza, in un accordo di cooperazione allo sviluppo, di clausole riguardanti varie materie specifiche non può modificare la qualificazione dell'accordo, la quale va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari", salvo che esse contemplino obblighi di una portata tale da costituire "scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo"[193]. Soltanto in quest'ultima ipotesi, dunque, l'accordo di cooperazione dovrebbe essere fondato, oltreché sull'art. 209 TFUE, anche sulle ulteriori basi giuridiche relative ai settori disciplinati dall'accordo stesso.

Lo stretto legame tra cooperazione allo sviluppo e politica migratoria si situa in questo contesto e costituisce un elemento consolidato dell'azione esterna dell'Unione. In particolare, dagli atti delle Istituzioni emerge che la relazione tra politica migratoria e cooperazione allo sviluppo è biunivoca. Da un lato, la cooperazione allo sviluppo comporta, nel lungo periodo, una diminuzione dei flussi migratori, specie irregolari, contribuendo così alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani; d'altro lato, una gestione corretta del fenomeno migratorio è destinata a generare effetti positivi sulla crescita e lo sviluppo sostenibili dei Paesi terzi, soprattutto in termini di trasferimento di conoscenze e miglioramento della capacità produttiva[194].

---

[192] Corte giust., C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, cit., punti 37 e 38.

[193] *Ibidem*, punto 39.

[194] In tal senso v. il consenso europeo in materia di sviluppo (dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo», in *GUUE* C 46 del 24 febbraio 2006, p. 1, spec. punti 12, 17 e 40). V. anche il reg. (CE) 1905/2006, il quale prevedeva, *inter alia*, un programma tematico di cooperazione con i Paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo, volto a garantire una migliore gestione dei flussi migratori anche attraverso politiche di contrasto all'immigrazione irregolare e di riammissione regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, spec. art. 16, parr. 1 e 2, lett. c). V. infine il

Muovendo da queste premesse, la trattazione che segue si propone di analizzare la prassi consistente nell'utilizzo, da parte dell'Unione, di strumenti afferenti alla cooperazione allo sviluppo per realizzare obiettivi propri della dimensione esterna della politica migratoria. In particolare, il paragrafo seguente si occupa delle clausole relative alla riammissione contenute all'interno di accordi internazionali dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo. Il paragrafo successivo si sofferma, invece, sugli strumenti finanziari fondati su basi giuridiche di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario che l'Unione ha istituito per far fronte alla crisi migratoria. A tal riguardo, particolare attenzione sarà dedicata allo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, istituito in occasione della Dichiarazione UE-Turchia del 2016.

7. (segue) Le clausole di riammissione contenute negli accordi di cooperazione allo sviluppo

Come si spiegherà più nel dettaglio nel cap. IV, par. 9, spesso gli accordi conclusi dall'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo contengono clausole relative alla riammissione delle persone che si trovano irregolarmente sul territorio delle Parti contraenti. Nella maggior parte dei casi queste clausole prevedono, da un lato, l'obbligo reciproco per le Parti di riammettere i propri cittadini su richiesta di una di esse e, dall'altro, l'impegno a concludere successivi accordi di riammissione per disciplinare nel dettaglio gli obblighi concernenti tanto la riammissione dei propri cittadini quanto, a certe condizioni, quella dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi.

---

nuovo consenso europeo in materia di sviluppo (Consiglio dell'Unione europea, *The New European Consensus on Development: 'Our World, Our Dignity, Our Future'*, doc. 9459/17, 19 maggio 2017, parr. 39-41). Sul nesso tra migrazione e sviluppo v. in dottrina S. Lavenex, R. Kunz, *The Migration-development Nexus in EU External Relations*, in *Journal of European Integration*, 2008, p. 439 ss.; V. Chetail, *Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus: The New Border for North-South Dialogue*, in *German Yearbook of International Law*, 2009, p. 183 ss.

I Paesi terzi con cui l'Unione stipula accordi di cooperazione allo sviluppo sono sovente Paesi di origine o di provenienza dei flussi migratori: di conseguenza, per quanto contengano obblighi reciproci, le clausole in questione mirano principalmente a obbligare i Paesi terzi a riammettere i propri cittadini che si trovano irregolarmente sul territorio degli Stati membri. In altri termini, dette clausole sono volte al perseguimento degli interessi dell'Unione e costituiscono un mezzo per ottenere l'impegno dei Paesi partner a cooperare in materia di riammissione, impegno che essi sono disposti ad accettare solo se corredato da incentivi che, nel caso di specie, discendono dalla cooperazione allo sviluppo.

La Corte di giustizia si è pronunciata sulla prassi consistente nell'inserire clausole di riammissione negli accordi di cooperazione allo sviluppo nella sentenza *Commissione c. Consiglio* del 2014[195].

Il caso trae origine da un ricorso con cui la Commissione chiedeva alla Corte di annullare la decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e le Filippine, dall'altra[196]. In particolare, la Commissione lamentava che il Consiglio aveva indicato come basi giuridiche dell'accordo – oltre agli artt. 207 e 209 TFUE, concernenti rispettivamente la politica commerciale comune e la cooperazione allo sviluppo – anche altre disposizioni tra cui, per quanto qui interessa, l'art. 79, par. 3, TFUE, in virtù della presenza nell'accordo di una specifica clausola relativa alla riammissione. Quest'ultima conteneva anzitutto l'impegno delle Parti ad instaurare una cooperazione per la gestione congiunta dei flussi migratori incentrata, *inter alia*, sul rimpatrio e la riammissione. Inoltre, la clausola prevedeva l'obbligo reciproco delle Parti di riammettere senza ritardi indebiti, e previo accertamento della nazionalità, i propri cittadini che si trovavano irregolarmente sul

[195] Corte giust., sentenza 11 giugno 2014, C-377/12, *Commissione c. Consiglio*.

[196] Decisione 2012/272/UE del Consiglio, del 14 maggio 2012, relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra.

territorio di un'altra Parte. A tal fine, tutte le richieste di riammissione dovevano essere trasmesse dallo Stato richiedente allo Stato destinatario, che doveva fornire ai propri cittadini i documenti d'identità necessari o, in mancanza, chiedere "alla rappresentanza diplomatica o consolare competente di accertarne la cittadinanza, se necessario mediante un colloquio". Infine, le Parti si impegnavano a concludere appena possibile un accordo relativo alla riammissione sia dei propri cittadini che dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi[197].

Nella pronuncia in esame, la Corte di giustizia ha sviluppato ulteriormente l'orientamento inaugurato nella sentenza *Portogallo c. Consiglio*, di cui s'è detto nel paragrafo precedente, articolando il ragionamento in due passaggi logici fondamentali[198].

In primo luogo, la Corte si è chiesta se le misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare contenute nella clausola di riammissione contribuiscono a realizzare gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Essa ha risposto affermativamente a tale quesito, ricordando il carattere multidimensionale di questa politica e il legame tra la riduzione della povertà e gli altri obiettivi dell'azione esterna dell'Unione risultante dagli artt. 208 e 209 TFUE[199].

In secondo luogo, la Corte si è interrogata sulla portata della clausola in questione, onde verificare se gli obblighi di riammissione ivi contenuti fossero tali da costituire scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo. In un caso del genere, sarebbe stato necessario fondare l'accordo non solo sull'art. 209 TFUE, ma anche sull'art. 79, par. 3, TFUE. La Corte ha risposto negativamente a questo quesito, ritenendo che per quanto la clausola di riammissione contenesse "obblighi precisi" – differenziandosi così dalle clausole dell'accordo relative alla cooperazione in materia di trasporti e ambiente – la riammissione non era "oggetto […] di dispo-

[197] V. l'art. 26 dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra.
[198] Corte giust., C-377/12, *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 48.
[199] *Ibidem*, punti 38-43.

sizioni dettagliate" tali da consentirne l'attuazione, "come quelle contenute in un accordo di riammissione"[200]. Lungi dal prevedere "una regolamentazione delle modalità concrete dell'attuazione della cooperazione in materia di riammissione", gli obblighi di riammissione contenuti in una simile clausola erano configurabili alla stregua di meri obblighi a contrarre: a riprova di ciò, l'accordo in esame prevedeva l'impegno delle Parti a concludere un accordo di riammissione entro un breve termine. Di conseguenza, gli obblighi di riammissione contenuti nella clausola in questione non avevano una portata tale da costituire scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo e, dunque, era sufficiente indicare, quale base giuridica dell'accordo, l'art. 209 TFUE. Per questo motivo, la Corte ha censurato l'inserimento dell'art. 79, par. 3, TFUE, quale base giuridica dell'accordo e ha annullato *in parte qua* la decisione impugnata[201].

La prima parte del ragionamento della Corte solleva qualche perplessità[202]: per quanto la cooperazione allo sviluppo abbia un carattere multidimensionale, il suo legame con gli obblighi di riammissione, che hanno natura eminentemente difensiva e securitaria, risulta piuttosto debole[203], salvo ritenere, in linea con quanto prescritto dall'art. 209, par. 2, TFUE, che la riammissione contribuisca a realizzare gli obiettivi di cui all'art. 21, par. 2, lett. a), TUE. Quest'ultima disposizione stabilisce che tra le finalità dell'azione esterna dell'Unione rientra anche la salvaguardia dei suoi interessi fondamentali e della sua sicurezza.

D'altro canto, dalla seconda parte del ragionamento della Corte sembra potersi ricavare che, per quanto gli accordi di cooperazione allo sviluppo possano contenere un impegno delle Parti a cooperare nel settore della riammissione, specifici obblighi in tal senso

---

[200] *Ibidem*, punti 57-58.

[201] *Ibidem*, punti 57-61.

[202] In senso critico v. P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, cit., p. 178 ss.

[203] In tal senso v. anche conclusioni AG Mengozzi 23 gennaio 2014, C-377/12, *Commissione c. Consiglio*, punti 70-72.

scaturiscono soltanto dagli accordi di riammissione stipulati in forza dell'art. 79, par. 3, TFUE. Così facendo, la Corte di giustizia ha inteso arginare il rischio che basi giuridiche di carattere onnicomprensivo, qual è l'art. 209 TFUE, siano interpretate così estensivamente da svuotare di contenuto basi giuridiche più specifiche, come l'art. 79, par. 3, TFUE, violando così i principi di attribuzione delle competenze, di equilibrio istituzionale e di rispetto delle diverse procedure decisionali stabilite dai Trattati[204].

Ai fini della nostra trattazione, è interessante apprezzare le ricadute di questa giurisprudenza sotto il profilo della competenza. Come ricordato nel par. 1 del presente capitolo, la competenza dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo concorre con quella degli Stati membri; tuttavia, essa difetta della caratteristica tipica della competenza concorrente, ossia della *pre-emption*. Di conseguenza, qualora l'Unione concluda un accordo quadro con un dato Paese terzo sulla base dell'art. 209 TFUE, gli Stati membri rimangono liberi di stipulare a livello bilaterale un successivo accordo sulla stessa materia con la medesima controparte.

Come accennato nel par. 2 di questo capitolo, anche la competenza dell'Unione nel settore della riammissione concorre con quella dei suoi Stati membri. Con la precisazione che, in tal caso, l'esercizio della competenza innesca l'effetto di *pre-emption*. Ciò significa che, una volta conferito alla Commissione il mandato negoziale per la conclusione di un accordo di riammissione con un Paese terzo, gli Stati membri non possono più contrarre obblighi di riammissione a livello bilaterale con la stessa controparte[205].

---

[204] In tal senso v. M. Broberg, R. Holdgaard, *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon: Commission V. Council (Philippines PCFA)*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 547 ss., spec. p. 561 e p. 566; S. Poli, *The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Instruments, Techniques and Legal Problems*, in *European Papers*, 2020, p. 71 ss., spec. p. 89 s.

[205] Salvo diversa previsione specifica contenuta nei singoli ARUE: come visto, infatti, tutti gli accordi di riammissione finora conclusi dall'Unione contengono una clausola che autorizza gli Stati membri a stipulare, a livello bilaterale, successivi protocolli attuativi con i Paesi terzi.

Orbene, dalla giurisprudenza suesposta discende che, anche dopo la conclusione da parte dell'Unione di un accordo quadro contenente una clausola di riammissione, gli Stati membri restano liberi di stipulare con la medesima controparte tanto accordi bilaterali di cooperazione contenenti clausole di riammissione quanto veri e propri accordi di riammissione, fintantoché la Commissione non riceva il mandato a negoziare un ARUE con lo Stato terzo con il quale aveva in precedenza concluso l'accordo di cooperazione.

Infine, un'ultima riflessione in tema di competenza a stipulare scaturisce dal confronto tra le clausole di riammissione formulate come meri obblighi a contrarre, sul modello di quella contenuta nell'accordo di cooperazione con le Filippine, e clausole di riammissione dettagliate e direttamente applicabili. Un esempio di questo secondo tipo è rappresentato dalla clausola contenuta nell'accordo di Samoa, che ha sostituito il precedente accordo di Cotonou. Rinviando l'esame di detta clausola al cap. IV, par. 9, in questa sede ci limitiamo a rilevare quanto segue. Clausole del genere disciplinano la procedura di riammissione con un grado di dettaglio paragonabile a quello degli accordi di riammissione: a differenza della clausola esaminata dalla Corte nella sentenza *Commissione c. Consiglio*, quella prevista dall'accordo di Samoa contiene "una regolamentazione delle modalità concrete dell'attuazione della cooperazione in materia di riammissione". Di conseguenza, argomentando *a contrario* dalla sentenza *Commissione c. Consiglio*, sembra corretto ritenere che, laddove siffatte clausole fossero inserite in accordi di cooperazione allo sviluppo, questi ultimi dovrebbero essere fondati, oltreché sull'art. 209 TFUE, anche sull'art. 79, par. 3, TFUE. In tal caso, una volta concluso l'accordo dell'Unione, gli Stati membri non potrebbero più stipulare accordi bilaterali di riammissione con la stessa controparte.

8. (segue) Lo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati

L'utilizzo di strumenti afferenti a basi giuridiche proprie della cooperazione allo sviluppo per realizzare obiettivi della politica

migratoria caratterizza anche alcuni meccanismi di finanziamento istituiti dall'Unione europea per far fronte alla crisi migratoria verificatasi a partire dal 2015.

Il riferimento è, in particolare, al c.d. Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati ("*EU Facility for refugees in Turkey*", nel prosieguo anche: Strumento): si tratta di un meccanismo di messa in comune dei fondi istituito *ad hoc* con una decisione della Commissione per coordinare finanziamenti provenienti da numerosi strumenti esistenti[206]. Esso è stato introdotto come misura compensativa rispetto alla Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016: rinviando l'esame di detta Dichiarazione al cap. IX del presente lavoro, in questa sede è sufficiente ricordare che con essa il governo turco si è impegnato a contenere i flussi e ad accogliere i richiedenti protezione sul proprio territorio.

Lo Strumento ha mobilitato sei miliardi di euro, erogati in due *tranches* da tre miliardi ciascuna: tale sostegno economico è utilizzato per finanziare progetti a supporto dei rifugiati e delle comunità di accoglienza, specialmente in materia di assistenza umanitaria, salute, istruzione e infrastrutture[207]. Tali progetti proseguono fino

[206] Decisione della Commissione, del 24 novembre 2015, relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, e successive modificazioni.

[207] Il 28 giugno 2018 il Consiglio europeo ha deciso di avviare la seconda *tranche* della dotazione finanziaria dello Strumento. Mentre la prima *tranche* doveva finanziare progetti che si sarebbero esauriti nel 2021, la seconda doveva finanziare progetti implementati fino al 2025 (v. Commissione europea, EU-Turkey Statement. Four years on, marzo 2020, disponibile *online*). Tuttavia, dal momento che la crisi in Siria si è protratta nel tempo, il termine ultimo per la prima *tranche* è stato prorogato fino a giugno 2025 (v. Corte dei conti, relazione speciale n. 6, 2024, Lo Strumento per i rifugiati in Turchia. Vantaggioso per i rifugiati e per le comunità che li ospitano, ma l'impatto e la sostenibilità non sono ancora garantiti, disponibile *online*, p. 9). Per un elenco degli interventi attuati nei diversi settori prioritari con i finanziamenti provenienti dallo Strumento v. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 19 dicembre 2024, Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024) 593 def, par. 4.

al 2025; inoltre, per dare continuità ai risultati ottenuti e fornire assistenza supplementare ai rifugiati in Turchia fino al 2027, nel 2024 l'Unione ha stanziato un importo di oltre due miliardi di euro al di fuori dello Strumento[208].

La progressiva erogazione dei finanziamenti dello Strumento è stata espressamente condizionata al rispetto, da parte della Turchia, degli impegni assunti nell'ambito del piano d'azione comune UE-Turchia, adottato il 15 ottobre 2015, di cui la successiva Dichiarazione UE-Turchia costituisce attuazione[209-210]. Il piano d'azione comune ha individuato una serie di azioni da intraprendere al fine, da un lato, di supportare le persone cui è stata riconosciuta la protezione temporanea in Turchia e le comunità che le accolgono e, dall'altro, di rafforzare la cooperazione nella lotta all'immigrazione clandestina.

La Commissione ha selezionato i progetti da finanziare sulla base di priorità da essa predeterminate, ferma restando la premi-

---

[208] V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024) 593 def, cit., par. 3. Per un quadro generale di tutti i finanziamenti che l'Unione ha stanziato a favore della Turchia dal 2015 al 2025 e delle relative fonti v. Corte dei conti, relazione speciale n. 6, 2024, Lo Strumento per i rifugiati in Turchia, cit., p. 10.

[209] Ciò risulta espressamente dalla decisione della Commissione del 2016, che modifica la precedente decisione istitutiva dello Strumento: v. art. 1 della decisione della Commissione, del 10 febbraio 2016, relativa allo strumento per i rifugiati in Turchia che modifica la decisione C(2015) 9500 della Commissione del 24 novembre 2015. In dottrina è stato rilevato che le modifiche apportate da tale decisione mirerebbero a conferire una "parvenza intergovernativa" allo Strumento che, invece, sulla base della decisione istitutiva del 2015, appariva come un'entità marcatamente comunitaria: sul punto, e sulle ulteriori modifiche apportate dalla decisione del 2016, v. T. Spijkerboer, E. Steyger, *European External Migration Funds and Public Procurement Law*, in *European Papers*, 2019, p. 493 ss., spec. p. 504 ss.

[210] Sul meccanismo di condizionalità tra l'erogazione del sostegno economico da parte dell'Unione e la collaborazione della Turchia nel contenimento dei flussi v. S. Carrera, L. den Hertog et al, *Oversight and Management of the EU Trust Funds. Democratic Accountability Challenges and Promising Practices, Study requested by the CONT committee*, 2018, PE 603.821, disponibile *online*, p. 35 ss.

nenza delle iniziative "che forniscono assistenza umanitaria immediata, assistenza allo sviluppo e altre forme di assistenza ai rifugiati e alle comunità di accoglienza, nonché alle autorità nazionali e locali per gestire e affrontare le conseguenze dell'afflusso di rifugiati"[211].

Inoltre, alla Commissione è stata affidata anche l'attuazione dei progetti e l'allocazione delle risorse[212], mentre un comitato direttivo, composto da due rappresentanti della Commissione e da un rappresentante per ciascuno Stato membro e per il Regno Unito, è stato incaricato di formulare "orientamenti strategici sul coordinamento dell'assistenza da fornire". La Turchia è stata chiamata a partecipare al comitato con funzioni consultive[213].

Quanto alla prima *tranche* di finanziamenti, l'importo grava per due terzi sui bilanci degli Stati membri e per un terzo sul bilancio dell'Unione. Con riferimento, invece, alla seconda rata, due terzi dei finanziamenti provengono dal bilancio dell'Unione e il restante terzo dai bilanci degli Stati membri. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, l'intero importo risulta finanziato dal bilancio dell'Unione. Infatti, i contributi a carico degli Stati membri sono stati iscritti nel bilancio dell'Unione come entrate con destinazione specifica esterna, per essere poi destinati alle linee di bilancio dello strumento di

[211] V. art. 6, par. 2, della decisione della Commissione, relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, cit.

[212] V. artt. 3 e 6 della decisione della Commissione, relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, cit. La Commissione può attuare i progetti attraverso la gestione diretta o indiretta: nel primo caso, i progetti sono attuati direttamente dal governo turco, mentre nel secondo la gestione dei progetti è affidata alle agenzie delle Nazioni Unite e alle organizzazioni non governative: v. Corte dei conti, relazione speciale n. 6, 2024, Lo Strumento per i rifugiati in Turchia, cit., p. 26 s.

[213] V. art. 5 della decisione della Commissione, relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, cit.

assistenza preadesione e degli aiuti umanitari[214]. Ciò significa che lo Strumento attinge, da un lato, agli aiuti umanitari e, dall'altro, agli aiuti non umanitari, quali lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento europeo di vicinato, lo strumento di cooperazione allo sviluppo e lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace[215].

La provenienza dei fondi costituisce, probabilmente, la ragione per cui la decisione istitutiva di tale meccanismo è basata sugli artt. 210, par. 2, e 214, par. 6, TFUE: essi attribuiscono alla Commissione il potere di adottare "qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento" tra le azioni dell'Unione e quelle degli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario.

A questo riguardo, è interessante osservare che i progetti non sono stati finanziati per mezzo di strumenti aventi basi giuridiche di politica migratoria, come ad esempio il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI), pur potendo esso essere utilizzato per contribuire agli obiettivi della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo[216].

---

[214] V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024) 593 def, cit., par. 3.

[215] V. relazione speciale presentata dalla Corte dei Conti in virtù dell'art. 287, par. 4, secondo comma, TFUE, Lo strumento per i rifugiati in Turchia: assistenza utile, ma sono necessari miglioramenti per ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi, n. 27, 2018, punti 7 ss. In argomento, v. anche L. Den Hertog, *EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis'. Reconfiguring the Funding Landscape*, Bruxelles, 2016, disponibile *online*. Den Hertog sottolinea, peraltro, come "the reconfigured funding landscape thus entails a reconfiguration of the organisational landscape between Commission DGs and the European External Action Service (EEAS). However, as this reconfiguration does not increase the overall EU budget, this additional funding means reduced funding somewhere else" (p. 8).

[216] V. art. 3 del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

Il ricorso da parte dell'Unione a strumenti propri della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario al fine di conseguire obiettivi di politica migratoria ha suscitato critiche da parte delle Istituzioni – soprattutto del Parlamento europeo e della Corte dei conti – e degli studiosi[217-218].

In particolare, si è osservato che la prassi in esame avvalora la stretta correlazione tra le misure di rafforzamento delle capacità dei Paesi terzi nella gestione dei flussi migratori e lo sviluppo di detti Paesi. Tuttavia, come detto nel paragrafo precedente, per quanto la cooperazione allo sviluppo presenti un carattere multidimensionale, tale correlazione appare, in concreto, piuttosto debole, specialmente se si considera che il contrasto dell'immigrazione irregolare

[217] V. la relazione speciale della Corte dei Conti n. 27, 2018, Lo strumento per i rifugiati in Turchia: assistenza utile, ma sono necessari miglioramenti per ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi, cit., punto 20; P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally*, cit., spec. p. 178 s.; V. Moreno-Lax, P. De Bruycker, E. Tsourdi, J. Allsopp, *The EU Approach on Migration in the Mediterrean*, *Study requested by the LIBE Committee*, 2021, PE 694.413, disponibile *online*, p. 140 ss., dove si rileva, *inter alia*, che l'istituzione dello Strumento non è stata preceduta da alcuna valutazione in merito al suo potenziale impatto sui diritti fondamentali delle persone coinvolte, né sono stati introdotti meccanismi volti a monitorarne l'attuazione.

[218] Aspre critiche sono state sollevate anche in relazione ai *Trust Funds*, il più noto dei quali è probabilmente il c.d. *EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTFA)*, che non costituisce oggetto della presente trattazione. Analogamente allo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, esso è fondato su basi giuridiche relative alla politica di cooperazione allo sviluppo e l'erogazione del sostegno ai Paesi terzi beneficiari è condizionato alla loro cooperazione in materia di contenimento dei flussi e prevenzione dell'immigrazione clandestina. Tuttavia, a differenza dello Strumento, l'EUTFA si compone per la maggior parte di fondi provenienti da contribuzioni volontarie degli Stati membri ed è finanziato solo in misura minore con il bilancio dell'UE. Inoltre, trattandosi di uno strumento emergenziale, la sua istituzione non richiede il coinvolgimento del Parlamento europeo, il che contrasta con i principi di equilibrio istituzionale, trasparenza e buona amministrazione che dovrebbero caratterizzare l'operato delle Istituzioni comunitarie. Si veda sul punto il rapporto del Parlamento europeo, del 28 giugno 2016, Report on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid (2015/2341(INI)), disponibile *online*; T. Spijkerboer, E. Steyger, *European External Migration Funds and Public Procurement Law*, cit.

persegue non tanto lo sviluppo economico e sociale dei Paesi terzi, quanto piuttosto gli interessi dell'Unione. Per questo motivo, l'utilizzo di strumenti propri di dette politiche per finanziare o per consentire l'adozione di misure volte alla cooperazione coi Paesi terzi nel controllo delle frontiere e nel contenimento dei flussi potrebbe porsi in contrasto con il principio di attribuzione di cui all'art. 5 TUE, che impone all'Unione di agire "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"[219].

Per quanto concerne, poi, l'aiuto umanitario, l'art. 214, par. 1, TFUE, stabilisce che questa politica è volta "a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni". Le misure adottate in virtù di tale base giuridica prevedono supporto immediato e temporaneo in caso di specifiche situazioni emergenziali[220]: a fronte di meccanismi istituiti un decennio fa e tuttora in corso di attuazione, qual è lo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, ci si interroga sull'opportunità di far ricorso a misure emergenziali per far fronte a fenomeni migratori destinati a perdurare nel tempo.

Inoltre, è stato evidenziato che il ricorso a strumenti propri della cooperazione allo sviluppo per perseguire obiettivi di politica migratoria ha delle ripercussioni sul piano pratico. Da un lato, la prassi in parola comporta una distrazione di fondi, i quali sono utilizzati per scopi differenti rispetto a quelli cui sarebbero destinati[221];

---

[219] Si noti che, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza, tale principio è applicabile all'azione dell'Unione tanto sul piano interno, quanto sulla scena internazionale: in tal senso v. ad es. Corte giust., 1° ottobre 2009, C-370/07, *Commissione c. Consiglio*, punto 46 e giurisprudenza ivi citata.

[220] V. G. D'Agnone, *La politica di cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*, cit., p. 170, dove si legge che "l'aiuto umanitario ha in principio carattere puntuale, temporaneo, circoscritto nel tempo".

[221] V. rapporto del Parlamento europeo, del 22 febbraio 2017, Report on addressing

d'altro lato, tali fondi beneficiano i Paesi terzi da cui proviene un forte afflusso di migranti, a detrimento dello sviluppo di quei Paesi terzi da cui originano flussi in misura inferiore.

refugee and migrant movements: the role of EU External Action (2015/2342(INI)), disponibile *online*, punto 76, in cui il Parlamento europeo lamenta "that the Commission did not propose to increase the budgetary means for external action – a budget heading which was already relatively low – but instead is redirecting development instruments towards migration, thus diverting from other priorities".

CAPITOLO II

I vincoli all'esercizio delle competenze esterne derivanti dal diritto primario

1. I principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione

Per trattare dei vincoli all'esercizio delle competenze esterne derivanti dal diritto primario, è necessario prendere le mosse dai principi su cui si fonda l'azione esterna dell'Unione e dagli obiettivi che essa deve perseguire, quali risultano dall'art. 21 TUE[222].

Quanto ai primi, l'art. 21, par. 1, TUE, stabilisce che l'azione esterna dell'Unione è fondata sui seguenti principi: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Si tratta di principi che

[222] Su cui v. in dottrina M.E. Bartoloni, E. Cannizzaro, *Articolo 21 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 222 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 881 ss.; M.E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 11 ss.; M.E. Bartoloni, *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 1 ss., spec. p. 4 ss.; S. Kolarz, *Values in the EU External Action: Mechanisms of Implementation and Their Outcomes*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2025, p. 194 ss.

coincidono, in larga misura, con i valori che l'art. 2 TUE pone a fondamento della stessa Unione europea[223].

Con riferimento ai secondi, l'art. 21, par. 2, TUE, elenca le finalità cui deve tendere l'azione esterna dell'Unione: esse vanno dall'affermazione dei principi poc'anzi citati al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, dall'aiuto umanitario alla promozione della crescita sostenibile dei Paesi in via di sviluppo e della liberalizzazione degli scambi commerciali, dalla salvaguardia della sicurezza e dell'indipendenza dell'Unione alla tutela dell'ambiente a livello internazionale.

Questa disposizione rappresenta una specificazione dell'art. 3, par. 5, TUE, il quale enuncia gli obiettivi che l'Unione si prefigge di raggiungere nell'ambito della sua azione esterna. Nella specie, esso statuisce che "nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".

Si potrebbe pensare che l'art. 21 TUE sia stato introdotto dai redattori del Trattato di Lisbona allo scopo di circoscrivere l'azione esterna dell'Unione ai soli interventi in linea con i principi e gli obiettivi ivi menzionati. Se così fosse, l'elenco di cui all'art. 21 TUE avrebbe carattere tassativo ed escluderebbe qualsiasi azione esterna dell'Unione volta a perseguire finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle individuate dalla disposizione in questione[224]. In realtà, la formulazione generica dell'art. 21 TUE e l'ampiezza delle finalità ivi indicate inducono a ritenere che le Istituzioni godano di un cer-

[223] V. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 881.

[224] V. M. E. Bartoloni, *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, cit., p. 6.

to margine di discrezionalità quanto alla definizione degli obiettivi che l'Unione può perseguire nell'ambito della sua azione esterna. Di conseguenza, la disposizione in esame non mira tanto a limitare l'azione esterna dell'Unione, quanto piuttosto a garantire una maggiore coerenza tra i diversi settori in cui essa si articola[225]. Peraltro, la stessa esigenza di rendere maggiormente unitaria e coerente l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si rinviene anche nell'art. 21, par. 3, primo comma, TUE, il quale impone all'Unione di rispettare i principi e di perseguire gli obiettivi di cui all'art. 21, parr. 1 e 2, TUE, nell'elaborazione e nell'attuazione dei vari settori dell'azione esterna dell'Unione. Il riferimento è, in particolare, alla PESC, alle politiche disciplinate nella parte quinta del TFUE – vale a dire la politica commerciale comune, la cooperazione con i Paesi terzi e l'aiuto umanitario – nonché agli aspetti esterni delle altre politiche materiali dell'Unione. Quest'ultima categoria è quella che più ci interessa, poiché in essa rientra la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. Infatti, sebbene la disciplina relativa all'azione esterna dell'Unione in detta materia non trovi una regolamentazione sistematica nei Trattati, il richiamo alle "altre politiche nei loro aspetti esterni" operato dall'art. 21, par. 3, primo comma, TUE, fa sì che l'Unione sia tenuta al rispetto dei principi e al perseguimento degli obiettivi sin qui esaminati allorché adotta atti in questa materia. E perdipiù, come si spiegherà nel cap. III, par. 7, tale obbligo vale tanto per l'azione esterna che si estrinseca attraverso strumenti vincolanti, quanto per quella realizzata per il tramite di atti di *soft law*.

[225] In tal senso v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 882, in cui si legge che la funzione dei principi e degli obiettivi di cui all'art. 21 TUE è quella di "assicurare la coerenza generale della partecipazione dell'Unione alla vita di relazione internazionale, inquadrando la stessa, a qualunque titolo svolta, all'interno di una cornice di politica estera unitaria". Nello stesso senso v. anche M.E. Bartoloni, E. Cannizzaro, *Articolo 21 TUE*, cit., spec. p. 227; B. Van Vooren, *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 231 ss., spec. p. 240.

2. La procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione

Prima di esaminare le diverse fasi della procedura relativa alla conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea, quali risultano dall'art. 218 TFUE, è opportuno svolgere la seguente precisazione preliminare: la previsione di disposizioni che disciplinano le procedure di adozione degli atti dell'Unione, tanto sul piano interno quanto sulla scena internazionale, non è fine a se stessa. Al contrario, le procedure sottendono rilevanti questioni di natura "costituzionale"[226].

In particolare, come evidenziato dall'Avvocato generale Tesauro nelle sue conclusioni relative alla causa *Francia c. Commissione*, l'art. 218 TFUE assume una "valenza 'costituzionale' nell'economia complessiva del Trattato", nella misura in cui definisce "gli assetti e gli equilibri istituzionali" che caratterizzano l'Unione europea come organizzazione "fondata sul principio di legalità e sulle competenze di attribuzione"[227].

Innanzitutto, quindi, viene il rilievo il principio dell'equilibrio istituzionale, il quale impone a ciascuna Istituzione di agire "nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste"[228]. Secondo la giurisprudenza, tale principio implica che "ogni istituzione esercit[a] le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni"[229]. In effetti, la definizione del ruolo che ciascuna delle Istituzioni coinvolte è chiamata a svolgere nella procedura di stipulazione degli accordi consente di comprendere com'è distribuito il potere politico tra le stesse.

---

[226] P. Koutrakos, *EU External Relations Law*, cit., p. 158 ss.

[227] V. conclusioni AG Tesauro 16 dicembre 1993, C-327/91, *Francia c. Commissione*, punti 34 e 37.

[228] Art. 13, par. 2, TUE.

[229] Corte giust., sentenza 6 ottobre 2015, C-73/14, *Consiglio c. Commissione*, punto 61 e giurisprudenza ivi citata.

Al riguardo, va sottolineato sin d'ora che l'art. 218 TFUE istituisce un parallelismo tra la procedura di conclusione degli accordi internazionali e le procedure previste per l'adozione degli atti interni: invero, come statuito dalla Corte di giustizia, la disposizione in questione "mira a riflettere, sul piano esterno, la ripartizione dei poteri tra istituzioni applicabile a livello interno, in particolare mediante l'istituzione di una simmetria tra la procedura di adozione di atti dell'Unione a livello interno e la procedura di adozione degli accordi internazionali, al fine di garantire che, con riguardo a una data materia, il Parlamento e il Consiglio dispongano degli stessi poteri, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale previsto dai trattati"[230].

Pertanto, similmente alle procedure previste per l'adozione degli atti sul piano interno, la procedura in esame vede il coinvolgimento della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio[231]. Mentre quest'ultimo ricopre un ruolo preminente in tutte le fasi della procedura, il Parlamento europeo interviene solo nella fase finale relativa alla conclusione degli accordi e il suo coinvolgimento varia a seconda dei poteri ad esso attribuiti nelle procedure interne. Quanto poi alla Commissione, cui è riconosciuto il potere d'iniziativa normativa sul piano interno, questa Istituzione è competente per quanto concerne la negoziazione degli accordi, eccezion fatta per quelli che riguardano la PESC, che sono negoziati dall'Alto Rappresentante[232].

Ancora a livello preliminare, va precisato che l'esame delle procedure mette in luce la questione della legittimazione democratica dell'azione esterna dell'Unione e dei meccanismi di natura politica e giurisdizionale funzionali a garantirne il controllo. A tal proposi-

---

[230] V. Corte giust., sentenza 4 settembre 2018, C-244/17, *Commissione c. Consiglio (Accordo con il Kazakhstan)*, punto 22 e giurisprudenza ivi citata.

[231] Salvo che l'accordo riguardi la PESC, nel qual caso ad essere coinvolti sono l'Alto Rappresentante e il Consiglio.

[232] M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 57.

to, come si dirà, viene in rilievo il ruolo svolto rispettivamente dal Parlamento europeo e dalla Corte di giustizia[233].

Tanto premesso, è necessario illustrare come si è giunti all'attuale formulazione dell'art. 218 TFUE.

Come detto nel cap. I, par. 1, il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare maggiormente il ruolo dell'Unione europea sulla scena internazionale e rendere più coerente la sua azione esterna. In quest'ottica, oltre a riconoscere espressamente personalità giuridica all'Unione e a introdurre previsioni relative alle competenze esterne, i redattori del Trattato hanno riunito in un'unica disposizione la disciplina concernente la procedura di conclusione degli accordi internazionali[234].

In precedenza, infatti, si rinveniva una bipartizione tanto sotto il profilo della soggettività internazionale dell'Unione quanto con riferimento alla procedura di stipulazione degli accordi: mentre gli accordi rientranti nelle materie della PESC e dell'ex terzo pilastro erano conclusi dall'Unione ai sensi degli artt. 24 e 38 TUE, la Comunità europea stipulava gli accordi rientranti negli altri settori seguendo la procedura di cui all'art. 300 TCE[235].

L'attuale art. 218 TFUE risulta dalla fusione di dette disposizioni e prevede una disciplina unificata per la conclusione di accordi internazionali con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che "per rispondere ad esigenze di chiarezza, di coerenza e di razionalizzazione", l'art. 218 TFUE "prevede ormai una procedura unificata e di portata generale riguardante la negoziazione e la conclusione degli accordi inter-

---

[233] P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 193 s.

[234] Sulla procedura di stipulazione degli accordi internazionali dell'Unione europea v. M. Gatti, P. Manzini, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1703 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 905 ss.; M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, cit., p. 57 ss.; P. Koutrakos, *EU External Relations Law*, cit., p. 137 ss.

[235] Per un'analisi di queste procedure si veda S. Amadeo, *Unione europea e* treaty-making power, cit., p. 189 ss.

nazionali che l'Unione è competente a concludere nei suoi settori d'azione, ivi inclusa la PESC"[236].

Ciononostante, l'unificazione non può dirsi completa. Infatti, da un lato, apposite disposizioni del TFUE prevedono una disciplina diversa per la conclusione di accordi internazionali in specifiche materie[237]; d'altro lato, lo stesso art. 218 TFUE racchiude al suo interno procedure differenti a seconda del tipo di accordo internazionale che l'Unione intende concludere[238].

La trattazione seguente si concentra sulla procedura relativa alla stipulazione degli accordi internazionali in materia di immigrazione e asilo, facendone emergere le differenze rispetto a quella prevista per la conclusione degli accordi riguardanti la PESC o altri settori materiali.

Le Istituzioni coinvolte nella procedura in questione sono la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia.

Il ruolo centrale è, senza dubbio, ricoperto dal Consiglio, il quale ha un potere decisionale su tutte le fasi della procedura: esso infatti "autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi"[239].

D'altro canto, anche la Commissione assume un ruolo rilevante, visto che il Consiglio può deliberare solo a seguito di una raccomandazione o di una proposta di questa Istituzione.

La procedura prende avvio con la fase dei negoziati: la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio in vista dell'apertura degli stessi. Diversamente, se l'accordo riguarda principalmente o esclusivamente la PESC, il potere di iniziativa compete all'Alto Rappresentante.

---

[236] Corte giust., sentenza 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, punto 52.

[237] Il riferimento è agli artt. 207 TFUE e 219 TFUE.

[238] A. Mignolli, *Commento all'art. 218 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1789 ss., spec. p. 1791.

[239] Art. 218, par. 2, TFUE.

Il Consiglio, per parte sua, adotta una decisione con cui autorizza l'avvio dei negoziati e designa il negoziatore in funzione della materia riguardata dall'accordo[240]. In particolare, a rivestire tale ruolo è di regola la Commissione, salvo nell'ipotesi in cui l'accordo concerna la PESC, nel qual caso esso è negoziato dall'Alto Rappresentante[241]. Qualora l'invece l'accordo comprenda trasversalmente materie rientranti sia nella PESC che in altre politiche esterne, il Consiglio nomina una squadra di negoziatori composta dall'Alto Rappresentante e da membri della Commissione. In tal caso, il capo della squadra di negoziato sarà il soggetto che rappresenta il contenuto preponderante dell'accordo[242].

In questa fase, il Consiglio ha la facoltà di impartire direttive al negoziatore e di designare un comitato speciale composto da rappresentanti dei governi degli Stati membri, che deve "essere consultato nella conduzione dei negoziati"[243]. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che, al fine di poter permettere al comitato speciale di svolgere la propria funzione consultiva, il negoziatore deve comunicargli tutte le informazioni relative all'andamento dei negoziati, con particolare riferimento alle posizioni delle Parti[244]. Inoltre, essa ha aggiunto che, allorché detta le direttive di negoziato, il Consiglio può prevedere le "modalità procedurali che disciplinino la procedura di informazione, di comunicazione e di consultazione" tra il comitato speciale e il negoziatore[245].

Simili poteri di indirizzo, riconosciuti al Consiglio dall'art. 218, par. 4, TFUE, comportano una limitazione dell'autonomia del nego-

---

[240] Art. 218, par. 3, TFUE.

[241] Il ruolo di negoziatore ricoperto dalla Commissione ben si comprende alla luce dell'art. 17 TUE, che attribuisce alla Commissione la rappresentanza esterna dell'Unione, salvo nei casi in cui essa è affidata all'Alto rappresentante e negli altri casi previsti dai Trattati: v. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 196.

[242] R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 907.

[243] Art. 218, par. 4, TFUE.

[244] Corte giust., sentenza 16 luglio 2015, C-425/13, *Commissione c. Consiglio*, punto 66.

[245] *Ibidem*, punto 78.

ziatore nella conduzione dei negoziati. Tale compressione si spiega alla luce del fatto che il Consiglio non può modificare un progetto di accordo negoziato con un Paese terzo, potendo soltanto accettarlo o respingerlo nella sua totalità. Nel secondo caso, il Consiglio dovrà chiedere al negoziatore di riaprire il negoziato con la controparte. Pertanto, si può immaginare che l'indirizzo fornito dal Consiglio, direttamente o attraverso i pareri del comitato speciale, condurrà più agevolmente all'approvazione dell'accordo.

Questo elemento differenzia il potere del Consiglio sul piano esterno da quello ad esso riconosciuto nell'ambito delle procedure di adozione degli atti sul piano interno: infatti, nell'ambito di queste ultime, il Consiglio può modificare le proposte della Commissione o dell'Alto Rappresentante[246].

Ad ogni modo, i poteri di indirizzo riconosciuti al Consiglio non sono illimitati. Al riguardo, la Corte di giustizia ha statuito che né il Consiglio né il comitato speciale possono impartire al negoziatore "posizioni di negoziato dettagliate" e vincolanti: ciò, infatti, violerebbe il principio dell'equilibrio istituzionale nei rapporti tra il negoziatore e il Consiglio, così come essi sono definiti dall'art. 218, par. 4, TFUE[247].

La fase dei negoziati si chiude con la firma dell'accordo, che ha valore di autenticazione del testo risultante dall'esito dei negoziati[248]. L'art. 218, par. 5, TFUE, stabilisce che la firma dell'accordo è autorizzata dal Consiglio, il quale adotta a tal fine un'apposita decisione, su proposta del negoziatore. Detta decisione può anche prevedere, laddove opportuno, l'applicazione provvisoria dell'accordo, in attesa della sua conclusione formale, che ne determina l'entrata in vigore[249].

---

[246] Per queste considerazioni v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 908.

[247] Corte giust., C-425/13, *Commissione c. Consiglio*, cit., punti 85-93.

[248] V. art. 10 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati e art. 10 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali.

[249] Art. 218, par. 5, TFUE. L'applicazione provvisoria è, di norma, autorizzata

È interessante osservare che la disposizione da ultimo citata nulla dice circa il soggetto incaricato di firmare l'accordo, limitandosi a prevedere che il Consiglio autorizza la firma. Né gli artt. 300 TCE e 24 TUE – i quali, come detto, disciplinavano la procedura relativa alla stipulazione degli accordi internazionali prima della riforma operata dal Trattato di Lisbona – si occupavano di questo aspetto. Pertanto, in una fase antecedente all'introduzione dell'art. 218 TFUE, la competenza a designare il firmatario dell'accordo era stata attribuita, in via di prassi, al Consiglio, ritenendo tale potere insito in quello relativo all'autorizzazione alla firma. Nell'esercizio di detta competenza, il Consiglio provvedeva a designare quale firmatario dell'accordo, alternativamente, il rappresentante permanente presso l'Unione dello Stato membro che esercitava la presidenza di turno del Consiglio o un membro della Commissione. Talvolta, il Consiglio attribuiva il potere di firma congiuntamente a entrambi. Una simile prassi è perdurata in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[250].

Nella sentenza *Commissione c. Consiglio*, del 9 aprile 2024, la Corte di giustizia ha ritenuto la prassi in questione contraria al principio dell'equilibrio istituzionale sancito dall'art. 13 TUE, nonché all'art. 17, par. 1, sesta frase, TUE, che attribuisce alla Commissione la competenza ad assicurare "la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati"[251]. Di conseguenza, la

---

nel caso degli accordi misti, la cui entrata in vigore potrebbe altrimenti essere ritardata a causa delle procedure di ratifica dell'accordo, da esperirsi in tutti gli Stati membri.

[250] V. M. Gatti, P. Manzini, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, cit., p. 1724 s.

[251] Corte giust., sentenza 9 aprile 2024, C-551/21, *Commissione c. Consiglio (firma di accordi internazionali)*. Per un commento v. D. Genini, *Breaking a Tradition: How Signing of Agreements Is No Longer a Matter for the Council*, in *European Papers*, 2024, p. 145 ss.; F. Tomazini de Sousa, *Who You Gonna Call? Insights from the ECJ's Case C-551/21 on the Signature of International Agreements*, in *European Papers*, 2024, p. 121 ss.; A. Rizzo, *La Corte di giustizia definisce la* vexata quaestio *della firma degli accordi internazionali dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, anticipa-

Corte ha annullato la decisione con cui il Consiglio aveva autorizzato la firma del protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nell'ambito della pesca tra l'Unione europea e la Repubblica gabonese, nella parte in cui tale decisione autorizzava il presidente del Consiglio a designare la persona abilitata a firmare il protocollo a nome dell'Unione.

La Corte di giustizia è giunta a questa conclusione interpretando l'art. 218, par. 5, TFUE, alla luce degli artt. 16 e 17 TUE, che precisano le competenze riconosciute dai Trattati rispettivamente al Consiglio e alla Commissione. Mentre il Consiglio, a termini dell'art. 16, parr. 1 e 6, TUE, definisce le politiche dell'Unione e, nella sua formazione "Affari esteri", ne elabora l'azione esterna, la Commissione, in virtù dell'art. 17, par. 1, sesta frase, TUE, garantisce, come regola generale, la rappresentanza esterna dell'Unione nei settori diversi dalla PESC.

Orbene, la Corte ha sottolineato che il trasferimento della rappresentanza esterna dalla presidenza di turno del Consiglio alla Commissione è opera del Trattato di Lisbona: infatti, le versioni precedenti dei Trattati non contenevano una disposizione simile a quella di cui all'art. 17, par. 1, sesta frase, TUE[252]. Secondo la Corte, tale modifica mira a "rafforzare la visibilità e il riconoscimento internazionali dell'Unione, assicurando che i rappresentanti dei paesi terzi non siano più esposti ai cambiamenti nella rappresentanza esterna dell'Unione che derivavano dalla rotazione della presidenza del Consiglio tra gli Stati membri e siano in contatto non con rappresentanti degli Stati membri presso l'Unione, ma con rappresentanti di quest'ultima, designati dall'Alto rappresentante nell'ambito della PESC e dalla Commissione in ogni altro ambito delle relazioni esterne dell'Unione"[253].

---

zione fascicolo Convegno Forum PIUE del 24 ottobre 2024.

[252] Corte giust., C-551/21, *Commissione c. Consiglio (firma di accordi internazionali)*, cit., punti 48, 49 e 60.

[253] *Ibidem*, punto 49.

Pertanto, in seguito a detta modifica non si può più ritenere che il potere di rappresentanza esterna spetti al Consiglio. Né tale potere può considerarsi insito in quello di adottare la decisione relativa all'autorizzazione alla firma dell'accordo, previsto dall'art. 218, par. 5, TFUE: infatti, questa decisione "fa parte degli atti di definizione delle politiche dell'Unione e di elaborazione dell'attività esterna di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 16, [parr. 1 e 6, TUE]", in quanto implica una valutazione degli interessi dell'Unione nell'ambito delle relazioni con la controparte e richiede "ponderazioni tra gli interessi divergenti rientranti nell'ambito di tali relazioni"[254].

La designazione del firmatario dell'accordo internazionale costituisce un atto distinto e ulteriore rispetto alla decisione relativa alla sua autorizzazione: esso non richiede quelle valutazioni politiche che spettano, in quanto tali, al Consiglio, consistendo piuttosto "nell'abilitare una o più persone ad agire a nome dell'Unione nei confronti del paese terzo interessato"[255]. In tal modo, la designazione del firmatario dell'accordo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, nella misura in cui consente di individuare la persona che, apponendo la propria firma sull'accordo internazionale a nome dell'Unione, "esprime […] la manifestazione della volontà dell'Unione, quale definita dal Consiglio, nei confronti del paese terzo con cui tale accordo è stato negoziato"[256].

Stante che la manifestazione di volontà espressa dal rappresentante, a nome del rappresentato, nei confronti di un terzo costituisce l'atto tipico della rappresentanza, la Corte di giustizia ha concluso che, in virtù dell'17, par. 1, sesta frase, TUE, "gli interventi necessari ai fini della firma di un accordo internazionale dopo che tale firma è stata autorizzata dal Consiglio […] rientrano, al di fuori della PESC, nell'ambito della competenza della Commissione ad «assicura[re] la rappresentanza esterna dell'Unione», a meno che

[254] *Ibidem*, punto 66.
[255] *Ibidem*, punti 67-69.
[256] *Ibidem*, punto 72.

il trattato UE o il trattato FUE non attribuiscano la competenza a organizzare tale firma a un'altra istituzione dell'Unione"[257].

In definitiva, la pronuncia in esame è di fondamentale importanza, in quanto ha chiarito, una volta per tutte, che l'Istituzione dotata del potere di designare il firmatario dell'accordo è la Commissione.

Ai fini del presente lavoro, è poi interessante osservare che, oltre a quest'ultimo merito, la sentenza in questione ne ha anche un altro, che consiste nell'aver allineato la procedura di stipulazione degli accordi internazionali a quella di adozione degli strumenti non vincolanti.

A tal riguardo, occorre preliminarmente osservare che, come si dirà più nel dettaglio nel cap. III, la procedura prevista all'art. 218 TFUE riguarda unicamente gli accordi internazionali dell'Unione. In altre parole, essa si applica solamente a quegli accordi che fanno sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti, qualsiasi sia il *nomen iuris* loro attribuito, non invece agli strumenti non vincolanti i quali, per definizione, non producono simili effetti. Nel silenzio dei Trattati, la Corte di giustizia ha escluso che l'inapplicabilità dell'art. 218 TFUE agli strumenti non vincolanti comporti il riconoscimento in capo all'Unione del potere illimitato di adottarli. In particolare, nella sentenza *Consiglio c. Commissione*, del 28 luglio 2016, esaminata nel cap. III, par. 5, la Corte ha chiarito che, nell'adottare tali strumenti, il Consiglio e la Commissione devono agire entro i limiti delle rispettive competenze, così come esse sono stabilite dagli artt. 16 e 17 TUE, al fine di rispettare il principio dell'equilibrio istituzionale. Pertanto, anche nel caso degli strumenti non vincolanti, l'autorizzazione all'apertura dei negoziati e alla firma spettano al Consiglio, mentre la Commissione ha il compito di condurre i negoziati e di designare il firmatario degli strumenti, assicurando così la rappresentanza esterna dell'Unione.

In questo senso, la Corte di giustizia ha dettato una disciplina omogenea per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'U-

[257] *Ibidem*, punto 77.

nione tanto negli accordi internazionali quanto negli strumenti non vincolanti, attribuendola, in via generale, alla Commissione[258].

Tornando ora alla disciplina prevista dall'art. 218 TFUE, occorre tenere presente che, come detto poc'anzi, la firma dell'accordo ha la funzione di autenticarne il testo. Inoltre, in linea con quanto previsto dall'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, essa fa sorgere in capo all'Unione l'obbligo di astenersi dal compiere atti che priverebbero l'accordo del suo oggetto e del suo scopo[259]. La firma dell'accordo non produce, invece, l'ulteriore effetto di vincolare l'Unione sul piano internazionale; a tal fine, è necessaria la decisione relativa alla conclusione dell'accordo, adottata dal Consiglio su proposta del negoziatore ai sensi dell'art. 218, par. 6, TFUE[260].

Le decisioni del Consiglio relative alla conclusione degli accordi internazionali nel settore dell'immigrazione e dell'asilo sono strutturate come segue.

Nel preambolo figura l'indicazione della base giuridica posta a fondamento degli accordi, unitamente ad alcuni considerando relativi agli obiettivi e alle funzioni degli accordi, nonché alla partecipazione ad essi di Irlanda e Danimarca. Su quest'ultimo aspetto si tornerà nel par. 6 del presente capitolo.

Nel testo, il Consiglio approva formalmente gli accordi a nome dell'Unione, incarica il presidente del Consiglio di notificare alla

---

[258] Una soluzione del genere era già stata auspicata dalla dottrina tempo addietro: v., al riguardo, le considerazioni svolte da M. Gatti, P. Manzini, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, cit., spec. p. 1723 ss. e p. 1732 s.

[259] Analoga previsione si ritrova anche all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali del 1986.

[260] Si noti che la procedura solenne, descritta dal Trattato, non esclude che l'Unione si vincoli all'accordo attraverso una procedura semplificata, vale a dire con la sola decisione di firma, senza che si renda necessaria l'ulteriore fase di conclusione dell'accordo: sul punto v. M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, cit., p. 60; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 908.

controparte l'avvenuto espletamento delle procedure di approvazione degli accordi ai fini della loro entrata in vigore e designa la Commissione quale rappresentante dell'Unione in seno agli organi istituiti dagli accordi stessi[261].

Di norma, le decisioni di conclusione degli accordi internazionali sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata, al pari delle altre deliberazioni adottate da questa Istituzione nel corso della procedura. Tuttavia, in linea con il principio del parallelismo tra procedure interne ed esterne, l'art. 218, par. 8, TFUE, dispone che il Consiglio delibera all'unanimità per tutti gli accordi riguardanti settori in cui l'unanimità è richiesta sul piano interno. Inoltre, il voto all'unanimità in seno al Consiglio è previsto nel caso degli accordi di associazione, degli accordi di cooperazione finanziaria e tecnica con i Paesi candidati all'adesione e dell'accordo di adesione dell'Unione alla CEDU[262].

Quanto al Parlamento europeo, il suo coinvolgimento e i suoi poteri sono senz'altro più pregnanti durante la fase finale della procedura. Cionondimeno, esso può svolgere un ruolo rilevante anche nella fase dei negoziati. In particolare, in linea con quanto prescritto dall'art. 218, par. 10, TFUE, su cui ci soffermeremo a breve, esso deve ricevere informazioni da parte delle altre Istituzioni circa l'andamento dei negoziati. Ciò gli consente di esprimersi, seppur con un atto non vincolante, sugli accordi da concludere. Invero, l'art. 117, par. 4, del regolamento di procedura del Parlamento europeo attribuisce a questa Istituzione il potere di adottare, in ogni fase dei negoziati e anche successivamente, fino alla conclusione

[261] V. ad es. la decisione del Consiglio, del 14 aprile 2014, relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia; la decisione (UE) 2020/752 del Consiglio, del 27 maggio 2020, sulla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti; la decisione (UE) 2020/729 del Consiglio, del 26 maggio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro.

[262] V. art. 218, par. 8, TFUE.

dell'accordo internazionale in questione, "raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione o al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e chiedere che esse siano prese in considerazione prima della conclusione di tale accordo"[263]. Il Parlamento europeo adotta tali raccomandazioni sulla base di una relazione presentata dalla commissione parlamentare competente.

Benché non vincolanti, le raccomandazioni sono strumenti con cui il Parlamento europeo può far valere la propria posizione sugli accordi da concludere, esercitando così un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione. In certi casi, dette raccomandazioni possono influenzare, anche in modo significativo, l'andamento dei negoziati. Come si dirà nel cap. VI, parr. 4 e 7 del presente lavoro, questo è avvenuto in occasione dei negoziati relativi alla conclusione dell'accordo sullo *status* con la Mauritania: in quel caso, la raccomandazione del Parlamento europeo ha evidenziato i rischi di violazione dei diritti fondamentali e degli obblighi in materia di protezione internazionale che la stipulazione di un simile accordo avrebbe comportato[264]. È interessante notare che, sebbene la Commissione abbia replicato puntualmente ai rilievi del Parlamento europeo, in seguito i negoziati si sono interrotti, verosimilmente anche per effetto della raccomandazione in questione[265].

Come anticipato, il coinvolgimento del Parlamento europeo è assai più significativo nella fase finale della procedura, vale a dire quella di conclusione dell'accordo. In particolare, l'art. 218, par. 6,

[263] V. regolamento del Parlamento europeo, X legislatura, luglio 2024.

[264] V. la raccomandazione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI).

[265] V. il documento della Commissione, Follow-up to the European Parliament non-legislative resolution on the negotiations on a status agreement between the European Union and the Islamic Republic of Mauritania on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the Islamic Republic of Mauritania, disponibile *online*.

lett. b), TFUE, prevede, come regola generale, l'obbligo in capo al Consiglio di consultare il Parlamento europeo prima di adottare la decisione di conclusione dell'accordo. Si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante. In caso di urgenza, il Consiglio può stabilire un termine entro cui il Parlamento europeo deve pronunciarsi, trascorso il quale il Consiglio può deliberare anche in assenza del parere. Per contro, nelle ipotesi previste dall'art. 218, par. 6, lett. a), TFUE, la decisione del Consiglio di conclusione dell'accordo necessita di essere previamente approvata dal Parlamento europeo, il quale dispone, quindi, di un potere di veto sulla stipulazione dell'accordo[266].

Per quanto qui interessa, tra i casi elencati da quest'ultima disposizione figurano gli accordi che riguardano settori cui sul piano interno si applica la procedura legislativa ordinaria, fra i quali rientrano anche il controllo delle frontiere, l'immigrazione e l'asilo. Ad essi si aggiungono gli accordi in settori per i quali gli atti interni sono adottati con la c.d. procedura speciale per approvazione, nonché quelli che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione. Simili previsioni tracciano un parallelismo tra procedure interne ed esterne di adozione degli atti, salvaguardando le compe-

[266] A. Mignolli, *Commento all'art. 218 TFUE*, cit., p. 1800. In alcuni casi il Parlamento europeo ha esercitato tale potere, rifiutando di approvare la decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo. Ciò è avvenuto in relazione ad accordi suscettibili di incidere negativamente sulla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. È il caso, ad esempio, dell'accordo tra Unione europea e Stati Uniti relativo al trasferimento di dati finanziari di milioni di cittadini europei alle autorità americane per finalità di contrasto al terrorismo: v. accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, in *GUUE* L 195 del 27 luglio 2010, p. 5. Sul rifiuto del Parlamento di approvare la decisione di conclusione dell'accordo si veda J. Monar, *The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 143 ss.

tenze legislative e di bilancio attribuite al Parlamento europeo sul piano interno[267].

Inoltre, le altre ipotesi in cui è richiesta la previa approvazione del Parlamento europeo sono gli accordi di associazione, l'accordo di adesione dell'Unione alla CEDU e gli accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione.

In casi di urgenza il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine entro il quale il primo deve pronunciarsi; trascorso invano tale termine, l'accordo si intende non approvato dal Parlamento europeo, il che impedisce al Consiglio di adottare la relativa decisione di conclusione[268].

Infine, il coinvolgimento del Parlamento europeo è escluso nel caso di accordi concernenti la PESC[269].

Indipendentemente dalla materia riguardata dall'accordo e, dunque, dal grado di coinvolgimento del Parlamento europeo

---

[267] V. Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 54-56, dove si legge che "l'articolo 218, paragrafo 6, TFUE istituisce una simmetria tra la procedura di adozione di atti dell'Unione a livello interno e la procedura di adozione degli accordi internazionali, al fine di garantire che, con riguardo a una data materia, il Parlamento e il Consiglio dispongano degli stessi poteri, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati". In dottrina si veda P. Koutrakos, *EU External Relations Law*, cit., p. 152 s.

[268] R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 910.

[269] V. art. 218, par. 6, secondo comma, TFUE, il quale letteralmente esclude qualsiasi coinvolgimento del Parlamento europeo soltanto per gli accordi che riguardano "esclusivamente" la PESC, lasciando intendere, al contrario, che questo sarebbe necessario nel caso di un accordo concernente la PESC in via soltanto principale, ma non esclusiva. In realtà, la Corte di giustizia ha escluso una soluzione del genere, precisando che il ruolo del Parlamento europeo va stabilito con riferimento alla sua giurisprudenza sulla base giuridica. Essa prevede che, nel caso di un atto che persegue una pluralità di finalità, la base giuridica è quella che riflette la finalità preponderante dell'atto. Similmente, quindi, laddove un accordo riguardi in via principale settori diversi dalla PESC, si renderà necessario il coinvolgimento del Parlamento europeo; al contrario, nel caso di un accordo concernente soprattutto la PESC, il Parlamento europeo non dovrà essere interpellato: v. Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 57 ss.; sentenza 14 giugno 2016, C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, punto 55.

nell'adozione della relativa decisione di conclusione, l'art. 218, par. 10, TFUE, attribuisce ad esso il diritto di essere "immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura"[270]. Tale obbligo di informazione s'impone tanto al negoziatore quanto al Consiglio[271] e si estende, per espressa previsione, a tutte le fasi della procedura inclusi, come detto, i negoziati[272].

Secondo la giurisprudenza, l'obbligo previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE, costituisce espressione del principio democratico su cui l'Unione è fondata e risponde a due esigenze fondamentali: da un lato, fa sì che "il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni". Dall'altro, l'obbligo di informazione "contribuisce a garantire l'unità e la coerenza di tale azione [esterna]"[273]. Ciò vale anche se l'accordo in questione riguarda esclusivamente la PESC: invero, la circostanza per cui il ruolo del Parlamento europeo in detto settore è piuttosto limitato non comporta il venir meno di qualsivoglia forma di controllo democratico da parte di questa Istituzione[274].

Il mancato rispetto dell'obbligo di informazione provoca l'invalidità della decisione di conclusione dell'accordo, che risulta affetta da un vizio di forma sostanziale[275]. Né un simile vizio è sanabile con la pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, dal momento che l'obbligo di informazione e quello di

[270] Sulle modalità di attuazione di questa previsione si veda l'accordo interistituzionale tra la Commissione e il Parlamento adottato ai sensi dell'art. 295 TFUE: accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, in *GUUE* L 304 del 20 novembre 2010, p. 47, e successive modificazioni.

[271] Corte giust., C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit., punto 73.

[272] Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio,* cit., punto 86.

[273] Corte giust., C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit., punti 70-72.

[274] *Ibidem*, punto 69. V. anche Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 84.

[275] *Ibidem*, punti 84-85. V. anche Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 80, 86 e 87.

pubblicazione perseguono finalità tra loro diverse. Mentre quest'ultimo, come si dirà, garantisce la pubblicità degli atti dell'Unione e costituisce condizione per la loro entrata in vigore, l'obbligo di informazione previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE, è volto a consentire al Parlamento europeo di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione[276].

L'obbligo di informazione del Parlamento europeo riveste un'importanza fondamentale anche con riferimento agli strumenti non vincolanti dell'Unione europea: a questo aspetto è dedicato il cap. III, par. 6, del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si fa rinvio.

L'art. 218 TFUE contiene inoltre, al suo par. 9, una previsione relativa alla fase di esecuzione degli accordi conclusi dall'Unione. Tale disposizione assoggetta alla medesima procedura due ipotesi tra loro differenti: essa, infatti, attribuisce al Consiglio il potere di adottare, su proposta del negoziatore, da un lato, una decisione di sospensione dell'accordo e, dall'altro, una decisione "che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici".

In entrambi i casi si prevede una procedura semplificata: il Consiglio adotta la decisione in questione su proposta della Commissione o dell'Alto Rappresentante, a seconda dell'oggetto dell'accordo, senza il coinvolgimento del Parlamento europeo.

La seconda ipotesi riguarda accordi internazionali la cui esecuzione richiede l'istituzione di appositi organi incaricati di adottare atti aventi effetti giuridici: può trattarsi, ad esempio, di accordi di associazione o di accordi che istituiscono organismi tecnici di cooperazione[277].

---

[276] Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 79; C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit., punti 79-80.

[277] M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, cit., p. 67 s.

La prima ipotesi concerne, invece, una situazione patologica, in cui si rende necessario procedere alla sospensione totale o parziale dell'applicazione dell'accordo. In linea con il diritto internazionale generale, la sospensione di un accordo può verificarsi, ad esempio, con il consenso delle Parti o in caso di inadempimento o di mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della sua conclusione[278]. Inoltre, la sospensione di un accordo internazionale può essere decisa in seguito alla violazione del diritto internazionale generale, dei principi democratici e delle norme che tutelano i diritti umani[279].

Per quanto riguarda la prassi relativa agli accordi in materia di politica migratoria, va detto che nel novembre 2021 il Consiglio ha deciso di sospendere parzialmente l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti concluso nel 2020 con la Bielorussia. Tale decisione si fonda proprio sull'art. 218, par. 9, TFUE, e su di una previsione, contenuta nell'accordo stesso, che legittima ciascuna Parte a sospenderlo totalmente o parzialmente[280]. In particolare, la decisione ha sospeso le previsioni dell'accordo che prevedono la facilitazione del rilascio dei visti di breve durata con riferimento ad alcune categorie di ufficiali e pubblici funzionari del regime bielorusso, tra i quali membri di delegazioni ufficiali, membri dei governi e parlamenti nazionali e regionali, membri della Corte costituzionale e della Corte suprema nell'esercizio delle loro funzioni[281].

Il provvedimento è stato adottato in risposta ai c.d. attacchi ibridi, ossia alle azioni intraprese dalla Bielorussia al fine di agevolare la migrazione irregolare verso il territorio degli Stati mem-

---

[278] V. rispettivamente gli artt. 57, 60 e 62 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

[279] P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 209.

[280] V. la decisione (UE) 2021/1940 del Consiglio, del 9 novembre 2021, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti e l'art. 14, par. 5, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti.

[281] V. art. 1 della decisione da ultimo citata.

bri, nell'ottica di utilizzare le persone coinvolte come strumento di pressione nei confronti dell'Unione europea[282]. Si inquadra in questa strategia anche la decisione del governo bielorusso – poi confermata da un'apposita legge votata dal parlamento dell'ex repubblica sovietica – di sospendere l'accordo di riammissione concluso con l'Unione contestualmente all'accordo sui visti. La sospensione dell'ARUE costituisce, a sua volta, una reazione rispetto alle misure restrittive adottate dall'Unione nei confronti della Bielorussia, a causa della politica repressiva posta in essere dal regime di questo Paese[283].

Sempre con riferimento alla prassi, il 9 settembre 2022 il Consiglio ha deciso la sospensione totale dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti concluso dall'Unione con la Federazione russa[284]. Tale decisione si fonda sull'art. 218, par. 9, TFUE, nonché su un'apposita disposizione dell'accordo in questione, che legittima le Parti a sospendere in tutto o in parte l'accordo per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica[285]. Detta misura è stata adottata in risposta all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, posta in essere "in flagrante violazione del diritto internazionale"[286]. La sospensione totale dell'accordo mira "a tutelare gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri"[287] e sostituisce la de-

[282] Sui c.d. attacchi ibridi v. A. Rasi, *La reazione della Polonia alla condotta bielorussa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDIBlog*, 30 dicembre 2021, disponibile *online*.

[283] V. cons. nn. 4 e 5 della dec. 2021/1940, cit.

[284] V. decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio, del 9 settembre 2022, sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa.

[285] V. art. 15, par. 5, dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa.

[286] V. cons. n. 8 della dec. 2022/1500, cit.

[287] V. cons. n. 9 della dec. 2022/1500, cit.

cisione di sospensione parziale dello stesso, adottata dal Consiglio il giorno successivo all'aggressione[288].

Da ultimo, il 27 gennaio 2025 il Consiglio ha disposto la sospensione parziale dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Georgia[289]. Tale decisione costituisce la reazione ad alcune azioni poste in essere dalla Georgia in violazione dei diritti umani e dei principi democratici, che sono state ritenute dall'Unione incoerenti con i suoi valori, al punto da aver provocato l'arresto del processo di adesione della Georgia all'Unione europea[290].

Tornando ora all'analisi dell'art. 218 TFUE, l'ultima questione da affrontare in questa sede è quella relativa alla funzione consultiva della Corte di giustizia. A questo riguardo, l'art. 218, par. 11, TFUE, stabilisce che ciascuno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono rivolgersi alla Corte di giustizia per domandare un parere circa la compatibilità con i Trattati di un accordo che si prevede di stipulare.

Quanto all'oggetto del parere, esso può riguardare sia "la compatibilità con le disposizioni dei trattati di un accordo progettato" sia, com'è accaduto più spesso nella prassi, "la competenza dell'Unione o di una sua istituzione a concludere tale accordo"[291].

Si tratta di un parere vincolante: pertanto, se esso è negativo, "l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati"[292]. A fronte del parere negativo della Corte, di norma, le Istituzioni procedono alla modifica del progetto

[288] V. decisione (UE) 2022/333 del Consiglio, del 25 febbraio 2022, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa.

[289] V. decisione (UE) 2025/170 del Consiglio, del 27 gennaio 2025, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti.

[290] V. cons. nn. 4-7 della dec. 2025/170, cit.

[291] V. art. 196, par. 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, del 25 settembre 2012.

[292] Art. 218, par. 11, TFUE.

di accordo da concludere: questa opzione è, infatti, più agile rispetto alla procedura di revisione dei Trattati[293].

Ad ogni modo, se l'accordo fosse stipulato nonostante il parere negativo della Corte, la decisione del Consiglio relativa alla sua conclusione potrebbe essere impugnata nell'ambito di un ricorso per annullamento; del pari, la Corte di giustizia potrebbe essere chiamata a pronunciarsi sulla sua validità attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale[294].

Infatti, l'art. 218, par. 11, TFUE, appresta uno strumento di controllo preventivo, volto a scongiurare il rischio che l'annullamento della decisione di conclusione dell'accordo intervenga dopo la sua entrata in vigore, potendo dare luogo alla responsabilità internazionale dell'Unione nel caso in cui, a seguito dell'annullamento, l'Unione si trovasse nell'impossibilità di adempiere agli obblighi assunti in virtù dell'accordo stesso[295].

Per contro, la competenza consultiva della Corte non mira a tutelare gli interessi del soggetto che richiede il parere, essendo a tal fine esperibile il ricorso di annullamento contro la decisione di conclusione dell'accordo adottata dal Consiglio, nonché la richiesta, "in tale occasione, [di] provvedimenti provvisori in sede di urgenza"[296].

Una volta stipulati secondo la procedura prescritta dall'art. 218 TFUE, gli accordi internazionali dell'Unione sono pubblicati, unitamente alla decisione del Consiglio relativa alla loro conclusione, nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Per quanto riguarda l'obbligo di pubblicazione delle decisioni del Consiglio relative alla conclusione degli accordi internazionali,

---

[293] M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, cit., p. 75.

[294] R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 412.

[295] Corte giust., parere 11 novembre 1975, n. 1/75, *sul progetto di accordo riguardante una norma sulle spese locali elaborato dall'OCSE*, in *Racc.*, p. 1355, spec. p. 1360.

[296] Corte giust., parere 13 dicembre 1995, n. 3/94, *Accordo quadro sulle banane*, punti 21-22.

esso discende dall'art. 297, par. 2, secondo comma, TFUE, il quale impone la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle decisioni non legislative delle Istituzioni che non designano i destinatari: le decisioni di conclusione degli accordi internazionali adottate dal Consiglio sono atti non legislativi di questo tipo.

Con riferimento all'obbligo di pubblicazione del testo degli accordi internazionali, questo si ricava dall'art. 13, par. 1, del reg. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: detta disposizione prevede che, oltre agli atti che devono essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ai sensi dell'art. 297 TFUE, vi debba essere pubblicata una serie di documenti tra i quali figurano, alla lett. f), gli accordi internazionali conclusi dall'Unione[297].

Gli accordi internazionali dell'Unione entrano a far parte del suo ordinamento giuridico a partire dalla data della loro entrata in vigore: tale effetto è assicurato dall'art. 216, par. 2, TFUE, il quale dispone che "gli accordi conclusi dall'Unione europea vincolano le istituzioni dell'Unione e i suoi Stati membri"[298].

Quanto al rango degli accordi internazionali nel sistema delle fonti, la disposizione da ultimo citata fa sì che essi si collochino in una posizione intermedia tra il diritto primario e il diritto derivato. In particolare, con riferimento ai rapporti con il diritto primario, gli accordi sono subordinati ai Trattati, alla Carta e ai principi generali e, perciò, devono conformarvisi. Il contrasto dell'accordo con il diritto primario ne comporta l'illegittimità. Conseguentemente, la decisione del Consiglio relativa alla sua conclusione, in quanto atto di un'Istituzione destinato a produrre effetti giuridici, potrà essere annullata dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE[299]. Ciò è

[297] V. art. 13, par. 1, lett. f), del reg. (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

[298] L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 244 ss.; P. Koutrakos, *EU External Relations Law*, cit., p. 209 ss.

[299] P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 288 ss.

volto ad assicurare che l'azione esterna dell'Unione sia sottoposta, al pari di quella sul piano interno, agli strumenti di controllo giurisdizionale previsti dai Trattati[300].

A tale sindacato successivo si aggiunge, come visto, il controllo preventivo esercitato per il tramite della competenza consultiva della Corte di giustizia di cui all'art. 218, par. 11, TFUE.

Infine gli accordi internazionali, in quanto atti adottati dalle Istituzioni e che fanno parte dell'ordinamento dell'Unione, sono soggetti alla competenza pregiudiziale della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE[301].

3. I vincoli all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione derivanti dal rispetto dei diritti fondamentali: un quadro d'insieme

L'esercizio delle competenze attribuite all'Unione è soggetto all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali. Si tratta di un vincolo derivante dal diritto primario che informa l'azione dell'Unione tanto sul piano interno quanto sulla sfera internazionale.

La centralità dei diritti fondamentali per la costruzione dell'ordinamento dell'Unione europea si desume fin dall'art. 2 TUE il quale, nell'elencare i valori fondativi dell'Unione, menziona il "rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze"[302].

---

[300] In tal senso v. Corte giust., sentenza 9 agosto 1994, C-327/91, *Francia c. Commissione*, punti 14-17. Si vedano altresì le conclusioni presentate il 16 dicembre 1993 nella medesima causa dall'AG Tesauro, cit., punti 9-11.

[301] In questo senso v. già Corte giust, sentenza 30 aprile 1974, 181/73, *Haegeman*, punti 2-6.

[302] Sul valore dell'art. 2 TUE e sulla questione della tutela dei valori in esso contenuti v. E. Cannizzaro, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in A.A.V.V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.

Per quanto riguarda la politica di immigrazione e asilo, un espresso riferimento all'obbligo dell'Unione di rispettare i diritti fondamentali è contenuto nell'art. 67 TFUE il quale, in apertura del Titolo V della parte terza del TFUE, statuisce che "l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri"[303].

Accanto a detta disposizione, ai fini della nostra trattazione è poi opportuno ricordare l'art. 78, par. 1, TFUE: nell'attribuire alle Istituzioni il potere di adottare atti di diritto derivato in materia di asilo e protezione internazionale, esso impone loro espressamente di sviluppare una politica "volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento", conformando tale politica "alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti".

Sebbene la Convenzione di Ginevra e i trattati internazionali a tutela dei diritti umani non siano, in senso stretto, fonti del diritto dell'Unione, essi sono vincolanti per gli Stati membri. Inoltre, in virtù della disposizione citata, questi atti fungono da parametri cui la politica di asilo dell'Unione è tenuta a conformarsi[304].

Con specifico riferimento alla sfera esterna, l'obbligo di rispettare i principi e i valori dell'Unione è prescritto dall'art. 21 TUE, che abbiamo esaminato all'inizio del presente capitolo. Come detto in quella sede, pur essendo collocata in apertura delle disposizioni che disciplinano la PESC, tale disposizione è applicabile altresì alla dimensione esterna della politica migratoria, in virtù dell'espresso

[303] Art. 67, par. 1, TFUE.

[304] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 6 s. Si veda anche A. Di Pascale, *Commento all'art. 78 TFUE*, cit., p. 836, dove si afferma che il rispetto del principio del non respingimento e della Convenzione di Ginevra "sono richiamati come limiti vincolanti" all'azione legislativa dell'Unione in materia d'asilo.

richiamo, operato dall'art. 21, par. 3, TUE, "alle altre politiche nei loro aspetti esterni"[305].

La protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione è assicurata da una pluralità di fonti normative. In seguito alla riforma operata con il Trattato di Lisbona, esse si trovano elencate all'art. 6 TUE, che menziona la Carta dei diritti fondamentali (nel prosieguo, anche: Carta), la CEDU e i principi generali, di cui fanno parte i diritti garantiti dalla CEDU, nonché quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri[306].

La Carta e i principi generali costituiscono fonti di rango primario direttamente vincolanti, mentre la CEDU, come si dirà, vincolerà l'Unione solo se essa vi aderirà. Fintanto che l'Unione non sarà parte della Convenzione, le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito: Corte EDU), continueranno a fungere da fonti di ispirazione per ricostruire il contenuto e la portata dei principi generali, nonché ad assumere rilevanza per l'interpretazione e l'applicazione della Carta, come previsto dalle disposizioni contenute nel suo titolo VII.

La trattazione che segue si concentra dapprima sulla Carta e, in particolare, sul suo ambito di applicazione, al fine di chiarire in che misura i diritti in essa contenuti possono essere invocati anche nel settore della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. In seguito, ci soffermeremo sui vincoli all'esercizio delle competenze esterne dell'Unione nella materia in esame che derivano, seppur indirettamente, dalla CEDU.

---

[305] L' art. 21, par. 3, primo comma, TUE, statuisce infatti che "nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2".

[306] Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea v. L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 205 ss.

4. (segue) I vincoli derivanti dalla Carta

L'art. 6, par. 1, TUE, come riformato dal Trattato di Lisbona, attribuisce alla Carta valore giuridico vincolante, annoverandola tra le fonti di rango primario: in particolare, esso conferisce alla Carta "lo stesso valore giuridico dei trattati"[307].

Per quanto qui interessa, il rango primario della Carta (e dei principi generali in materia di diritti fondamentali) comporta che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione debbano ad essi conformarsi. In caso contrario, la Corte di giustizia può pronunciarsi, *ex* art. 218, par. 11, TFUE, nel senso dell'incompatibilità del progetto di accordo con il diritto primario[308] o, nel caso in cui questo sia già stato concluso, annullare la decisione di conclusione dell'accordo in esito al ricorso di cui all'art. 263 TFUE. La Corte potrebbe altresì dichiarare invalido l'accordo in esito al rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE.

Con riferimento agli accordi internazionali stipulati dall'Unione nel settore della politica migratoria, si sottolinea fin d'ora che questi, formalmente, assicurano il rispetto dei diritti fondamentali. Come si vedrà, apposite disposizioni in essi contenute ribadiscono espressamente il rispetto dei diritti dell'uomo e degli obblighi derivanti dai pertinenti strumenti internazionali, specialmente dalla CEDU e dalla Convenzione di Ginevra[309].

---

[307] In precedenza, il valore giuridico della Carta era rimasto incerto, dal momento che si trattava di uno strumento predisposto da un'apposita Convenzione, approvato dal Consiglio europeo e successivamente "proclamato" dai presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Nizza nel 2000.

[308] In tal senso v. Corte giust., parere 26 luglio 2017, n. 1/15, *Accord PNR UE-Canada*, punto 70.

[309] Pertanto, con riferimento alla tutela dei diritti degli stranieri, il problema che si pone non riguarda l'illegittimità degli accordi, ma il trattamento riservato alle persone che si trovano sul territorio dei Paesi partner, ad esempio perché vi hanno fatto ritorno in esecuzione di un accordo concluso dall'Unione. Come si vedrà nel cap. IV, par. 12, le criticità che gli accordi di riammissione presentano in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali non riguardano tanto la validità degli

Oltre a chiarire il rango della Carta nella gerarchia delle fonti, l'art. 6 TUE precisa altresì, da un lato, che le disposizioni della stessa non comportano un'estensione delle competenze attribuite all'Unione dai Trattati e, dall'altro, che la Carta è interpretata conformemente alle disposizioni contenute nel suo titolo VII, nonché alla luce delle c.d. spiegazioni, un documento di carattere esplicativo predisposto all'atto della redazione della versione originaria della Carta[310].

Quanto all'ambito di applicazione della Carta, esso è definito dal suo art. 51, il quale dispone che la Carta si applica "alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati"[311]. In altri termini, detta disposizione individua come destinatari sia le Istituzioni e, più in generale, gli organi dell'Unione, sia gli Stati membri.

Con riferimento alle Istituzioni e agli organi dell'Unione, l'ambito di applicazione della Carta è individuato in rapporto al principio di sussidiarietà: esso è volto soprattutto ad evitare che le competenze attribuite all'Unione dai Trattati subiscano un'estensione in virtù dell'applicazione della Carta stessa[312].

---

accordi in sé, quanto piuttosto la loro attuazione.

[310] Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in *GUUE* C 303 del 14 dicembre 2007, p. 17.

[311] Art. 51, par. 1, della Carta.

[312] F. Di Majo, A. Rizzo, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2588 ss., spec. p. 2615. Peraltro, il saldo ancoraggio della Carta al principio del rispetto delle competenze così come attribuite dai Trattati è ribadito anche dall'art. 51, par. 2, della Carta, laddove si ribadisce che "la presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati".

Quanto agli Stati membri, l'applicazione della Carta è definita in rapporto all'attuazione del diritto dell'Unione. Ciò significa che gli Stati membri sono tenuti all'osservanza delle previsioni in essa contenute esclusivamente quando danno attuazione al diritto dell'Unione; in tutti gli altri casi, l'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali non discende dal diritto dell'Unione, ma dai rispettivi ordinamenti interni, nonché dalla loro adesione alla CEDU.

La formula utilizzata dall'art. 51 della Carta è interpretata estensivamente dalla Corte di giustizia, in linea con la sua precedente giurisprudenza relativa all'ambito di applicazione dei principi generali in materia di diritti fondamentali, stando alla quale questi ultimi avrebbero dovuto applicarsi alla normativa nazionale rientrante nel campo di applicazione del diritto comunitario[313].

Confermando tale orientamento, la Corte di giustizia ritiene che la Carta si applichi non solo quando gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ma anche in tutti i casi in cui questi agiscono nel campo di applicazione dei Trattati. Di conseguenza, la circostanza per cui una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ne comporta l'assoggettamento ai diritti garantiti dalla Carta. Detto altrimenti, l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta, non potendo perciò darsi ipotesi rientranti nel diritto dell'Unione senza che i diritti fondamentali trovino applicazione[314]. Ciò al fine di evitare "vuoti di tutela", ossia situazioni non coperte dall'obbligo del rispetto dei diritti fondamentali.

Per contro, la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali assicurati dalla Carta (e dai principi generali) non opera in relazione alle fattispecie non coperte dal diritto dell'Unione, come confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *X e X* del 7 marzo 2017[315].

---

[313] V. ad es. Corte giust., sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, *Grogan*, punto 31. Si vedano inoltre le spiegazioni all'art. 51, cit., e la giurisprudenza ivi citata.

[314] Corte giust., sentenza 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punti 19-22.

[315] Corte giust., sentenza 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X*, sulla quale v. S.

Tale pronuncia concerneva una richiesta di visto a validità territoriale limitata *ex* art. 25, par. 1, del reg. 810/2009, rivolta da una famiglia siriana all'ambasciata belga a Beirut e finalizzata ad accedere al territorio belga al fine di proporvi domanda di protezione internazionale.

Dal canto suo, la Corte ha escluso che il regolamento in questione disciplini i c.d. visti umanitari, ossia i visti richiesti con l'intento di recarsi sul territorio degli Stati membri al fine di presentarvi una richiesta di asilo[316]. Secondo la Corte, infatti, tali visti sono qualificabili come visti per soggiorni di lunga durata e perciò, in quanto tali, esorbitano dalle previsioni contenute nel reg. 810/2009, il quale disciplina unicamente il rilascio di visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen.

Dalla circostanza per cui le domande di visto per motivi umanitari rivolte alle rappresentanze degli Stati membri in territorio extraeuropeo non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione deriva che agli stranieri è preclusa la possibilità di invocare il divieto di *refoulement* e il diritto d'asilo garantiti dalla Carta[317] nei confronti della decisione di rifiuto del visto emessa dallo Stato membro interessato[318].

Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 34; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 271 ss.

[316] Sui visti per motivi umanitari v. G. Cellamare, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 527 ss.

[317] V. artt. 4, 19, par. 2, e 18 della Carta.

[318] Ad una diversa conclusione perviene invece l'AG Mengozzi, il quale ritiene che "l'intenzione dei ricorrenti nel procedimento principale di chiedere lo status di rifugiati una volta entrati nel territorio belga non può modificare né la natura né l'oggetto delle loro domande. In particolare, essa non può trasformarle in domande di visti di soggiorno di lunga durata né collocare tali domande al di fuori dell'ambito di applicazione del codice dei visti e del diritto dell'Unione". Pertanto, egli considera la situazione come rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: v. conclusioni AG Mengozzi 7 febbraio 2017, C-638/16 PPU, *X e X*, punti 50-53 e 58.

Vale la pena osservare che il criterio utilizzato dalla Carta per definire il proprio ambito di applicazione, così come esposto sin qui, si differenzia da quelli che si ritrovano nelle principali convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani, fra tutte la CEDU e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Invero, l'ambito di applicazione di detti strumenti è definito in virtù di un criterio *lato sensu* territoriale, o meglio in virtù del criterio della giurisdizione, intesa in senso "funzionale" come forma di controllo esercitata da un'entità statuale su un determinato territorio o su una determinata persona[319].

Diversamente, come detto, l'art. 51 della Carta non ne disciplina l'ambito applicativo da un punto di vista geografico: questo perché l'Unione europea, a differenza delle Parti contraenti della CEDU o del Patto, non è uno Stato che eserciti effettivamente la giurisdizione su di un proprio territorio[320]. Il territorio dell'Unione coincide con quello degli Stati membri i quali, entrando a far parte dell'Unione, non hanno rinunciato alla sovranità sul loro territorio[321]. Per questo motivo, l'ambito di applicazione della Carta è fortemente ancorato alle competenze attribuite all'Unione dai suoi Stati membri, in virtù di quel principio di attribuzione delle compe-

[319] L'art. 1 della CEDU statuisce che "le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione", mentre all'art. 2, par. 1, del Patto si legge che "each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant". Sull'ambito di applicazione della CEDU v. il paragrafo seguente.

[320] Così V. Moreno-Lax, C. Costello, *The Extraterritorial Application of the Charter: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, (eds.), *The Charter of Fundamental rights of the European Union: A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1657 ss.

[321] Sulla natura giuridica dell'Unione europea v. L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 52 ss. Sulla qualificazione dell'Unione come entità non statuale v. Corte giust., parere 18 dicembre 2014, n. 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 156.

tenze che, come affermato dalla Corte di giustizia, costituisce parte della struttura costituzionale dell'Unione[322].

Nei limiti dell'art. 51 della Carta, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali riguarda perciò tutti i settori in cui l'Unione esercita le proprie competenze, tanto che si tratti di competenze interne, quanto di competenze esterne, esplicite o implicite che siano[323]. Ciò è, peraltro, in linea con la funzione e la ragion d'essere delle norme sulla tutela dei diritti fondamentali, che è quella di costituire degli argini rispetto all'esercizio del potere da parte della pubblica autorità, limitandone in tal modo la discrezionalità[324].

In questo senso, l'osservanza dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta è condizionata al fatto che la situazione sia disciplinata dal diritto dell'Unione. Detto altrimenti, com'è stato autorevolmente affermato, "c'est le droit de l'Union qui délimite le champ d'application de la Charte et non pas le contraire"[325].

Pertanto, alla luce di quanto detto, il criterio territoriale non è pertinente per determinare l'ambito di applicazione della Carta[326].

---

[322] Corte giust., parere 2/13, cit., punto 165.

[323] F. Di Majo, A. Rizzo, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 2594 s.

[324] E. Cannizzaro, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 1093 ss.

[325] A. Tizzano, *L'application de la Charte de droit fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 429 ss., spec. p. 431. Similmente, si veda quanto scritto da K. Lenaerts, *The EU Charter of Fundamental Rights: Scope of Application and Method of Interpretation*, in M. D'Alessio, V. Kronenberger, V. Placco (dirs.), *De Rome à Lisbonne: les jurisdictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 107 ss., spec. p. 117, in cui si legge: "the Charter is the shadow of EU law. Just as an object defines the contours of its shadow, the scope of EU law determines that of the Charter".

[326] Si vedano in tal senso le conclusioni dell'AG Mengozzi nella causa C-638/16 PPU, *X e X*, cit., punti 89-94, in cui si legge che "i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, il cui rispetto s'impone ad ogni autorità degli Stati membri che agisca nel contesto del diritto dell'Unione, sono garantiti ai destinatari degli atti adottati da una tale autorità indipendentemente da qualsiasi criterio di territoria-

La distinzione tra le ipotesi di applicazione territoriale ed extraterritoriale dei diritti fondamentali da essa garantiti assume una rilevanza meramente "descrittiva": la questione principale da risolvere

---

lità". Invero, prosegue l'AG, ritenere che la Carta non trovi applicazione quando un'Istituzione o uno Stato membro che attua il diritto dell'Unione agisce extra territorialmente "equivarrebbe ad affermare che le situazioni previste dal diritto dell'Unione sfuggirebbero all'applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione", spezzando così il parallelismo tra azione dell'Unione e applicazione della Carta, affermato dalla stessa giurisprudenza a partire dalla sentenza *Åkerberg Fransson.* Peraltro, è opportuno precisare in questa sede che l'irrilevanza del criterio della giurisdizione per la determinazione dell'ambito di applicazione della Carta non è una posizione unanimemente condivisa. Invero, al criterio territoriale di cui all'art. 1 della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, ricorre l'AG Wathelet nelle sue conclusioni, presentate il 13 settembre 2016, in causa C-104/16 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, al fine di escludere l'applicazione extraterritoriale della Carta alla fattispecie sottoposta all'esame della Corte. Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di applicazione extraterritoriale della CEDU, l'AG riconosce che "i diritti fondamentali possono, a talune condizioni, produrre effetti extraterritoriali" e che "ciò avviene sicuramente in presenza di un'attività disciplinata dal diritto dell'Unione e condotta sotto il controllo effettivo dell'Unione e/o dei suoi Stati membri, ma al di fuori del loro territorio". Alla luce di detta premessa, questi conclude che "tuttavia, poiché, nella specie, né l'Unione né i suoi Stati membri esercitano un controllo sul Sahara occidentale e questo non fa parte dei territori ai quali il diritto dell'Unione è applicabile, deve escludersi l'applicabilità nella presente fattispecie della Carta dei diritti fondamentali" (punti 270-272). L'applicabilità dell'art. 1 CEDU per definire l'ambito di applicazione della Carta è sostenuta anche dal governo belga nelle osservazioni presentate nel procedimento che ha portato alla sentenza *X e X*, cit. Stando a tale posizione, l'art. 1 della CEDU sarebbe invocabile per determinare l'ambito di applicazione dei diritti della Carta corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU in virtù della clausola di equivalenza di cui all'art. 52, par. 3, della Carta. L'argomento è confutato dall'AG Mengozzi nelle sue conclusioni, cit., ai punti 95-101. In dottrina, sull'applicabilità extraterritoriale della Carta si veda altresì M. Cremona, J. Scott, *Introduction: EU Law Beyond EU Borders*, in M. Cremona, J. Scott (eds.), *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 1 ss., spec. p. 16 s., in cui Cremona e Scott sostengono che, malgrado la questione dell'applicazione extraterritoriale della Carta sia ancora, per certi versi, dibattuta, "it seems that the references to human rights in Article 3(5) and 21 TUE provide a firm basis for arguing that it carries a legal effect beyond the EU's territorial borders".

per stabilire l'applicabilità della Carta rimane quella relativa all'accertamento che la situazione in esame sia disciplinata dal diritto dell'Unione[327].

Di conseguenza, muovendo dall'irrilevanza del criterio della giurisdizione ai fini della determinazione dell'applicabilità dell'*acquis* comunitario in materia di diritti fondamentali, sembra corretto ritenere che il diritto dell'Unione adotti una concezione "a-territoriale" della portata dell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali, i quali trovano applicazione a tutte le situazioni da esso disciplinate[328]. Con la precisazione che, per poter applicare i diritti garantiti dalla Carta a situazioni esterne al territorio dell'Unione, è necessario che lo stesso diritto dell'Unione non osti a una simile eventualità.

A questo riguardo, è ormai consolidata la tesi per cui il diritto dell'Unione può essere applicato anche a situazioni che si verificano al di fuori dei confini degli Stati membri, purché vi sia un legame sufficientemente stretto della situazione con il diritto dell'Unione europea. In tal senso, la stessa Corte di giustizia ha chiarito che gli artt. 52 TUE e 355 TFUE, i quali elencano gli Stati membri dell'Unione, non escludono che "le norme comunitarie possano esplicare effetti al di fuori del territorio della Comunità"[329]. Tali disposizioni mirano a identificare i destinatari degli obblighi derivanti dai Trattati, assolvendo una funzione analoga a quella svolta dall'art. 51 della Carta, senza tuttavia circoscrivere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al territorio degli Stati membri[330].

---

[327] V. S. Peers, *Immigration, Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, in E. Guild, P. Minderhoud (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2012, p. 437 ss., spec. p. 449; J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory*, in *European Papers*, 2017, p. 571 ss., spec. p. 579.

[328] Per analoghe considerazioni v. E. Kassoti, *The Extraterritorial Applicability of the EU Charter of Fundamental Rights: Some Reflections in the Aftermath of the Front Polisario Saga*, in *European Journal of Legal Studies*, 2020, p. 117 ss.

[329] Corte giust., sentenza 30 aprile 1996, C-214/94, *Boukhalfa*, punti 14-15.

[330] Per questi rilievi e per l'esame della giurisprudenza rilevante v. M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford, 2012, p. 189 ss.; V. Moreno-Lax,

A conferma di quanto sinora esposto, è interessante rilevare che due atti di diritto derivato prevedono espressamente l'applicazione extraterritoriale del diritto dell'Unione nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo.

Il primo è il reg. 2019/1896, che disciplina l'attività di Frontex. In particolare, il suo art. 71, par. 3, che regola la cooperazione dell'Agenzia e degli Stati membri con i Paesi terzi, dispone che "l'Agenzia e gli Stati membri osservano il diritto dell'Unione, tra cui norme e standard che fanno parte dell'acquis dell'Unione, anche quando la cooperazione con i paesi terzi avviene nel territorio di tali paesi terzi". Su questo aspetto si tornerà nel cap. VI, allorquando si tratterà dell'azione esterna di Frontex condotta sulla base degli accordi sullo *status*.

Il secondo è il reg. 2021/2303, istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Analogamente alla disposizione poc'anzi citata, l'art. 35, par. 1, di questo regolamento prevede che "l'Agenzia e gli Stati membri promuovono e osservano norme e standard che formano parte della normativa dell'Unione, anche quando svolgono attività nel territorio di paesi terzi". All'azione esterna di EUAA nel settore che ci occupa è dedicato il cap. VIII.

In tali ipotesi, l'applicazione del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali risultanti dalla Carta e dai principi generali, così come interpretati dalla Corte di giustizia. Conseguentemente, le attività operative poste in essere sul territorio dei Paesi terzi dalle agenzie e dagli Stati membri in attuazione degli strumenti di cooperazione adottati dall'Unione dovranno conformarsi agli standard di protezione dei diritti fondamentali da essa garantiti. In particolare, i diritti riconosciuti dalla Carta e invocabili a prescindere dal possesso della cittadinanza dell'Unione – dunque anche da

---

Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law, Oxford, 2017, p. 290 ss.; V. Moreno-Lax, C. Costello, *The Extraterritorial Application of the Charter: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model*, cit., p. 1657 ss.

parte degli stranieri – che più rilevano nel settore della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea sono quelli contenuti nei Titoli I e II della Carta. Tra questi, fondamentale rilevanza assumono soprattutto il diritto alla vita, il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, il divieto di schiavitù, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto di asilo e i divieti di *refoulement* e di espulsioni collettive[331], assistiti dalle garanzie procedurali di cui agli artt. 41 e 47 della Carta, che concernono rispettivamente il diritto ad una buona amministrazione e la tutela giurisdizionale effettiva[332].

Ciò detto, va però aggiunto che se, in linea di principio, gli obblighi cui gli Stati membri e le agenzie sono soggetti nell'esercizio delle attività poste in essere sul territorio dei Paesi terzi sono chiari, assai più complesso è stabilire quali sono i rimedi esperibili dai soggetti che lamentano di aver subito violazioni dei propri diritti fondamentali in conseguenza di tali attività. Questo problema si pone soprattutto con riguardo all'azione esterna di Frontex: esso sarà affrontato nel cap. VI del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

Inoltre, occorre considerare che lo standard di tutela dei diritti assicurato dalla Carta vincola soltanto le Istituzioni, gli organi dell'Unione e i suoi Stati membri, non invece i Paesi terzi con cui l'Unione stipula gli accordi per gestire il fenomeno migratorio: detti Paesi sono soggetti alle norme previste dai rispettivi ordinamenti,

---

[331] V. rispettivamente artt. 2, 4, 5, 6, 18 e 19 della Carta.

[332] I principali obblighi in materia di rispetto dei diritti fondamentali nella dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione sono stati analizzati in uno studio redatto per il dipartimento delle relazioni esterne del Parlamento europeo: v. V. Moreno-Lax, *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, 2020, PE 603.512, disponibile *online*. Per un elenco dei diritti e delle relative garanzie procedurali che rilevano nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea v. anche la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2021, sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE, 2020/2116 (INI), punto 4.

nonché dalle convenzioni internazionali in materia di protezione dei diritti umani di cui essi siano eventualmente Parti.

Da ciò segue che, per garantire un maggior rispetto degli obblighi di protezione dei diritti fondamentali, l'Unione dovrebbe prediligere la cooperazione con quei Paesi terzi che presentano livelli di tutela più elevati[333].

Tuttavia, com'è evidente, questo non è sempre possibile: la materia migratoria richiede, per sua natura, di cooperare soprattutto con quei Paesi in via di sviluppo dove gli standard di tutela sono molto distanti da quello assicurato dall'ordinamento dell'Unione.

Per cercare di contemperare le esigenze di *realpolitik* con quelle relative alla protezione dei diritti fondamentali, sarebbe opportuno far precedere la conclusione degli accordi di riammissione e degli accordi sullo *status*, che presentano una certa delicatezza sotto questo aspetto, da una previa valutazione circa il grado di conformità dell'ordinamento dei Paesi partner ai diritti fondamentali, con particolare attenzione ai sistemi di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti protezione e al rispetto del principio di *non refoulement*[334].

In effetti, il reg. 2019/1896 auspica già una simile soluzione: nel considerando n. 88 si legge che "ove raccomandi al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo sullo status con un paese terzo, la Commissione dovrebbe valutare la situazione dei diritti fondamen-

[333] Nello stesso senso v. anche la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2021, sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE, da ultimo citata, punto 7, in cui il Parlamento europeo invita l'Unione a "garantire che gli accordi di riammissione e gli accordi di cooperazione per la gestione delle frontiere siano conclusi soltanto con i paesi terzi che si impegnano in maniera esplicita a rispettare i diritti umani".

[334] Nello stesso senso v. anche la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2021, sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE, cit., punto 9, dove si invita la Commissione a "garantire valutazioni del rischio trasparenti da parte degli organismi dell'UE e degli esperti indipendenti". In particolare, secondo il Parlamento europeo, un ruolo importante in tal senso potrebbe essere svolto dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

tali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status nel paese terzo in questione e informarne il Parlamento europeo"[335].

Un altro sistema che potrebbe rivelarsi utile è poi l'introduzione di meccanismi di monitoraggio successivi alla stipula degli accordi, incaricati di verificare che l'attuazione degli strumenti sia conforme agli standard di tutela dei diritti fondamentali[336].

Con riferimento agli accordi e alle intese in materia di riammissione, l'istituzione di un sistema di monitoraggio "post-rimpatrio" permetterebbe di verificare ciò che accade agli individui una volta riammessi nello Stato di destinazione, con particolare attenzione per la sorte dei richiedenti protezione, cui dovrebbe essere garantito l'accesso alle procedure di asilo. Sulla questione si tornerà nel cap. IV, par. 13, del presente lavoro.

5. (segue) I vincoli derivanti dalla CEDU

L'art. 6, par. 2, TUE, statuisce che l'Unione aderisce alla CEDU e aggiunge che "tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati".

Tuttavia, com'è noto, l'adesione non si è ancora verificata. Nel 2014 la Corte di giustizia, adita ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, si è pronunciata negando la conformità ai Trattati del progetto di

[335] V. cons. n. 88 del reg. 2019/1896, cit.

[336] Sull'introduzione di simili meccanismi v. anche la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2021, sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE, cit., punto 10, dove il Parlamento europeo invita la Commissione a istituire un "meccanismo di monitoraggio indipendente, trasparente ed efficace", incaricato di svolgere "relazioni periodiche sull'attuazione degli accordi formali, informali e finanziari con un potenziale impatto sui diritti dei migranti e sul lavoro dei difensori dei diritti umani e della società civile che difendono tali diritti nei paesi terzi". Secondo il Parlamento europeo, detto meccanismo di monitoraggio dovrebbe essere "partecipativo e pubblico". Inoltre, la sua azione dovrebbe essere aperta alla "società civile e [ad] altri portatori di interessi". Infine, dovrebbe trattarsi di un sistema che contribuisce ad "assicurare la responsabilità per le violazioni dei diritti umani".

accordo di adesione[337]. Il parere negativo della Corte ha comportato, per alcuni anni, l'interruzione del processo di adesione. I negoziati sono stati ufficialmente riaperti nell'autunno del 2020 e sono attualmente in corso[338].

La mancata adesione dell'Unione alla CEDU comporta che essa non vincola direttamente l'Unione. Parallelamente, essa impedisce agli organi della CEDU e, in particolare, alla Corte EDU, di esercitare un controllo diretto "esterno" sugli atti dell'Unione e sulle azioni e le omissioni delle sue Istituzioni e dei suoi organi.

Fintanto che l'Unione non sarà parte della Convenzione, le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte EDU, continueranno a fungere da fonti di ispirazione per ricostruire il contenuto e la portata dei principi generali in materia di tutela dei diritti fondamentali, come stabilito dall'art. 6, par. 3, TUE.

Inoltre, esse continueranno ad assumere rilevanza in relazione alle modalità di interpretazione e applicazione della Carta, dal momento che molti dei diritti da essa garantiti corrispondono a quelli tutelati dalla CEDU. A questo riguardo, giova ricordare che i rapporti tra i due strumenti sono regolati dalla c.d. clausola di

---

[337] V. Corte giust., parere 2/13, cit. Sulla questione dell'adesione dell'Unione alla CEDU si veda I. Anrò, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015.

[338] L'andamento dei negoziati risulta da un'apposita sezione del sito del Consiglio d'Europa, dedicata all'adesione dell'Unione europea alla CEDU. In proposito v. N. Bergamaschi, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13 ss.; F. Bestagno, *Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU*, in S. Marinari, S. Poli (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, cit., p. 101 ss. Il 25 luglio 2025 la Commissione ha deciso di sottoporre il progetto di accordo di adesione finalizzato nel 2023 al parere della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE: sul punto v. I. Anrò, *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 29 luglio 2025, anticipazione fasc., disponibile *online*.

compatibilità e dalla c.d. clausola di equivalenza, contenute rispettivamente all'art. 53 e all'art. 52, par. 3, della Carta[339].

Stando alla prima, la Carta non impedisce l'applicazione della CEDU, né di altre convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono Parti, qualora queste assicurino una tutela maggiore di quella garantita dalla Carta.

La seconda statuisce che "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa".

Tale clausola mira ad assicurare ai diritti della Carta contenuti anche nella CEDU un livello di tutela pari a quello garantito dalla CEDU, come interpretata dalla Corte EDU, salva la possibilità per il diritto dell'Unione di prevedere per tali diritti una protezione maggiore[340], nonché di proteggere diritti non tutelati dalla CEDU. Così facendo, la clausola in discorso assicura "la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU", senza tuttavia pregiudicare "l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea"[341].

Così come sin qui delineata, l'influenza della CEDU sull'ordinamento dell'Unione si riflette anche sulla sua azione esterna e, per quanto più ci interessa, sulla conformità della dimensione esterna

---

[339] Per un esame di queste disposizioni v. M. Condinanzi, P. Iannuccelli, *Commento all'art. 53*, in R. Mastroianni, O. Pollicino et al (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1085 ss.; F. Ferraro, N. Lazzerini, *Commento all'art. 52*, in R. Mastroianni, O. Pollicino et al (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 1061 ss., spec. p. 1068 ss.; N. Cariat, *Art. 53. Niveau de protection*, in F. Picod et al (dirs.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, 2023, p. 1427 ss.; A. Bailleux, *Portée et interprétation des droits et principes*, in F. Picod et al (dirs.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, cit., p. 1385 ss., spec. p. 1393 ss.

[340] V. sul punto conclusioni AG Mengozzi, C-638/16 PPU, *X e X*, cit., punto 99.

[341] V. spiegazioni relative all'art. 52, cit. Per un caso in cui la Corte di giustizia si è riferita all'autonomia del diritto dell'Unione in conformità alle spiegazioni v. Corte giust., sentenza 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *N*, punto 47.

della politica di immigrazione e asilo dell'Unione agli standard in materia di diritti fondamentali da essa stabiliti.

A differenza dell'Unione, tutti gli Stati membri sono Parti della CEDU, il che ha posto il problema della loro responsabilità per le violazioni della Convenzione conseguenti ad attività poste in essere dalle Istituzioni o dagli stessi Stati membri in esecuzione di atti di queste ultime.

Per affrontare la questione la Corte EDU ha elaborato, a partire dalla nota sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 2005, il principio della presunzione di protezione equivalente[342]. In sostanza, tale principio si basa sulla presunzione per cui, se gli Stati membri agiscono in attuazione del diritto dell'Unione, senza che residui in capo ad essi alcun margine di discrezionalità, l'intervento della Corte EDU non è necessario, dal momento che l'Unione assicura uno standard di tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente a quello della CEDU.

Inoltre, più recentemente, la Corte EDU ha subordinato l'operare della presunzione, oltre che all'assenza di discrezionalità in capo agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, anche all'effettiva attivazione, nel caso concreto, dei meccanismi di tutela apprestati dall'ordinamento dell'Unione[343].

---

[342] Corte EDU, sentenza 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98, *Bosphorus c. Irlanda*. In dottrina v. E. Cannizzaro, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'UE. In margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 762 ss. Sulla presunzione di protezione equivalente v. P. De Hert, F. Korenica, *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention of Human Rights*, in *German Law Journal*, 2012, p. 874 ss.; M. Marchegiani, *Tendenze evolutive nel ricorso al principio della protezione equivalente da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale,* 2017, p. 447 ss.

[343] Corte EDU, sentenza 23 maggio 2016, ric. n.17502/07, *Avotiņš c. Lettonia.* In dottrina v. O. Feraci, *Mutuo riconoscimento e principio della protezione equivalente (Bosphorus): riflessioni a margine della sentenza della grande camera della corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotiņš c. Lettonia*, in *SIDIBlog*, 15 luglio 2016, disponibile *online*; G. Biagioni, *Avotinš v. Latvia. The Uneasy Balance Between Mutual Recognition of Judgments and Protection of Fundamental Rights*, in *European Papers*, 2016, p. 579 ss.

Ad ogni modo, occorre tener presente che si tratta di una presunzione semplice: infatti, può sempre essere fornita prova contraria dimostrando che, nel caso di specie, lo standard di tutela dei diritti fondamentali era manifestamente inadeguato rispetto a quello assicurato dalla CEDU.

La presunzione di protezione equivalente non può, invece, mai trovare applicazione nelle ipotesi in cui residua un certo margine di discrezionalità in capo agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. In tali casi, la violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione comporta la responsabilità degli Stati membri innanzi alla Corte EDU.

Da quanto esposto risulta che, in alcuni casi, gli Stati membri possono essere chiamati a rispondere per le violazioni della CEDU poste in essere in attuazione del diritto dell'Unione.

Ai fini della nostra trattazione, è poi opportuno ricordare che, ai fini dell'applicabilità della Convenzione, è necessario che si verifichi il requisito previsto dal suo art. 1, il quale statuisce che tale strumento è applicabile ovunque gli Stati Parti della Convenzione esercitano la loro giurisdizione.

Ne deriva che l'applicazione della CEDU alle azioni poste in essere dagli Stati membri in attuazione della politica esterna dell'Unione richiederebbe non solo la sussistenza di un margine di discrezionalità in capo a questi, ma anche il verificarsi dei presupposti previsti dalla giurisprudenza della Corte EDU con riferimento all'applicazione extraterritoriale della Convenzione.

A quest'ultimo riguardo, la Corte EDU muove dall'assunto secondo cui l'applicazione extraterritoriale della CEDU è limitata a casi eccezionali, la regola generale essendo quella per cui la Convenzione si applica entro i confini territoriali di ciascuna Parte, confini che di norma circoscrivono l'ambito di esercizio del potere da parte della pubblica autorità.

In seguito, la giurisprudenza ha progressivamente alleggerito la nozione di giurisdizione dalla sua connotazione territoriale, ritenendo che le Parti siano sottoposte agli obblighi derivanti dalla

Convenzione ogniqualvolta sia ravvisabile da parte loro un esercizio di prerogative tipiche di un'autorità pubblica, per quanto lecite o illecite, permanenti o transeunti siano. In virtù di quest'orientamento, lo Stato in questione risponde nel caso in cui si dimostri che esso esercitava, per il tramite dei suoi organi, un controllo effettivo su una porzione di territorio di un altro Stato o su di una o più persone oppure, più in generale, esercitava al di fuori del proprio territorio dei poteri pubblici che di norma costituiscono prerogativa di un governo sovrano[344].

Trattandosi di requisiti assai stringenti, ben si comprendono le difficoltà sottese all'applicazione della CEDU alle azioni poste in essere dagli Stati membri in attuazione della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione.

Per quanto riguarda la posizione dei Paesi terzi, si rileva fin d'ora che molti dei partner con cui l'Unione ha concluso accordi internazionali nel settore in esame sono membri del Consiglio d'Europa e aderiscono alla CEDU. Conseguentemente, le violazioni dei diritti fondamentali derivanti da azioni poste in essere in applicazione di tali accordi potranno essere fatte valere dagli interessati proponendo un ricorso alla Corte EDU contro detti Paesi. D'altro canto, però, l'Unione ha instaurato forme di cooperazione anche con Paesi terzi che non sono vincolati dalla CEDU: si pensi, ad esempio, agli accordi di riammissione conclusi con il Pakistan e lo Sri Lanka o, ancora, alle intese informali di riammissione siglate con l'Afghanistan, il Bangladesh e l'Etiopia. In simili ipotesi, sussiste il rischio concreto che le persone che lamentano violazioni dei propri diritti in conse-

[344] Corte EDU, sentenza 12 dicembre 2001, ric. n. 52207/99, *Bankovic e a. c. Belgio e a.*; 16 novembre 2004, ric. n. 31821/96, *Issa e a. c. Turchia*; 12 maggio 2005, ric. n. 46221/99, *Öcalan c. Turchia*; 29 marzo 2010, ric. n. 3394/03, *Medvedyev e a. c. Francia e Spagna*; 7 luglio 2011, ric. n. 55721/07, *Al Skeini c. Regno Unito*; 16 settembre 2014, ric. n. 29750/09, *Hassan c. Regno Unito*; 23 febbraio 2012 (versione rettificata il 16 novembre 2016), ric. n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*. In dottrina v. W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 95 ss.

guenza dell'applicazione di questi atti non abbiano a disposizione che i mezzi di tutela apprestati dai rispettivi ordinamenti nazionali.

L'ultima questione cui vale la pena accennare in questa sede è relativa agli accordi sullo *status*, di cui tratteremo più diffusamente nel cap. VI del presente lavoro. In virtù di tali accordi, i membri delle squadre Frontex, composte da personale statutario e da personale distaccato dagli Stati membri presso l'Agenzia, possono esercitare poteri esecutivi sul territorio del Paese partner sotto la direzione e il controllo delle autorità di quest'ultimo.

Ai fini della nostra trattazione, è opportuno sottolineare che, in seguito alle modifiche introdotte dal reg. 2019/1896, l'Unione può concludere accordi sullo *status* con qualsivoglia Paese terzo, anche se non confinante con alcuno Stato membro.

Orbene, i partner degli accordi sullo *status* sinora stipulati dall'Unione sono i Paesi dei Balcani occidentali e la Moldavia, che sono tutti Parti della CEDU. Ciò comporta che i soggetti che lamentano di aver subito violazioni dei propri diritti in conseguenza di attività poste in essere in esecuzione degli accordi sullo *status* potranno proporre un ricorso avanti alla Corte EDU contro il Paese terzo in cui si sono svolte le operazioni. È quest'ultimo infatti che, avendo il "controllo effettivo" dell'operazione, è considerato – in base agli standard di responsabilità internazionale applicati anche dalla Corte EDU – primariamente responsabile di tali violazioni[345].

Sembra corretto ritenere che simili ricorsi non potrebbero essere presentati contro l'Unione europea, stante la sua mancata ade-

[345] V. l'art. 6 del Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati, stando al quale "il comportamento di un organo messo a disposizione di uno Stato da parte di un altro Stato sarà considerato un atto del primo Stato ai sensi del diritto internazionale se tale organo agisce nell'esercizio di prerogative dell'autorità di governo dello Stato a disposizione del quale è messo". Sull'applicazione di tale criterio da parte della giurisprudenza della Corte EDU e sull'applicabilità dello stesso al contesto delle operazioni poste in essere da Frontex sul territorio dello Stato membro ospitante l'operazione v. M. Fink, *Frontex and Human Rights. Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, 2018, p. 118 ss.

sione alla CEDU, sebbene, come si vedrà, residui in capo all'Agenzia, per il tramite del suo direttore esecutivo, un limitato margine di controllo sulle operazioni.

Nessun controllo sulle operazioni in oggetto è, invece, ascrivibile agli Stati membri che distaccano il proprio personale presso l'Agenzia, la quale a sua volta invia le squadre sul territorio del Paese partner: conseguentemente, i ricorsi *ex* art. 34 CEDU non potranno essere indirizzati contro gli Stati membri, pur se Parti della Convenzione.

Limitare la conclusione degli accordi sullo *status* ai Paesi terzi confinanti con l'Unione significava al contempo garantire il ricorso alla Corte EDU per le eventuali violazioni dei diritti umani verificatesi nel corso delle operazioni, dal momento che tutti i Paesi limitrofi all'Unione, ad eccezione della Bielorussia, aderiscono alla CEDU.

Il venir meno di questo limite e, conseguentemente, l'eventualità che tali accordi possano essere stipulati in futuro con Paesi non limitrofi – specialmente i partner nordafricani, che non sono membri del Consiglio d'Europa – comporta il venir meno della possibilità per gli individui di proporre un ricorso alla Corte EDU per violazioni verificatesi nel corso di tali operazioni[346].

6. La partecipazione di Irlanda e Danimarca e dei Paesi terzi associati a Schengen agli strumenti della dimensione esterna della politica migratoria

A chiusura del presente capitolo, è opportuno accennare alla questione della diversa partecipazione degli Stati membri e dei Paesi terzi allo spazio Schengen: essa ha ripercussioni interessanti sulla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea.

---

[346] J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory*, cit., p. 593 s.

Com'è noto, la disciplina relativa allo SLSG ha un ambito di applicazione territoriale particolare, nel senso che non tutti gli Stati membri partecipano allo stesso modo alle misure adottate sul piano interno in questo settore. Per contro, alcuni Paesi terzi vi prendono parte. Pertanto, tale fenomeno prende il nome di "Europa a più velocità" o, alternativamente, "Europa *à la carte*" ovvero "a geometria variabile"[347].

Ai fini della nostra analisi, è interessante rilevare come il fenomeno in questione si rifletta anche sulla sfera internazionale, nella misura in cui non tutti gli Stati membri partecipano alle iniziative esterne dell'Unione. Per questo motivo si è parlato, in proposito, di "à la carte external action"[348].

---

[347] Si tratta di un esempio di applicazione differenziata del diritto dell'Unione europea nei confronti dei suoi Stati membri: su tale fenomeno in generale, nonché sulle sue differenti manifestazioni, v. L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 29 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 58 ss. Sul fenomeno della geometria variabile con specifico riferimento al settore dello SLSG v. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2011, p. 73 ss.; A. Lang, *Commento all'art. 67 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 804 ss.; S. Peers, *Differentiated integration and the Brexit process in EU Justice and Home Affairs*, in A. Ripoll Servent, F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, cit., p. 253 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 7 ss.

[348] J. Martín y Pérez de Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, cit., spec. p. 529. Sui riflessi del fenomeno dell'Europa a più velocità nell'ambito della dimensione esterna dello SLSG v. anche G. Vernimmen-Van Tiggelen, *Exercice et conséquences des 'opt-outs'*, in M. Dony (dir.), *L'Espace de liberté, sécurité et justice dans les accords extérieurs de l'Union Europeenne*, Bruxelles, 2012, p. 223 ss.; B. Martenczuk, *Variable Geometry and the External Relations of the EU: The Experience of Justice and Home Affairs*, in B. Martenczuk, S. Thiel (eds.), *Justice, Liberty and Security: New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008, p. 493 ss.; C. Matera, *Much Ado about Opt-outs? The Impact of Variable Geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor*, in S. Blockmans (ed.), *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Bruxelles, 2014, p. 75 ss.

Per comprendere al meglio in che modo la geometria variabile si atteggia sul piano esterno, occorre richiamarne il funzionamento generale, prendendo le mosse dalle ragioni poste a fondamento del differente ambito di applicazione territoriale della disciplina relativa allo SLSG.

Quest'ultima costituisce il portato il un *corpus* normativo che era, in origine, estraneo ai Trattati, a causa della riluttanza di certi Stati membri ad attribuire all'allora Comunità competenze in settori delicati e tradizionalmente riservati alla sovranità statale, quali quelli attualmente ricompresi nello SLSG.

Una simile situazione ha condotto gli Stati membri interessati ad un maggior avanzamento del processo di integrazione europea a collaborare tra di loro al di fuori del contesto delle Comunità europee. In particolare, il 14 giugno 1985 Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo hanno firmato a Schengen l'Accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, volto a favorire la libera circolazione delle persone attraverso l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e il contestuale rafforzamento dei controlli a quelle esterne. Peraltro, l'accordo conteneva già alcune disposizioni in materia di visti, immigrazione e asilo[349].

A tale accordo è seguita, nel 1990, la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), siglata a Schengen dalle stesse Parti, ma aperta alla firma degli altri Stati membri della Comunità[350]. Così, negli anni successivi hanno aderito agli accordi di Schengen l'Italia, il Portogallo, la Spagna, la Grecia, l'Austria, la

[349] V. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 597 s.

[350] Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, in *GU* L 239 del 22 settembre 2000 p. 13 e Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, in *GU* L 239 del 22 settembre 2000 p. 19.

Danimarca, la Finlandia e la Svezia[351]. Per contro, il Regno Unito e l'Irlanda, non condividendo il progetto, ne sono rimasti estranei.

Il complesso delle regole contenute nell'accordo di Schengen, nella CAAS e nei relativi accordi di adesione, nonché nei vari atti attuativi adottati in questo contesto prende il nome di *acquis* di Schengen[352].

In occasione dei negoziati relativi al Trattato di Amsterdam si è registrato un ampio consenso tra gli Stati membri in merito, da un lato, all'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e, dall'altro, all'inserimento della disciplina relativa a visti, immigrazione e asilo in un apposito titolo del Trattato sulla Comunità Europea (in seguito: TCE).

Tuttavia, Regno Unito, Irlanda e Danimarca si sono opposti a un simile progetto: nella specie, essi non volevano essere vincolati dalla nuova disciplina che sarebbe stata introdotta nel TCE, né erano favorevoli all'inserimento dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento dell'Unione.

Per superare l'*impasse*, si è deciso di allegare al Trattato di Amsterdam un apposito Protocollo, il quale autorizzava gli Stati membri Parti degli accordi di Schengen ad instaurare tra di loro una cooperazione rafforzata in questo settore[353].

Il Protocollo disponeva altresì che, a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen fosse immediatamente applicabile, in quanto diritto dell'Unione europea, agli Stati membri interessati, ad eccezione della Danimarca. Per rag-

---

[351] Gli accordi di adesione di questi Stati membri alla CAAS sono pubblicati in *GU* L 239 del 22 settembre 2000, p. 63 ss.

[352] Gli atti che compongono l'*acquis* di Schengen sono elencati nell'allegato al Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in *GU* C 340 del 10 novembre 1997, p. 93.

[353] V. art. 1 del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, cit. Sulle specificità di questa cooperazione rafforzata v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 66.

giungere questo scopo, il Consiglio era stato incaricato di adottare una decisione che assegnasse a ciascun atto facente parte dell'*acquis* di Schengen una specifica base giuridica contenuta nei Trattati[354].

Divenuto a tutti gli effetti diritto dell'Unione, l'*acquis* di Schengen è entrato a far parte dell'*acquis* comunitario: di conseguenza, esso si è imposto a tutti gli Stati che hanno aderito all'Unione europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Con la precisazione che per alcuni nuovi Stati membri l'*acquis* di Schengen è divenuto interamente applicabile fin dal momento dell'adesione, mentre per altri – si tratta, nella specie, di Cipro, Bulgaria, Romania e Croazia – la sua applicazione è stata subordinata all'accertamento, da parte del Consiglio, del rispetto dei requisiti necessari al funzionamento del sistema.

Quanto alla Danimarca, essa continuava a essere vincolata al rispetto dell'*acquis* di Schengen poiché, come detto, era Parte dei relativi accordi: in altre parole, tale Stato era tenuto al rispetto dell'*acquis* di Schengen in virtù del diritto internazionale, non in base al diritto dell'Unione[355]. Inoltre, alla Danimarca non era applicabile il Titolo IV del TCE, contenente la disciplina in materia di visti, immigrazione e asilo, eccezion fatta per quelle misure, costituenti uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen, che essa stessa avesse deciso di recepire nel proprio diritto interno[356].

---

[354] V. art. 2 del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, cit. V. anche decisione 1999/435/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis e decisione 1999/436/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen, in *GU* L 176 del 10 luglio 1999, p. 1 ss.

[355] V. art. 3 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, cit.

[356] V. Protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al Trattato di Amster-

Con riferimento al Regno Unito e all'Irlanda, come detto, tali Stati non erano Parti degli accordi di Schengen, né erano favorevoli all'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento dell'Unione. Pertanto, il Protocollo prevedeva che essi non ne fossero vincolati, pur potendo chiedere in ogni momento di partecipare ad una o più disposizioni dell'*acquis*[357].

Inoltre, questi due Stati membri non erano nemmeno vincolati dalle disposizioni del Titolo IV del TCE, pur potendo in ogni momento chiederne l'applicazione[358].

In seguito alla riforma operata dal Trattato di Lisbona, la disciplina relativa allo SLSG è stata collocata nel Titolo V della parte terza del TFUE ed è stata assoggettata, quanto alle procedure decisionali e alle tipologie di atti adottabili, alle regole comuni dei Trattati. Ciò significa che, da quel momento in poi, le misure adottate nell'ambito dello SLSG consistono negli atti tipici previsti dall'art. 288 TFUE e sono adottate in esito alla procedura legislativa ordinaria anziché, come in precedenza, attraverso diversificate procedure decisionali caratterizzate dal ruolo preminente del Consiglio, che decideva all'unanimità.

Quanto al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca, tali Stati membri non si sono dimostrati favorevoli alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, ragion per cui, ancora una volta, si è reso necessario prevedere delle regole specifiche. In particolare, la loro posizione è attualmente regolata dai Protocolli n. 19, 21 e 22 allegati al Trattato di Lisbona, che riprendono in larga misura la disciplina

dam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in *GU* C 340 del 10 novembre 1997, p. 101.

[357] V. art. 4 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, cit.

[358] V. Protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in *GU* C 340 del 10 novembre 1997, p. 99.

contenuta nei corrispondenti Protocolli allegati al precedente Trattato di Amsterdam[359].

Di seguito si ricorderà brevemente la posizione di Irlanda e Danimarca rispetto all'*acquis* di Schengen e allo SLSG, così come regolata dai Protocolli citati; si tralascerà, invece, la disciplina relativa al Regno Unito, dal momento che esso non fa più parte dell'Unione europea.

Orbene, quanto all'Irlanda, il Prot. n. 19 ribadisce che essa non partecipa all'*acquis* di Schengen, pur potendo in ogni momento chiedere di parteciparvi, in tutto o in parte[360]. In particolare, le misure basate sull'*acquis* di Schengen cui l'Irlanda partecipa sono elencate nella decisione 2002/192/CE del Consiglio[361]: ai fini della presente trattazione, occorre tener presente che l'Irlanda non partecipa ai settori dell'*acquis* di Schengen relativi rispettivamente al controllo delle frontiere esterne e alla politica comune in materia di visti[362].

Inoltre, il Prot. n. 19 regola l'ipotesi in cui l'Irlanda (e il Regno Unito, prima del suo recesso dall'Unione) intenda aderire alle misure che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen[363].

A questo riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che ciò non può verificarsi qualora le misure in questione ineriscano ad un settore dell'*acquis* cui l'Irlanda non sia stata in precedenza autorizzata

---

[359] V. Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, in *GUUE* C 326 del 26 ottobre 2012, rispettivamente pp. 290, 295 e 299.

[360] V. art. 4 del Prot. n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, cit.

[361] V. decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen, in *GU* L 64 del 7 marzo 2002, p. 20.

[362] V. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 80.

[363] V. art. 5 del Prot. n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, cit.

a partecipare. Secondo la Corte, una simile soluzione è necessaria a garantire la coerenza del sistema[364].

D'altro canto, il Prot. n. 21 dispone, come regola generale, che l'Irlanda non partecipa nemmeno all'adozione e all'applicazione della disciplina relativa allo SLSG: essa si trova in posizione c.d. di *opt-out*. L'art. 2 del Prot. n. 21 statuisce infatti che "nessuna disposizione della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nessuna misura adottata a norma di detto titolo, nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma di detto titolo e nessuna decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione di tali disposizioni o misure è vincolante o applicabile […] in Irlanda".

Ai fini della nostra analisi, è interessante notare che tale disposizione esclude espressamente l'Irlanda dall'applicazione degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sulla base degli artt. 67 ss. TFUE.

Cionondimeno, a tale Stato membro è attribuita la facoltà di partecipare all'adozione e/o all'applicazione di singole misure dello SLSG (c.d. facoltà di *opt-in*).

Nel caso in cui intenda partecipare a una determinata misura sin dalla sua adozione, l'Irlanda è tenuta a notificare tale intenzione al Consiglio entro tre mesi dalla presentazione della proposta ad essa relativa. A questo punto, la misura è adottata dal Consiglio con la partecipazione dell'Irlanda; tuttavia, se tale misura non viene adottata "entro un congruo periodo di tempo" a causa dell'opposizione irlandese, il Consiglio può adottarla ugualmente senza la

[364] Corte giust., sentenza 18 dicembre 2007, C-77/05, *Regno Unito c. Consiglio*, punti 60-68; 26 ottobre 2010, C-482/08, *Regno Unito c. Consiglio*. Nonostante si tratti di pronunce rese in vigenza del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam e corrispondente all'attuale Prot. n. 19, esse sono da ritenersi tuttora rilevanti stante che la lettera di tale protocollo è rimasta, sotto questo profilo, invariata in seguito alla riforma operata dal Trattato di Lisbona: in tal senso v. anche S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 80 s.

partecipazione dell'Irlanda, fatta salva la possibilità per quest'ultima di esercitare l'*opt-in* in un momento successivo[365].

Qualora, invece, l'Irlanda intenda partecipare a una misura dello SLSG che è già stata adottata dal Consiglio, essa può in qualsiasi momento notificare al Consiglio e alla Commissione l'intenzione di accettarla: in tal caso, troveranno applicazione le regole procedurali relative alla cooperazione rafforzata[366].

La stessa disciplina sin qui descritta si applica nell'ipotesi in cui si intenda apportare una modifica a una misura cui l'Irlanda già partecipa[367].

L'applicazione della disciplina in questione all'azione esterna dell'Unione – vale a dire al caso in cui essa concluda con Paesi terzi accordi internazionali aventi basi giuridiche contenute nel Titolo V del TFUE – fa emergere come l'Irlanda goda di un ampio margine di discrezionalità quanto alla scelta dei tempi e dei modi con cui esercitare la facoltà di *opt-in*[368]. Invero, l'Irlanda potrebbe esercitare l'*opt-in* sulla decisione con cui il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, su quella successiva con cui esso autorizza la firma dell'accordo o, ancora, su quella relativa alla sua conclusione. Inoltre, in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 4 del Prot. n. 21, l'*opt-in* potrebbe essere esercitato in qualsiasi momento successivo alla stipulazione dell'accordo. A conferma di ciò, alcuni ARUE specificano che si applicheranno all'Irlanda soltanto se questa notificherà al Consiglio l'intenzione di prendervi parte, conformemente all'art. 4

[365] Art. 3 del Prot. n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cit.

[366] Art. 4 del Prot. n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cit.

[367] Art. 4*bis* del Prot. n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cit.

[368] In questo senso v. anche G. Vernimmen-Van Tiggelen, *Exercice et conséquences des 'opt-outs'*, cit., p. 250 e C. Matera, *Much Ado about Opt-outs? The Impact of Variable Geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor*, cit., p. 81 s.

del Prot. n. 21 e, in ogni caso, in seguito ad apposita notifica inviata dall'Unione al Paese partner[369].

Infine, il Prot. n. 21 prevede la possibilità per l'Irlanda di decidere di non essere più vincolata dai termini del protocollo, nel qual caso le si applicheranno le normali disposizioni del TFUE[370].

Quanto alla Danimarca, la sua posizione è regolata dal Prot. n. 22. Come detto, tale Stato membro ha aderito agli accordi di Schengen, ma era contraria alla loro incorporazione nei Trattati: conseguentemente, l'*acquis* di Schengen formatosi prima della sua comunitarizzazione resta ad essa applicabile in base al diritto internazionale.

D'altro canto, la Danimarca non partecipa all'adozione di alcun atto adottato sulla base del Titolo V del TFUE, non è vincolata da alcuna disposizione dello SLSG, né da alcuna misura adottata sulla sua base[371]. Cionondimeno, l'art. 4 del Prot. n. 22 concede a questo Stato membro la facoltà di decidere di volta in volta se partecipare a quelle misure che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen: detta decisione dev'essere presa entro sei mesi dall'adozione dell'atto in questione da parte del Consiglio. Qualora la Danimarca decida di recepire la misura nel proprio diritto interno, essa sarà vincolata al suo rispetto "a norma del diritto internazionale"[372].

Al pari dell'Irlanda, anche la Danimarca può rinunciare al Protocollo, vincolandosi così a tutte le misure in vigore nell'ambito dell'Unione al momento della rinuncia[373].

Per altro verso, come accennato, il fenomeno della geometria variabile si riferisce anche al fatto che alcuni Paesi terzi partecipano allo spazio Schengen e applicano l'*acquis* di Schengen[374]. Si trat-

[369] V. ad es. l'art. 22 degli accordi di riammissione conclusi dall'Unione rispettivamente con l'Armenia, la Georgia e l'Azerbaigian.

[370] Art. 8 del Prot. n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cit.

[371] Art. 2 del Prot. n. 22 sulla posizione della Danimarca, cit.

[372] Art. 4 del Prot. n. 22 sulla posizione della Danimarca, cit.

[373] Art. 7 del Prot. n. 22 sulla posizione della Danimarca, cit.

[374] S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 73 ss., spec. p. 90 ss.

ta dei c.d. Stati Schengen non membri, ossia l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e il Liechtenstein.

La decisione di associare l'Islanda e la Norvegia agli Accordi di Schengen in qualità di osservatori si è resa necessaria per permettere la partecipazione a detti accordi di Danimarca, Finlandia e Svezia. Infatti, questi ultimi tre Stati membri, l'Islanda e la Norvegia erano uniti dall'Unione nordica dei passaporti, che prevedeva già l'abolizione dei controlli sui cittadini di tali Paesi.

In seguito, l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento comunitario, avvenuta ad opera del Trattato di Amsterdam, ha portato alla stipulazione di un apposito accordo di associazione con l'Islanda e la Norvegia, al fine di permettere loro di mantenere lo *status* di Paesi terzi associati e di partecipare allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen anche dopo l'inserimento di questo nei Trattati[375].

Appositi accordi successivi hanno consentito di associare altresì la Svizzera e il Liechtenstein all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen[376].

Così come finora esposto, il fenomeno della geometria variabile opera anche nell'ambito della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. Pertanto, al fine di veri-

---

[375] V. accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in *GU* L 176 del 10 luglio 1999, p. 36. Sulla questione v. in dottrina A. Tizzano, *A proposito dell'inserzione dell'acquis di Schengen nei trattati comunitari: l'accordo "del Consiglio" con Islanda e Norvegia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 521 ss.

[376] V. accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in *GU* L 53 del 27 febbraio 2008, p. 52 e protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, in *GU* L 160 del 18 giugno 2011, p. 3.

ficare a quali Stati è applicabile un determinato accordo, è necessario esaminarne il testo, oltre alle relative decisioni di conclusione. In particolare, tali indicazioni emergono dal preambolo dell'accordo, dalle disposizioni iniziali contenenti le definizioni, nonché dalle dichiarazioni finali; se l'accordo nulla dice al riguardo, occorrerà analizzare i considerando contenuti nella relativa decisione di conclusione. Ad ogni modo, tali questioni saranno riprese nella parte seconda del presente lavoro, allorché si analizzerà nel dettaglio il contenuto di ciascuna delle tipologie di accordi internazionali che l'Unione conclude nel settore che ci interessa.

In questa sede, è sufficiente rilevare che gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea non si applicano alla Danimarca – in quanto basati sul Titolo V del TFUE, ad essa non applicabile – né ai Paesi terzi associati a Schengen. Per allineare la propria disciplina in materia di riammissione a quella dell'Unione, questi Paesi devono concludere con i partner dell'Unione appositi accordi di riammissione sul modello degli ARUE.

Quanto all'Irlanda, ad essa è applicabile la maggior parte degli accordi di riammissione conclusi dall'Unione, avendo essa esercitato l'*opt-in* in occasione della relativa conclusione, ovvero in un momento successivo[377].

Considerazioni simili valgono per gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti conclusi dall'Unione, salvo per il fatto che essi non si applicano all'Irlanda. In particolare, dalle relative decisioni di conclusione emerge che la materia in questione costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen cui l'Irlanda non partecipa: infatti, come anticipato poc'anzi, l'Irlanda non ha aderito al settore dell'*acquis* di Schengen costituito dalla politica comune in materia di visti. Del resto, non essendo applicabile a tale Stato membro il reg. 810/2009, che disciplina la materia sul piano interno, è ragionevole che esso sia escluso anche dall'ambito di applicazione degli

[377] Tuttavia, all'Irlanda non sono applicabili gli ARUE stipulati con l'Albania, la Macedonia, lo Sri Lanka e l'Ucraina.

accordi sui visti, che fungono da complemento rispetto alla normativa interna.

Infine, gli accordi sullo *status* non si applicano all'Irlanda, trattandosi di atti costituenti uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen cui l'Irlanda non partecipa[378]. In tal caso, il settore dell'*acquis* di Schengen interessato è quello relativo al controllo delle frontiere esterne cui, come detto sopra, l'Irlanda non ha aderito. D'altronde, ad essa non si applica il reg. 2019/1896, che contiene la disciplina relativa a Frontex e che attribuisce all'Unione europea il potere di concludere con i Paesi terzi gli accordi in parola.

La Danimarca, che in virtù degli artt. 1 e 2 del Prot. n. 22 non partecipa alle decisioni del Consiglio relative alla conclusione degli accordi sullo *status*, né è ad esse vincolata, può tuttavia decidere, ai sensi dell'art. 4 dello stesso Protocollo, di recepirle nel proprio ordinamento interno entro sei mesi dalla loro adozione, dal momento che si tratta di atti basati sull'*acquis* di Schengen[379].

[378] Ciò emerge dalle decisioni di conclusione degli accordi sullo *status*: v. ad es. cons. n. 3 della decisione (UE) 2024/1169 del Consiglio, del 12 aprile 2024, relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania.

[379] V. cons. n. 4 della decisione da ultimo citata.

CAPITOLO III

Le questioni generali relative agli strumenti non vincolanti

1. Il problema della qualificazione

L'azione esterna dell'Unione europea nel settore dell'immigrazione e dell'asilo non si esaurisce nella conclusione di appositi accordi internazionali; sempre più spesso l'Unione gestisce il fenomeno migratorio attraverso strumenti di altra natura. Questi assumono le più svariate denominazioni, non sono adottati secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE e sono utilizzati per perseguire diverse finalità: talora mirano a porre le basi di una cooperazione più strutturata, come nel caso degli strumenti di dialogo politico, analizzati nel cap. VII; in altre ipotesi sono volti a stabilire le modalità operative della collaborazione tecnica, come nel caso degli accordi di lavoro delle agenzie, esaminati nel cap. VIII; altre volte ancora, intendono raggiungere gli stessi scopi degli accordi internazionali attraverso una cornice giuridica più flessibile, come avviene per le intese informali di riammissione, cui è dedicato il cap. X[380].

[380] Si noti che questa tendenza non riguarda soltanto lo specifico settore materiale in esame. Non di rado, infatti, l'Unione firma intese con i Paesi partner in altri ambiti della propria azione esterna: per alcuni esempi v. R. Wessel, *Normative*

Il primo problema di ordine generale che si pone in relazione a tali strumenti concerne la loro qualificazione: in sostanza, si tratta di determinare se essi costituiscono veri e propri accordi internazionali ovvero mere intese di natura politica, non vincolanti sul piano giuridico. A ben guardare, la questione ha una certa rilevanza: infatti, soltanto l'esatta qualificazione di questi strumenti consente di individuare, da un lato, la disciplina ad essi applicabile, con particolare riferimento alla procedura di conclusione e, dall'altro, gli effetti che essi producono.

Al fine di definire la natura giuridica di un determinato atto, è preliminarmente necessario identificare i criteri da utilizzare al fine di condurre tale operazione di qualificazione. Pertanto, il presente capitolo si prefigge anzitutto di esporre i due principali metodi di qualificazione conosciuti dal diritto internazionale, per poi soffermarsi su quello prevalente, fatto proprio anche dalla Corte di giustizia (parr. 2 e 3). Dall'applicazione di questo metodo agli

---

Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of 'Soft' International Agreements, in *West European politics*, 2021, p. 72 ss., spec. p. 77 ss. Né, tantomeno, il fenomeno è limitato all'Unione europea o ai suoi Stati membri: molteplici sono, infatti, gli esempi di strumenti non vincolanti siglati tra Stati sia nel settore in questione sia al di fuori di esso (ad es., per una panoramica degli strumenti informali adottati dal Regno Unito, v. A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, in *International and Comparative Law Quaterly*, 1986, p. 787 ss., spec. p. 788, in cui si legge: "today informal instruments are employed in almost every field of international relations – diplomatic, defence, commercial, aid, transport. There is probably no area where they are not found"). Per quanto riguarda la materia in esame, un atto non vincolante di portata globale è il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, il cui testo è stato adottato in seno alla conferenza intergovernativa tenutasi a Marrakech il 10 e 11 dicembre 2018 ed è contenuto nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2018, A/RES/73/195. Dal canto loro, gli Stati membri sono soliti adottare strumenti bilaterali non vincolanti per gestire i flussi migratori e, specialmente, per riammettere gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio degli Stati membri nei rispettivi Paesi di origine e di transito: il sito Internet del Prof. J.-P. Cassarino, uno dei maggiori esperti di accordi di riammissione dell'Unione e dei suoi Stati membri, mostra un grafico, aggiornato a gennaio 2024, dal quale risulta che gli Stati membri hanno firmato con Paesi terzi 88 strumenti bilaterali non vincolanti in materia di riammissione.

strumenti di cui alla parte terza del presente lavoro deriva la loro qualificazione come strumenti non vincolanti.

In seguito, dopo essersi interrogati sulla competenza dell'Unione a porre in essere simili strumenti (par. 4), si enucleano i vincoli che il diritto primario, così come interpretato dalla Corte di giustizia, pone alla loro adozione: si tratta, in particolare, del rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale, dei principi e degli obiettivi di cui all'art. 21 TUE e, infine, dei vincoli discendenti dall'art. 297 TFUE in tema di pubblicità degli atti (parr. 5-8).

2. (segue) I metodi utilizzati per la qualificazione

L'art. 2, par. 1, lett. a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 definisce trattato "un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale, che sia costituito da un solo strumento o da due o più strumenti connessi, qualunque ne sia la particolare denominazione"[381]. Analoga definizione si rinviene all'art. 1, lett. a), della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali.

Dal canto suo, la Corte di giustizia ha adottato una definizione simile: nel parere 1/75, infatti, si legge che "il termine [accordo internazionale] va inteso in senso generale, designa cioè ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma"[382].

---

[381] Sulla definizione di trattato internazionale v. in dottrina V. Ilari, *Trattato internazionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992; J. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague, London, Boston, 1996, p. 37 ss.; G. Gaja, *Trattato internazionale*, voce in *Digesto*, 1999; M. Fitzmaurice, *Treaties*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021, spec. punti 19 ss.; O. Dörr, K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Berlin, Heidelberg, 2018, p. 29 ss.

[382] Corte giust., parere 1/75, cit., spec. p. 1359. Nello stesso senso, v. anche Corte giust., C-327/91, *Francia c. Commissione*, cit., punto 27; 26 novembre 2014,

Da queste definizioni emerge che, per poter essere qualificato come accordo internazionale, un determinato atto deve soddisfare i seguenti criteri.

In primo luogo, è necessario che le Parti stipulanti siano Stati o organizzazioni internazionali.

In secondo luogo, è richiesta la forma scritta.

In terzo luogo, il *nomen iuris* non rileva ai fini della qualificazione: pertanto, anche un atto denominato "memorandum d'intesa" o il testo di un comunicato stampa potrebbero, in astratto, costituire un accordo internazionale[383].

Infine, un accordo internazionale può essere composto tanto da un solo strumento, quanto da più strumenti tra loro connessi.

Un atto del genere è disciplinato dal diritto internazionale e, pertanto, fa sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti[384].

Tali criteri, seppur utili, non sono però decisivi ai fini della qualificazione[385]. Ciò vale soprattutto nelle ipotesi – a dire il vero sempre più frequenti – in cui gli Stati e le organizzazioni internazionali concludono per iscritto degli accordi, variamente denominati, la cui natura giuridica non è chiara. In situazioni del genere, i criteri

---

C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, punto 83.

[383] V. CIG, sentenza 19 dicembre 1978, *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, in *I.C.J. Reports* 1978, p. 3, punto 96, in cui la CIG non esclude che un *joint communiqué* possa costituire un accordo internazionale.

[384] Si noti che la definizione della Convenzione di Vienna si limita ad affermare che un accordo internazionale è regolato dal diritto internazionale, senza statuire espressamente che esso fa sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti. Ciò è dovuto al fatto che la Commissione di diritto internazionale ha ritenuto che la formula "governato dal diritto internazionale" implichi già, di per sé, la natura vincolante di un accordo internazionale, il quale fa sorgere diritti e obblighi per le Parti: v. Report of the International Law Commission covering the work of its Eleventh Session, 20 April – 26 June 1959, Official Records of the General Assembly, Fourteenth Session, Supplement No. 9 (A/4169), in Yearbook of the International Law Commission,1959,vol. II, p. 96 s.

[385] In tal senso v. International Law Commission Seventy-fifth session, Geneva, 29 April-31 May and 1 July-2 August 2024, First Report on non-legally binding international agreements, by Mathias Forteau, Special Rapporteur, 21 June 2024, A/CN.4/772, punto 118.

citati non consentono di comprendere se l'atto in questione sia un accordo internazionale o una mera intesa politica: per questo motivo, viene in rilievo la questione della qualificazione e dei criteri da utilizzare per svolgere detta operazione.

A tal riguardo, va subito precisato che tale questione è tuttora dibattuta, al punto che nel 2023 la Commissione del diritto internazionale ha inserito nel proprio programma di lavoro il tema dei "non-legally binding international agreements", incaricando lo *Special Rapporteur* Mathias Forteau di condurre un apposito studio[386].

Parallelamente, il tema è stato oggetto di approfondimento anche da parte del Comitato dei consulenti legali sul diritto internazionale pubblico (CAHDI) istituito in seno al Consiglio d'Europa[387] e dell'Organizzazione degli Stati Americani. In particolare, il Comitato giuridico interamericano, uno dei principali organi di quest'ultima, nel 2020 ha pubblicato un documento intitolato "Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreements", che raccoglie la prassi degli Stati membri dell'Organizzazione relativa alla conclusione degli accordi e chiarisce i criteri da utilizzare per qualificare un determinato atto come accordo internazionale o mera intesa politica[388].

---

[386] V. United Nations, Official Records of the General Assembly, Seventy-seventh Session, Supplement No. 10 (A/77/10), disponibile *online*, parr. 251-252 e allegato I; United Nations, Report of the International Law Commission, Seventy-fourth session (24 April-2 June and 3 July-4 August 2023), disponibile *online*, par. 249. Lo *Special Rapporteur* ha pubblicato due relazioni sul tema: v. International Law Commission Seventy-fifth session, Geneva, 29 April-31 May and 1 July-2 August 2024, First Report on non-legally binding international agreements, by Mathias Forteau, Special Rapporteur, 21 June 2024, cit.; International Law Commission Seventy-sixth session Geneva, 14 April-30 May and 30 June-31 July 2025, Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, 18 February 2025, A/CN.4/784.

[387] V. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Expert Workshop on "Non-Legally Binding Agreements in International Law", Chair's Summary, 2021, disponibile *online*.

[388] V. Inter-American Juridical Committee, Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreements, 2020, disponibile *online*.

Dai documenti citati, nonché dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, emerge che i metodi di qualificazione sono principalmente due: il metodo soggettivo e quello oggettivo[389].

In base al metodo soggettivo, l'intenzione delle Parti è di fondamentale importanza per la qualificazione di un accordo[390-391]: essa

[389] Per un recente contributo sul tema v. A. Mensi, *The Identification of International Non-Binding Agreements through the Lens of Subjective and Objective Indicators: Fiction or Reality?*, in *La Comunità internazionale*, 2024, p. 413 ss., in cui Mensi, dopo aver riportato i due metodi di qualificazione, ne propone un'applicazione congiunta, in virtù della quale i criteri oggettivi sarebbero funzionali a identificare l'intenzione delle Parti.

[390] V. J. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law*, cit., spec. p. 65 e p. 68. Secondo Klabbers, il fatto che l'intenzione delle Parti sia un criterio decisivo per stabilire se esse abbiano concluso o meno un accordo vincolante deriva, anche se implicitamente, dalla formulazione dell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1969. In particolare, dai lavori preparatori della Convenzione emerge che da più parti era stato proposto di inserire nella definizione di "trattato", oltre all'attuale formula "governed by international law", anche un riferimento all'intenzione delle Parti di far sorgere diritti e obblighi in base al diritto internazionale, al fine di distinguere gli accordi tra Stati regolati dal diritto internazionale da quelli, aventi ad oggetto rapporti privatistici, disciplinati dalle norme interne degli ordinamenti nazionali. Si decise, infine, di non menzionare espressamente nella definizione l'elemento dell'intenzione delle Parti, ritenendolo ricompreso all'interno della formula "governed by international law": v. Reports of the Commission to the General Assembly, Document A/6309/Rev. l, in Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, p. 169 ss., spec. p. 189, par. 6. Klabbers ritiene che l'elemento dell'intenzione delle Parti, implicitamente contenuto nell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1969, possa essere decisivo per distinguere non solo gli accordi tra Stati regolati dal diritto internazionale da quelli disciplinati dal diritto interno, ma anche gli accordi internazionali vincolanti dagli accordi internazionali che fanno sorgere soltanto impegni politici, e non giuridici, tra le Parti contraenti: v. J. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law*, cit., p. 55 ss.

[391] In tal senso, v. ad es. la sentenza della CIG sull'obbligo di negoziare l'accesso all'Oceano Pacifico (*Bolivia c. Cile*) del 2018, in cui la Corte ha concluso che gli atti invocati dalla Bolivia costituivano soltanto impegni politici, non ravvisando alcuna intenzione delle Parti di far sorgere diritti e obblighi dagli strumenti in questione. Nella specie, la Corte ha affermato che "the terms used by the parties, the subject-matter and the conditions of the negotiations must demonstrate an intention of the parties to be legally bound. This intention, in the absence of

potrebbe risultare anzitutto da una clausola espressa, contenuta nell'accordo in esame, che ne specifichi la natura.

Ai fini del presente lavoro, è utile evidenziare che molti degli strumenti di cooperazione tra l'Unione i Paesi partner contengono una clausola che ne esclude espressamente il carattere vincolante. È il caso, ad esempio, dei partenariati per la mobilità, cui è dedicato il cap. VII, par. 2. Detti strumenti contengono una clausola del seguente tenore: "the provisions of this joint declaration are not designed to create legal rights or obligations under international law".

Inoltre, come si dirà nel cap. VIII, par. 4, anche gli accordi di lavoro conclusi da Frontex con le competenti autorità dei Paesi terzi contengono una clausola che ne esclude espressamente il carattere di accordi internazionali vincolanti.

Del pari, una clausola simile si ritrova anche nelle intese informali di riammissione adottate dall'Unione, di cui tratta il cap. X: nella specie, essa chiarisce che le intese non sono giuridicamente vincolanti, ossia non fanno sorgere diritti e obblighi per le Parti in base al diritto internazionale.

Solo se lo strumento in questione non contiene una clausola espressa che ne specifichi la natura, l'intenzione delle Parti può essere ricostruita sulla base di alcuni elementi oggettivi supplettivi, quali il testo dell'accordo e il contesto in cui esso è stato adottato[392].

---

express terms indicating the existence of a legal commitment, may be established on the basis of an objective examination of all the evidence": v. CIG, sentenza 1° ottobre 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, in *I.C.J. Reports* 2018, p. 507, punto 91. V. anche il punto 97 della pronuncia, in cui la CIG ha affermato che "irrespective of the form that agreements may take, they require an intention of the parties to be bound by legal obligations" e il punto 126, in cui si legge che l'atto in questione è qualificabile alla stregua di un accordo internazionale "if the Parties had expressed an intention to be bound by that instrument or if such an intention could be otherwise inferred". Su questa sentenza v. Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punti 63 e 64.

[392] In tal senso, oltre alla pronuncia citata nella nota precedente, v. First Report on non-legally binding international agreements, by Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punto 120.

In particolare, quanto al testo, viene anzitutto in rilievo il linguaggio con cui l'accordo è formulato: mentre l'utilizzo della forma verbale inglese "shall" è indice del carattere vincolante dell'accordo, i termini "will" e "should" lo escludono, facendo propendere per la sua qualificazione alla stregua di intesa politica[393]. Del pari, i termini "State Parties", "articles", "enter into force" e "obligations" si ritrovano con maggior frequenza negli accordi internazionali, a differenza di "States participants", "parts/sections", "take effect" e "commitments", che sottendono l'intenzione delle Parti di adottare uno strumento non vincolante[394].

In aggiunta, la presenza di clausole che stabiliscono con precisione l'entrata in vigore dell'accordo o che prevedono che eventuali controversie sorte dalla sua applicazione siano risolte in via giurisdizionale indica il suo carattere vincolante[395].

Con riferimento, poi, al contesto di conclusione dell'accordo, acquistano rilevanza, ad esempio, le dichiarazioni sulla natura dello stesso fatte dalle Parti nel corso dei negoziati, così come la prassi applicativa successiva alla sua adozione[396].

---

[393] Così argomenta, ad esempio, la Commissione, in risposta alle questioni postele dal Tribunale dell'Unione europea in relazione alla natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia: v. Trib. UE, ordinanza 28 febbraio 2017, T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, punto 29. In dottrina v. A. Aust., *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, cit., p. 800.

[394] P. Gautier, *Non-Binding Agreements*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006.

[395] J. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law*, cit., p. 75 ss. Peraltro, Klabbers enumera anche ulteriori criteri da cui sarebbe possibile inferire, con un margine più o meno ampio di certezza, l'intenzione delle Parti: tra essi figurano il consenso delle Parti ad essere vincolate dall'accordo, espresso nelle forme di cui all'art. 11 della Convenzione di Vienna del 1969, nonché il carattere sinallagmatico degli obblighi in esso contenuti (c.d. doctrine of consideration). Un elenco di criteri da cui desumere l'intenzione delle Parti si ritrova anche in A. Aust., *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, cit., p. 800 ss.

[396] L'elemento della prassi applicativa successiva è valorizzato dalla CIG nella sentenza del 1° ottobre 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, cit., punto 107, per escludere il carattere vincolante dell'obbligo del Cile di negoziare con la Bolivia la cessione di una parte del proprio territorio

Ancora, alcuni elementi sulla natura dell'accordo possono ricavarsi dalle circostanze in cui esso è stato concluso: ad esempio, il fatto che i soggetti stipulanti siano in grado di vincolare le Parti sul piano internazionale è indice del carattere vincolante dell'accordo. Lo stesso può dirsi nel caso in cui esso sia oggetto di pubblicazione o di registrazione presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite[397].

Come detto, si tratta di criteri residuali, che vengono in rilievo per ricostruire l'intenzione delle Parti soltanto laddove essa non risulti da alcuna clausola espressa.

Ciò posto, è importante evidenziare che, secondo il metodo soggettivo, la presenza di una clausola espressa sulla natura dell'accordo costituisce un elemento determinante al fine della sua qualificazione. Con la conseguenza che se uno strumento contiene una clausola che ne chiarisce il carattere non vincolante, per quanto il suo contenuto sia chiaro, preciso e, finanche, equiparabile a quello di un accordo internazionale, non per questo si dovrà ritenere che esso faccia sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti. In altre parole, dunque, stando al metodo soggettivo, la presenza di una clausola espressa fa venir meno la possibilità di svolgere la qualificazione valorizzando elementi diversi dalla volontà delle Parti, tra tutti il

al fine di garantire a quest'ultima un accesso al mare.

[397] Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Somalia c. Kenya*, avente ad oggetto la delimitazione marittima nell'Oceano indiano, in cui la CIG ha considerato che il memorandum d'intesa concluso tra le Parti costituisse un accordo internazionale vincolante facendo leva, *inter alia*, sull'esistenza di una disposizione che ne disciplinava con precisione l'entrata in vigore, nonché sulla richiesta del Kenya di registrare il memorandum in linea con quanto prescritto dall'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite, registrazione non contestata dalla Somalia nei successivi cinque anni: v. CIG, sentenza 2 febbraio 2017, *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*, in *I.C.J. Reports* 2017, p. 3, punto 42, in cui si legge: "the inclusion of a provision addressing the entry into force of the MOU is indicative of the instrument's binding character" e, ancora, "Kenya considered the MOU to be a treaty, having requested its registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations, and Somalia did not protest that registration until almost five years thereafter". In dottrina, si veda J. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law*, cit., p. 79 ss.

contenuto, per quanto esso sia dettagliato e persino paragonabile a quello di un vero e proprio accordo internazionale[398].

Secondo il metodo oggettivo, invece, per qualificare un accordo vengono in rilievo soltanto le circostanze oggettive, ossia il linguaggio utilizzato, il contenuto, quale risulta dal testo dell'accordo, nonché il contesto in cui esso è stato concluso, senza che l'intenzione delle Parti abbia alcuna rilevanza[399-400].

---

[398] V. P. Gautier, *Non-Binding Agreements*, cit., in cui si legge che "the intention of the parties is generally considered a key element in identifying whether an instrument is a (non)binding agreement. In other words, there is no reason to consider that an agreement is legally binding if the parties clearly did not intend to create legal rights and obligations". In tal senso, v. anche A. Aust., *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, cit., p. 802 e F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, cit., p. 309. Ad analoga conclusione perviene anche il Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punti 105 ss.: v. in particolare la draft conclusion n. 6, la quale precisa "the fact that all the parties to an agreement expressly indicate that it is or it is not legally binding under international law is sufficient to identify their intention" (punto 119).

[399] V. Inter-American Juridical Committee, Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreements, cit., p. 26 s. e p. 77 ss. Tale metodo è confutato con apposite argomentazioni da A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, cit., p. 804 ss.

[400] Sembra che il test oggettivo sia stato applicato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della *Delimitazione marittima e questioni territoriali tra Qatar e Bahrein.* In questa pronuncia la CIG, facendo leva sul linguaggio e sul contenuto preciso dell'atto in questione, ha qualificato come accordo internazionale vincolante le "agreed minutes" con cui le Parti avevano accettato la giurisdizione della Corte. In effetti, dopo aver ricordato la sua precedente giurisprudenza in virtù della quale per determinare la natura giuridica di un accordo "the Court must have regard above all to its actual terms and to the particular circumstances in which it was drawn up" (v. CIG, sentenza 19 dicembre 1978, *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, cit., punto 96), la CIG è pervenuta alla seguente conclusione: "the Minutes are not a simple record of a meeting; they do not merely give an account of discussions and summarize points of agreement and disagreement. They enumerate the commitments to which the Parties have consented. They thus create rights and obligations in international law for the Parties. They constitute an international agreement" (CIG, sentenza 1° luglio 1994, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*

Da quanto esposto risulta che, in qualche caso, i due metodi possono condurre allo stesso risultato, poiché si basano sui medesimi elementi, ossia il linguaggio dell'accordo, il suo testo, il contesto in cui esso è stato concluso e la prassi applicativa successiva: conseguentemente, l'interprete potrà ricavare la natura vincolante di un accordo formulato in termini precisi e dettagliati applicando tanto il metodo soggettivo – in quanto il contenuto dell'accordo è indice dell'intenzione delle Parti di costituire tra loro diritti e obblighi – quanto il test oggettivo.

In altre ipotesi, invece, i due metodi potrebbero condurre a risultati opposti: si pensi, ad esempio, al caso in cui un determinato accordo, il cui contenuto è formulato in termini precisi, contenga una clausola espressa che ne esclude la natura vincolante. È questo

(Qatar v. Bahrain), in *I.C.J. Reports* 1994, p. 112, punti 23 e 25). È interessante sottolineare che, nella sua analisi, la CIG non ha ritenuto necessario prendere in considerazione la dichiarazione del ministro degli esteri del Bahrein, successiva alla firma dell'accordo, dalla quale emergeva che l'intenzione di questi, fin dal principio, era stata di concludere un'intesa politica, non un vero e proprio accordo internazionale (*ibidem*, punti 26 e 27); né, d'altro canto, essa ha esaminato la prassi applicativa successiva alla conclusione dell'accordo, prassi che, secondo il Bahrein, ne avrebbe indicato la natura politica (*ibidem*, punti 28 e 29). Se, da un lato, la sentenza potrebbe essere interpretata nel senso che l'intenzione delle Parti non ha alcun peso nella qualificazione di un accordo, dall'altro, se ne potrebbe ricavare che il punto di partenza per determinare la natura di un accordo è necessariamente il suo contenuto, così come risulta dalle clausole che lo compongono, mentre la prassi successiva alla sua conclusione potrebbe venire in rilievo soltanto laddove il contenuto dell'accordo non ne consenta con certezza la qualificazione. Un'indicazione del genere mirerebbe ad evitare che le Parti, dopo aver stipulato un accordo contenente precisi diritti ed obblighi, possano disconoscerli per mezzo di dichiarazioni o, in generale, di una prassi successiva volta ad evidenziarne la natura meramente politica (nello stesso senso v. anche conclusioni AG Sharpston 26 novembre 2015, C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, nota 31, in cui l'AG interpreta il passaggio della sentenza *Qatar c. Bahrein* nel senso che "quando dette clausole sono chiare, le parti non possono sostenere in seguito di averle intese diversamente"). Per un esame delle pronunce in cui la Corte internazionale di giustizia ha applicato il metodo oggettivo v. *amplius* Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, 18 February 2025, cit., punti 60 e 61.

il caso delle intese informali in materia di riammissione, cui è dedicato il cap. X del presente lavoro. Tali strumenti dovrebbero essere riguardati alla stregua di mere intese politiche qualora, in applicazione del metodo soggettivo, si valorizzasse l'intenzione delle Parti di non vincolarsi, quale risulta dalla clausola. Essi dovrebbero, invece, essere qualificati come veri e propri accordi internazionali laddove, in applicazione del test oggettivo, si ponesse attenzione unicamente al loro contenuto dettagliato, senza attribuire alcun valore all'intenzione delle Parti, così come risultante dalla clausola.

Il metodo maggiormente utilizzato nella prassi, nonché prediletto dalla giurisprudenza e dalla dottrina è quello basato sull'intenzione delle Parti[401]. Con la precisazione che se l'atto in questio-

[401] V. conclusioni AG Sharpston, C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., in cui si legge: "ai sensi sia del diritto internazionale che del diritto dell'Unione, l'effetto vincolante di un accordo dipende in particolare dall'intenzione delle parti ad esserne vincolate ai sensi del diritto internazionale. Tale intenzione deve essere dimostrata, segnatamente, in base alle clausole effettive dell'accordo nonché in base alle circostanze in cui esso viene stilato. Per contro, la denominazione e la forma dell'accordo non sono di fondamentale importanza per stabilire se un accordo internazionale sia o meno vincolante" (punto 66). In dottrina, v. A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, cit., p. 787, in cui Aust definisce strumento informale "an instrument which is not a treaty because the parties to it do not intend it to be legally binding" e p. 794, in cui si legge: "the fundamental distinction between an informal instrument and a treaty is that, although the former puts on record the mutual understandings of the States concerned as to how each will act in relation to the other, or others, the parties have no intention that the instrument should itself create a legal relationship and be binding on them". Nello stesso senso v. anche J.E.S. Fawcett, *The Legal Character of International Agreements*, in *British Yearbook of International Law*, 1953, p. 381 ss., spec. p. 385 ss. e M. Fitzmaurice, *The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations between States in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 2002, p. 141 ss., spec. p. 167, in cui Fitzmaurice afferma: "the decisive factor distinguishing binding treaties from non-binding instruments is the intention of parties, that is, whether the instrument in question was intended to create international rights and obligations between the parties". Per ulteriori riferimenti dottrinali v. Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., nota 240. Per quanto riguarda la prassi, v. Inter-American Juridical Committee, Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreemen-

ne contiene un'espressa indicazione circa la sua natura giuridica, questa è decisiva ai fini della sua qualificazione[402]. In mancanza di specificazione in proposito, l'intenzione delle Parti di vincolarsi o meno dev'essere desunta attraverso un'analisi casistica degli elementi rilevanti, quali ad esempio il testo dell'accordo e la terminologia in esso utilizzata, la presenza di clausole finali, lo *status* giuridico di coloro che hanno negoziato e adottato l'atto, le circostanze precedenti e successive alla sua adozione, la sua eventuale registrazione o pubblicazione e, infine, la prassi applicativa successiva[403].

---

ts, cit., p. 78 s.; Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punto 81, in cui si legge che gli Stati e l'Unione europea "stressed that a fundamental (or the most important) element to be taken into consideration was the intention of the authors of the agreement". Con riferimento alla prassi degli Stati membri dell'Unione, è interessante anche il punto 82 del rapporto poc'anzi citato, in cui si riporta quanto segue: "in 1996, the European Union sent its member States a questionnaire on their internal procedures for concluding international agreements approved under a simplified procedure or agreements that are not legally binding. The summary of replies to this questionnaire shows that, in all the countries except Portugal, the approach for distinguishing non-legally binding instruments from legally binding ones is based on the analysis of the intention expressed by the parties or implied by the text of the agreement to give the latter legal force of a non-binding nature". Il rapporto sottolinea che, in base alle ricerche condotte dalla Commissione di diritto internazionale, anche al giorno d'oggi si può giungere alla medesima conclusione: in particolare, in esso si legge che "intention appears to be the key factor in determining whether an international agreement is legally binding" (punto 83). Per questo motivo, una delle conclusioni parziali cui è giunto il rapporto è formulata come segue: "whether an agreement is legally binding or not depends on the intention of the parties to the agreement" (v. la draft conclusion 5, par. 2, riportata al punto 98 del rapporto).

[402] In tal senso v. da ultimo Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punti 105 ss., spec. punto 119, in cui si propone la seguente conclusione parziale: "the fact that all the parties to an agreement expressly indicate that it is or it is not legally binding under international law is sufficient to identify their intention".

[403] V. Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, cit., punti 121 ss. Secondo il rapporto, non sembra esserci una gerarchia tra questi elementi, la cui importanza va piuttosto valutata in relazione al caso concreto. Ad ogni modo, il dibattito sulla questione è ancora

Come si dirà nel paragrafo seguente, il metodo soggettivo è stato applicato anche dalla Corte di giustizia.

3. (segue) La soluzione adottata dalla Corte di giustizia

La sentenza *Francia c. Commissione*, del 23 marzo 2004, trae origine da un ricorso di annullamento, presentato dalla Francia, avente ad oggetto la decisione con cui la Commissione aveva concluso con la controparte statunitense un accordo denominato "Orientamenti in materia di cooperazione normativa e di trasparenza" (in seguito: orientamenti)[404]. Tale accordo rientrava nel settore della politica commerciale comune: esso, infatti, prevedeva la collaborazione tra le Parti, attraverso lo scambio di informazioni e la consultazione reciproca, allo scopo di ridurre gli ostacoli allo scambio transatlantico di beni, derivanti dalle differenze in punto di normative tecniche dell'Unione europea e degli Stati Uniti.

Gli orientamenti erano stati adottati in esecuzione di un piano d'azione, sviluppato nell'ambito del partenariato economico transatlantico tra Unione europea e Stati Uniti. Essi erano stati negoziati dai servizi della Commissione con l'amministrazione americana; conclusi i negoziati, il testo non era stato firmato, né pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Con il suo primo motivo di ricorso, che più ci interessa in questa sede, la Francia sosteneva l'incompetenza della Commissione ad adottare l'atto impugnato: secondo la ricorrente, gli orientamenti erano da considerarsi un vero e proprio accordo internazionale, concluso dalla Commissione in violazione della procedura prevista dagli attuali artt. 207 e 218 TFUE, che attribuiscono tale competenza al Consiglio.

---

in corso e i risultati saranno oggetto del rapporto che sarà pubblicato nel 2026.

[404] Corte giust., sentenza 23 marzo 2004, C-233/02, *Francia c. Commissione*. Per un commento v. P. García Andrade, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements:* France v Commission II, in G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, cit., p. 443 ss.

Per giungere a una simile conclusione, la Francia applicava il test oggettivo, valorizzando il testo dell'accordo e il suo contenuto "completo e operativo", da cui sarebbero emersi "con grande precisione gli obiettivi perseguiti, l'ambito di azione e le misure da adottare per raggiungere gli obiettivi fissati"[405].

Inoltre, a conferma del carattere vincolante dell'impegno assunto dalle Parti per mezzo dello strumento in questione, la Francia richiamava, da un lato, le disposizioni che istituivano un apposito gruppo di lavoro incaricato di monitorarne l'applicazione e, dall'altro, quelle in cui le Parti dichiaravano che si sarebbero sforzate "di individuare proposte normative specifiche al fine dell'applicazione iniziale degli orientamenti"[406].

Infine, la ricorrente sottolineava che l'intenzione delle Parti di non far sorgere diritti e obblighi dagli orientamenti – quale emergeva dalle loro dichiarazioni – non era idonea ad inficiarne il carattere vincolante, stante che esso risultava oggettivamente dal testo degli stessi[407].

Di contrario avviso era, invece, la Commissione, la quale escludeva che gli orientamenti costituissero un vero e proprio accordo internazionale. L'Istituzione qualificava l'accordo sulla base dell'intenzione delle Parti, ritenuto l'"unico criterio decisivo in diritto internazionale per determinare l'esistenza di siffatto eventuale effetto vincolante"[408]. In particolare, secondo la Commissione, l'intenzione delle Parti di non vincolarsi risultava anzitutto dal testo degli orientamenti: infatti, il punto 7 precisava che essi sarebbero stati applicati su base volontaria[409]. In aggiunta, anche il linguaggio degli orientamenti ne avrebbe indicato la natura non vincolante, dal momento che i comportamenti delle Parti erano descritti con le forme verbali "will" e "should", anziché "shall". Ancora, gli orientamenti non contenevano "clausole finali relative alla firma, all'en-

[405] Corte giust., C-233/02, *Francia c. Commissione*, cit., punto 29.
[406] *Ibidem*, punto 31.
[407] *Ibidem*, punto 30.
[408] *Ibidem*, punto 32.
[409] *Ibidem*, punto 20.

trata in vigore, alle possibilità di emendamenti, alla risoluzione o anche alla soluzione delle controversie": ciò escludeva che le Parti avessero l'intenzione di vincolarsi[410].

In subordine, la Commissione desumeva l'intenzione delle Parti di porre in essere uno strumento non vincolante dal contesto nel quale gli orientamenti erano stati adottati. Sul punto, la Commissione affermava che "né il partenariato transatlantico né il suo piano d'azione costituiscono un ambito che permette l'adozione di Trattati o di altri strumenti giuridicamente vincolanti, mentre la cronistoria dei negoziati attesterebbe a sua volta che le due parti non intendevano in alcun modo creare 'diritti ed obblighi'. Così, in particolare, gli orientamenti non sarebbero mai stati notificati al Congresso degli Stati Uniti, il che sarebbe però richiesto in presenza di un accordo internazionale vincolante"[411].

Dal canto suo, la Corte di giustizia ha condiviso la posizione della Commissione: applicando il metodo soggettivo, essa ha affermato innanzitutto che "l'intenzione delle parti costituisce, in via di principio, il criterio decisivo al fine di stabilire se gli orientamenti rivestano o meno forza vincolante"[412].

In applicazione di tale criterio, dunque, la Corte ha escluso che le Parti avessero avuto l'intenzione di contrarre impegni giuridicamente vincolanti: ciò emerge con chiarezza dal citato punto 7 degli orientamenti, in cui si precisava che essi sarebbero stati applicati dalle Parti "su base volontaria". Secondo la Corte, tale clausola espressa è decisiva per la qualificazione dell'atto e rende superflua la disamina di ulteriori elementi, tra tutti il linguaggio dell'accordo e le forme verbali in esso utilizzate. In aggiunta, l'intenzione delle Parti di non contrarre obblighi vincolanti è stata più volte ribadita espressamente nel corso dei negoziati che hanno condotto all'adozione degli orientamenti[413].

---

410 *Ibidem*, punti 33-34.
411 *Ibidem*, punto 35.
412 *Ibidem*, punto 42.
413 *Ibidem*, punti 43 e 44.

Sulla base di questo ragionamento, la Corte ha escluso che gli orientamenti avessero natura vincolante. Per questo motivo, essa ha ritenuto che questi non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'attuale art. 218 TFUE, che disciplina soltanto la procedura di stipulazione degli accordi internazionali e, pertanto, ha respinto il ricorso di annullamento.

Ai fini della nostra trattazione, preme soprattutto evidenziare, per un verso, come la Corte di giustizia abbia applicato il metodo dell'intenzione delle Parti, a scapito del test oggettivo e, per l'altro, che laddove l'intenzione delle Parti risulti espressamente e inequivocabilmente da una clausola, non è necessario ricostruirla sulla base di ulteriori elementi quali, ad esempio, il linguaggio con cui l'accordo è formulato[414].

Le indicazioni fornite dalla Corte sono state recepite in un documento interno destinato ai servizi della Commissione, denominato "Vademecum on the External Action of the European Union". Quest'ultimo contiene una sezione dedicata agli strumenti non vincolanti, in cui si legge che l'intenzione delle Parti, quale risulta dal contenuto di un determinato strumento, costituisce l'elemento decisivo per definirne la natura giuridica[415]. Pertanto, il Vademecum raccomanda ai servizi della Commissione di prestare particolare attenzione nella redazione del testo degli strumenti non vincolanti, al fine di evitare che rischino di essere considerati veri e propri accordi internazionali e, dunque, sottoposti alla procedura di cui all'art. 218 TFUE.

In particolare, il Vademecum suggerisce di inserire nell'accordo una clausola del genere "this Declaration does not constitute an agreement binding under international law" o "this text does not intend to create rights or obligations under international law". Tuttavia, il documento in esame precisa che una simile clausola

[414] Così anche P. García Andrade, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements:* France v Commission II, cit., p. 448.

[415] V. Commissione europea, Vademecum on the External Action of the European Union, SEC(2011)881/3, disponibile *online*, p. 52 s.

non è sufficiente, di per sé, ad esprimere l'intenzione delle Parti di non vincolarsi: essa deve risultare anche dal linguaggio, dal contenuto e dallo scopo dello strumento considerato. Per questo motivo, l'accordo dovrebbe sottendere, più che un vincolo giuridico, un impegno delle Parti a raggiungere certi obiettivi. Inoltre, il testo dovrebbe evitare il linguaggio tipico degli accordi internazionali: ciò significa che termini quali "Sides", "envisage/intend", "sections/paragraphs", "accept" dovrebbero essere preferiti rispetto a "Party", "shall/will", "entry into force/coming into effect", "Articles", "agree/decide", "obligations/commitments". Allo stesso modo, quanto alla struttura, occorrerebbe evitare di utilizzare elementi tipici degli accordi internazionali, quali il preambolo, la suddivisione in articoli e le clausole finali che contengono disposizioni circa l'entrata in vigore dell'atto, la durata della cooperazione e le modalità di risoluzione delle eventuali controversie derivanti dalla sua applicazione[416].

Come si vedrà più nel dettaglio nella parte terza del presente lavoro, molti strumenti non vincolanti che l'Unione ha adottato nel settore della politica di immigrazione e asilo si conformano a tali indicazioni.

4. La competenza dell'Unione ad adottare strumenti non vincolanti

Una volta chiarito che il criterio per distinguere gli accordi internazionali dagli strumenti non vincolanti è costituito dall'intenzione delle Parti, è opportuno interrogarsi sull'esistenza della competenza dell'Unione ad adottarli.

A tale riguardo, si rileva anzitutto che i Trattati non prevedono regole specifiche sugli strumenti non vincolanti, né esiste, sul piano esterno, una disposizione corrispondente all'art. 288 TFUE, che elenca gli atti suscettibili di essere adottati dalle Istituzioni sul piano interno; come illustrato nel cap. I, par. 1, e nel cap. II, par. 2, i Trattati

[416] Vademecum on the External Action of the European Union, cit., p. 52 s.

contengono soltanto, da un lato, gli artt. 216 TFUE e 3 TFUE, che riguardano rispettivamente l'esistenza e la natura della competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali e, dall'altro, l'art. 218 TFUE, relativo alla loro procedura di conclusione. Come detto nel precedente paragrafo, dalla sentenza *Francia c. Commissione* emerge che quest'ultima disposizione non si applica agli strumenti non vincolanti.

Tuttavia, a ben guardare, il silenzio dei Trattati non esclude che l'Unione europea sia dotata del potere di condurre le proprie relazioni esterne attraverso strumenti non vincolanti[417]; né, d'altro canto, implica che tale potere possa essere esercitato incondizionatamente. Mentre la prima questione è oggetto del presente paragrafo, la seconda sarà affrontata in quelli successivi.

Sotto il primo profilo, si può affermare che siccome l'Unione è dotata di personalità giuridica internazionale[418] e può concludere accordi internazionali, a maggior ragione essa ha il potere di contrarre impegni di carattere politico attraverso l'adozione di strumenti non vincolanti. Ciò discende dalla libertà dell'Unione di esercitare o meno il proprio *treaty-making power*: tale libertà è ad essa riconosciuta in quanto soggetto di diritto internazionale e consente di assimilarla, sotto questo aspetto, a uno Stato[419]. In particolare, la circostanza per

[417] In tal senso, v. conclusioni AG Sharpston, C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., punto 102, in cui si legge che "la mancanza di procedure specifiche nei trattati per determinati tipi di azione non costituisce un impedimento a utilizzare tali strumenti nelle relazioni esterne dell'Unione". V. anche il punto 107 delle conclusioni, in cui l'AG afferma: "per alcuni tipi di atto, i trattati prevedono espressamente il ruolo di ogni istituzione nell'azione esterna e stabiliscono le norme procedurali per il coinvolgimento dell'Unione (e delle istituzioni attraverso le quali essa agisce). L'esempio più comune è costituito dall'articolo 218 TFUE. Tuttavia, diversamente dall'azione interna dell'Unione, gli atti mediante i quali l'Unione svolge la sua azione esterna non sono limitati agli atti che i trattati prevedono espressamente, di cui stabiliscono la forma e gli effetti e per i quali fissano l'iter procedurale da seguire. Come agisca l'Unione sul piano internazionale, quale persona giuridica di diritto internazionale, dipende, piuttosto, sia dal diritto internazionale che dal diritto dell'Unione".

[418] V. art. 47 TUE.

[419] Per considerazioni analoghe, svolte con riguardo agli Stati v. A. Aust, *The*

cui l'Unione – che ha la capacità di stipulare accordi internazionali da cui sorgono diritti e obblighi – condivide con i suoi partner la volontà di concertare strumenti non vincolanti è sufficiente a riconoscere in capo ad essa il potere di adottarli, trattandosi di atti non produttivi di effetti giuridici, bensì soltanto politici.

Per quanto riguarda gli Stati, detta argomentazione è efficacemente esposta in un lavoro di Eisemann dedicato agli strumenti non vincolanti come fonte di diritto internazionale, in cui questi afferma quanto segue: "le droit international étant dominé par la règle du consensualisme, il serait paradoxal de refuser aux Etats la possibilité de s'engager volontairement dans une relation aux effets juridiques incomplets: qui peut le plus peut le moins"[420].

Questo ragionamento, svolto con riferimento agli Stati, non può però essere "preso di peso" e trasposto *tout court* all'Unione europea la cui azione, tanto sul piano interno che su quello esterno, si fonda sul principio di attribuzione delle competenze. Pertanto, se gli Stati hanno la capacità di contrarre impegni, vincolanti o meno, in qualsiasi materia, lo stesso non si può dire dell'Unione. Invero, l'operare del principio di attribuzione comporta una delimitazione della personalità giuridica dell'Unione, la quale è circoscritta, sia sul piano interno che su quello esterno, unicamente all'esercizio delle competenze che ad essa sono conferite dai Trattati. In particolare, il perimetro entro cui si esplica la personalità giuridica internazionale dell'Unione è tracciato dall'art. 216, par. 1, TFUE, il quale, come si è

Theory and Practice of Informal International Instruments, cit., p. 805 s.

[420] P.M. Eisemann, *Le gentlemen's agreement comme source du droit international*, in *Journal du droit international*, 1979, p. 326 ss., spec. p. 344. Di contrario avviso è Klabbers, secondo il quale dalla giurisprudenza della CIG e, nella specie, dal punto 25 della sentenza nel caso *Qatar c. Bahrein*, sopra citata, discenderebbe che, qualora le Parti abbiano acconsentito ad assumere determinati impegni, questi ultimi acquisiscono, *ipso iure*, vincolatività dal punto di vista giuridico, non potendo le Parti scegliere discrezionalmente di sottrarsi alla disciplina prevista dalla Convenzione di Vienna del 1969 e, dunque, al diritto internazionale, siglando uno strumento non vincolante: v. J. Klabbers, *Qatar c. Bahrain: The Concept of "Treaty" in International Law*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1995, p. 361 ss., spec. p. 369 s. e p. 375 s.

visto nel cap. I, par. 1, elenca i criteri di attribuzione delle competenze esterne dell'Unione. Sebbene detta disposizione si riferisca al potere dell'Unione di concludere accordi internazionali vincolanti, essa potrebbe essere utilizzata anche per delimitare i casi in cui l'Unione può adottare atti meno pervasivi, quali gli strumenti non vincolanti; del resto, entrambe le categorie di strumenti costituiscono manifestazione della personalità giuridica internazionale dell'Unione.

Da una simile ricostruzione discende, quindi, che l'Unione europea potrebbe adottare strumenti non vincolanti solo nelle ipotesi previste dall'art. 216, par. 1, TFUE. Con la precisazione che detta disposizione dovrebbe necessariamente essere applicata con una certa elasticità per servire a tale scopo. Per comprendere cosa questo significhi, consideriamo il criterio dell'attribuzione espressa di competenza esterna in capo all'Unione che risulta dall'art. 216, par. 1, TFUE: di esso è espressione, nel settore in esame, l'art. 79, par. 3, TFUE, che conferisce espressamente all'Unione la competenza a concludere accordi di riammissione con i Paesi di origine o di provenienza dei cittadini stranieri che si trovano irregolarmente sul territorio degli Stati membri. Va da sé che si tratta di una base giuridica volta a conferire all'Unione la capacità di stipulare accordi internazionali; cionondimeno, da quanto detto sinora discende che da essa potrebbe essere desunta anche la capacità dell'Unione di porre in essere intese informali in materia di riammissione. Ciò, si badi, non significa che, in un caso del genere, l'art. 79, par. 3, TFUE, costituisca la base giuridica attributiva del potere di adottare questi atti in capo alla Commissione, anche perché parlare di base giuridica con riferimento a strumenti non vincolanti (e perciò non previsti dai Trattati) pare inappropriato. Come si dirà nel paragrafo successivo, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sembra emergere che il fondamento del potere delle Istituzioni di condurre le proprie relazioni esterne attraverso strumenti non vincolanti possa rinvenirsi nelle disposizioni del titolo III del TUE, che precisa le funzioni e i poteri delle Istituzioni dell'Unione. Come si avrà modo di spiegare nel cap. X, la Commissione richiama proprio queste ultime disposizioni e, in particolare, l'art.

17 TUE, nelle decisioni di firma delle intese informali in materia di riammissione.

Stabilito, in ipotesi, che gli strumenti non vincolanti sono soggetti alle disposizioni che riguardano l'esistenza delle competenze esterne dell'Unione, ci si potrebbe domandare se essi debbano rispettare anche la disciplina relativa alla loro natura. Si tratta di una questione assai complessa, la cui soluzione è resa ancor più difficile dal vuoto normativo e giurisprudenziale che circonda gli strumenti in esame.

In questa sede, ci limitiamo a svolgere tre considerazioni che, nella loro semplicità, conducono a propendere per una risposta negativa a tale interrogativo.

Innanzitutto, si rileva che spesso l'Unione ricorre agli strumenti non vincolanti per evitare di applicare la disciplina prevista per la stipulazione degli accordi internazionali. Se dunque la volontà dell'Unione e dei suoi partner è quella di impegnarsi solamente sul piano politico, non sembrerebbe ragionevole estendere agli strumenti non vincolanti la disciplina relativa alla natura delle competenze esterne dell'Unione, cercando ad ogni costo di regolare un fenomeno non disciplinato dal diritto.

Inoltre, muovendo dalla constatazione per cui, per definizione, gli strumenti non vincolanti non producono effetti giuridici, non dovrebbero ad essi applicarsi le disposizioni volte a regolare l'esercizio di competenze mediante l'adozione di atti giuridici. Gli strumenti non vincolanti, proprio perché non produttivi di effetti giuridici, non sarebbero in grado di incidere sugli accordi internazionali: pertanto, l'eventuale mancato rispetto delle regole sulla natura delle competenze esterne dell'Unione da parte degli strumenti non vincolanti non provocherebbe conseguenze di particolare rilievo sul piano giuridico, al netto delle eventuali ricadute sul piano politico-diplomatico nei rapporti tra l'Unione, gli Stati membri e i Paesi terzi.

Infine, si sottolinea che, di norma, la natura delle competenze esterne dell'Unione in un determinato settore è definita tenendo conto della relativa base giuridica. Orbene, il fatto che l'adozione degli strumenti non vincolanti non si fondi su una vera e propria base

giuridica rende, in concreto, piuttosto complicato applicare la disciplina relativa alla natura delle competenze esterne dell'Unione agli strumenti in questione[421].

5. I vincoli all'adozione degli strumenti non vincolanti derivanti dal diritto primario: il rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale

Accertato che l'Unione europea è dotata del potere di adottare gli strumenti non vincolanti, è ora necessario interrogarsi sulla disciplina ad essi applicabile. In particolare, bisogna chiarire se il diritto primario dell'Unione, così come interpretato dalla Corte di

[421] In dottrina vi è chi ritiene che le norme sulla natura delle competenze esterne dell'Unione debbano applicarsi anche agli strumenti non vincolanti: tale posizione è sostenuta da García Andrade in un contributo relativo alle relazioni esterne dell'Unione in materia migratoria. Dopo aver affermato che "from a competence perspective, the political nature of an arrangement does not prejudice the fact that the Union must be competent to adopt engagements in the given policy field", García Andrade aggiunge che "the principle of conferral and other rules on distribution of competences among the Union and its Member States must be respected equally when adopting non-legally binding instruments of cooperation", per concludere infine che, anche per quanto riguarda l'adozione di strumenti non vincolanti "the Union is bound to exercise its competences according to the nature they have, without having the option to modify the effects of that exercise in contradiction with the Treaties, particularly […] with Article 2(2) TFEU which describes the functioning of concurrent competences according to the principle of pre-emption": v. P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, cit., spec. p. 192 ss. V. anche V. Demedts, M. Chamon, *The Commission Back on the Leash: No Autonomy to Sign Non-binding Agreements on behalf of the EU:* Council v. Commission, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 245 ss., spec. p. 258, in cui Demedts e Chamon sembrano desumere l'applicabilità delle norme sulla natura delle competenze esterne dell'Unione agli strumenti non vincolanti dal punto 40 della sentenza della Corte di giustizia, C-233/02, *Francia c. Commissione*, cit., di fatto estendendo la portata del ragionamento della Corte, relativo alla ripartizione di competenze tra le Istituzioni, alla ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri.

giustizia, ponga dei vincoli all'adozione di questi strumenti e, se del caso, di quali vincoli si tratti.

Innanzitutto, occorre interrogarsi sulla procedura da seguire per porre in essere gli strumenti in questione.

Al riguardo si osserva, da un lato, che, come detto al par. 3, la sentenza *Francia c. Commissione* ha escluso l'applicabilità dell'art. 218 TFUE agli strumenti non vincolanti; dall'altro che, come affermato nel paragrafo precedente, i Trattati non contengono una disciplina relativa a detti strumenti.

A ben guardare, però, ciò non significa che la Commissione goda di un potere incondizionato di adottare strumenti del genere: invero, alcuni vincoli all'esercizio di questo potere si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

A tal riguardo, la stessa sentenza *Francia c. Commissione* ha precisato che, se l'intesa non vincolante rientra in un settore di competenza dell'Unione, bisogna tenere conto della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale stabiliti dai Trattati nel settore in questione[422-423].

---

[422] V. Corte giust., C-233/02, *Francia c. Commissione*, cit., punto 40.

[423] Nel caso di specie, la Corte di giustizia sembra implicitamente concludere nel senso del rispetto dell'equilibrio istituzionale, quantomeno con riguardo ai rapporti tra il Consiglio e la Commissione (in tal senso v. anche P. García Andrade, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements:* France v Commission II, cit., p. 446 e A. Ott, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit., p. 588): invero, essa ha sottolineato che, sebbene gli orientamenti fossero stati adottati dalla Commissione, anziché dal Consiglio, gli atti di cui essi costituiscono attuazione – vale a dire il partenariato economico transatlantico e il piano d'azione – erano stati approvati da quest'ultimo. Con ciò la Corte sembrerebbe sottendere che l'approvazione, da parte del Consiglio, degli atti a monte ha delle ricadute sull'atto a valle. Inoltre, la Corte ha rilevato che, nonostante gli orientamenti non fossero stati adottati secondo la procedura di cui agli attuali artt. 207 TFUE e 218 TFUE, il comitato designato dal Consiglio per assistere la Commissione nel corso dei negoziati, previsto dall'art. 207 TFUE, era stato costantemente informato dalla Commissione in merito allo sviluppo degli stessi (v. Corte giust., C-233/02, *Francia c. Commissione*, cit., punto 41).

La Corte di giustizia ha chiarito il significato di quest'affermazione nella successiva sentenza *Consiglio c. Commissione* del 28 luglio 2016[424].

La pronuncia trae origine da un ricorso presentato dal Consiglio contro la Commissione, avente ad oggetto l'annullamento della decisione con cui quest'ultima aveva approvato un accordo tra l'Unione europea e la Svizzera e aveva autorizzato due suoi membri a firmarlo a nome dell'Unione.

È il caso di precisare fin d'ora che la decisione impugnata riguardava uno strumento non vincolante: infatti, essa statuiva espressamente che lo strumento in questione "non [faceva] sorgere né [era] destinato a far sorgere obblighi vincolanti o giuridici per alcuna delle parti ai sensi del diritto nazionale o internazionale"[425].

Nella specie, l'atto in questione era denominato "addendum al memorandum d'intesa relativo al contributo finanziario svizzero in favore della Repubblica di Croazia" (in seguito: addendum): esso prevedeva l'impegno della Svizzera a negoziare con la Croazia un accordo bilaterale relativo a un contributo finanziario di circa quaranta milioni di euro, che la prima avrebbe dovuto versare alla seconda per un periodo di cinque anni. Tale contributo, fornito in occasione dell'adesione della Croazia all'Unione, era volto a ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione così ampliata ed era versato dalla Svizzera in contropartita del libero accesso al mercato interno allargato[426].

---

[424] Corte giust., sentenza 28 luglio 2016, C-660/13, *Consiglio c. Commissione*. Per un commento, v. V. Demedts, M. Chamon, *The Commission Back on the Leash: No Autonomy to Sign Non-binding Agreements on behalf of the EU:* Council v. Commission, cit.; A. Neergaard, *Institutional Balance in the Conclusion of Non-binding International Agreements Revisited:* Council v Commission (Swiss MoU), in G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, cit., p. 841 ss.

[425] V. Corte giust., C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., punto 11.

[426] L'addendum in oggetto si aggiungeva al memorandum d'intesa firmato nel 2006 dal presidente svizzero, dal presidente del Consiglio e dalla Commissione, con cui la Svizzera si impegnava a stipulare, con i dieci nuovi Stati membri che avevano aderito all'Unione nel 2004, accordi bilaterali relativi a un contributo fi-

Per quanto riguarda la procedura seguita per l'adozione dell'addendum, va detto che nel 2012 il Consiglio aveva adottato delle conclusioni in cui aveva invitato la Commissione "ad avviare le discussioni necessarie" con il Consiglio federale svizzero ai fini del conseguimento del contributo finanziario. L'anno successivo la Commissione aveva firmato l'addendum, senza chiedere la previa autorizzazione al Consiglio.

Il Consiglio sosteneva che, in mancanza di previa autorizzazione da parte sua, la Commissione non fosse competente ad adottare la decisione relativa alla firma dell'addendum. Secondo il ricorrente, dal fatto che l'atto in questione non fosse vincolante e, perciò, l'art. 218 TFUE non trovasse applicazione non discendeva che detta disposizione fosse priva di ogni rilevanza. Al contrario, essa "sarebbe [stata] pertinente in quanto [avrebbe riflesso] la ripartizione generale delle competenze tra le istituzioni, quale sancita agli articoli 16 e 17 TUE"[427].

Com'è noto, l'art. 16, par. 1, TUE, attribuisce al Consiglio "funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati", mentre l'art. 16, par. 6, co. 3, TUE, specifica che "il Consiglio 'Affari esteri' elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione".

D'altro canto, l'art. 17, par. 1, TUE, dispone che la Commissione "assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati".

Il Consiglio riteneva che il potere di rappresentanza esterna dell'Unione, di cui gode la Commissione, non comprendesse il potere di firmare l'addendum a nome dell'Unione senza la sua preventiva autorizzazione. Così facendo, la Commissione "si sarebbe

---

nanziario svizzero. Un successivo addendum a questo memorandum d'intesa era stato firmato tra le stesse Parti nel 2008, al fine di adeguare il contributo finanziario svizzero in occasione dell'adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione.

[427] Corte giust., C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., punto 23.

arrogata il potere di decisione sulla politica dell'Unione e avrebbe violato il principio di attribuzione delle competenze sancito dall'articolo 13, paragrafo 2, prima frase, TUE e, di conseguenza, il principio dell'equilibrio istituzionale"[428].

Dal canto suo, la Commissione escludeva che la decisione impugnata violasse i principi in questione. In particolare, l'Istituzione riteneva che l'art. 17 TUE le conferisse una "certa autonomia" nell'assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione, al punto da abilitarla a firmare gli strumenti non vincolanti in nome dell'Unione senza la previa autorizzazione del Consiglio, quando detti atti "riflettono una posizione" da questo stabilita, il che è quanto si sarebbe verificato nel caso di specie. Infatti, secondo la Commissione, la firma dell'addendum avrebbe costituito un atto di rappresentanza esterna della posizione politica dell'Unione, così come espressa nelle conclusioni del Consiglio del 2012: ciò sarebbe stato dimostrato dal fatto che la decisione impugnata non si discostava affatto da suddette conclusioni[429].

La Corte di giustizia ha condiviso la posizione del Consiglio e ha annullato la decisione impugnata.

Innanzitutto, essa ha ricordato che l'art. 13, par. 2, TUE, prevedendo che "ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste", traduce il principio dell'equilibrio istituzionale "che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni"[430].

In secondo luogo, la Corte ha ribadito che, mentre l'art. 16 TUE conferisce al Consiglio poteri di definire le politiche dell'Unione,

---

[428] *Ibidem*, punto 23.

[429] *Ibidem*, punti 26-27.

[430] *Ibidem*, punto 32. Sui principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale nell'azione esterna dell'Unione v. C. Hillion, *Conferral, Cooperation and Balance in the Institutional Framework of EU External Action*, in M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, cit., p. 117 ss.

l'art. 17 TUE attribuisce alla Commissione la rappresentanza esterna della stessa.

Per confutare l'argomento della Commissione, la Corte ha poi rilevato che, se è pur vero che le conclusioni del 2012 autorizzavano tale Istituzione a condurre i negoziati, esse non contenevano alcuna autorizzazione che le consentisse di firmare l'addendum a nome dell'Unione. Pertanto, non si può ritenere che la rappresentanza esterna attribuita alla Commissione dall'art. 17 TUE le conferisca il potere di firmare uno strumento non vincolante frutto dei negoziati da essa condotti con un Paese terzo[431].

Infatti, ha aggiunto la Corte, "la circostanza che la decisione recante la firma di un accordo con un paese terzo rientri nell'ambito delle competenze dell'Unione, indipendentemente dal fatto che tale accordo sia o meno vincolante, comporta la necessità di valutare, nel rispetto delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo nonché dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, TUE, gli interessi dell'Unione nell'ambito delle relazioni con il paese terzo interessato e di operare ponderazioni tra gli interessi divergenti rientranti nell'ambito di tali relazioni"[432]. In altri termini, la firma di un accordo, anche se non vincolante, comporta delle decisioni e delle valutazioni politiche che, in quanto tali, spettano al Consiglio, come prescritto dall'art. 16 TUE, non invece alla Commissione, cui l'art. 17 TUE conferisce soltanto il potere dare esecuzione a dette scelte politiche attraverso la rappresentanza esterna dell'Unione.

Né il fatto che il contenuto dell'addendum negoziato dalla Commissione corrispondesse al mandato di negoziazione conferitole dal Consiglio consente di riconoscere alla Commissione il potere di firmare l'atto senza la previa autorizzazione del Consiglio. Infatti, la Corte ha precisato che la firma di un accordo, anche se non vincolante, richiede di verificare che esso corrisponda ancora all'interesse dell'Unione, quale definito dal Consiglio nella decisio-

[431] Corte giust., C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., punti 37-38.
[432] *Ibidem*, punto 39.

ne relativa all'avvio dei negoziati. Nelle parole della Corte, "detta valutazione esige una verifica, in particolare, del contenuto concreto dell'accordo non vincolante scaturito dai negoziati condotti con un paese terzo, quale l'addendum del 2013, contenuto che non può essere né prestabilito né previsto al momento della decisione di avviare tali negoziati"[433].

Pertanto, la Corte ha concluso che, firmando l'addendum senza la previa autorizzazione del Consiglio, la Commissione ha violato i principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale[434].

---

[433] *Ibidem*, punto 43.

[434] Dall'analisi delle pronunce *Francia c. Commissione* e *Consiglio c. Commissione* sembra emergere un'applicazione differente dei principi di cui all'art. 13, par. 2, TUE. Nella prima sentenza, come detto, la Corte sembra affermare che i principi sono stati rispettati: in quel caso, il Consiglio aveva approvato l'adozione dei due atti a monte, ossia il partenariato transatlantico e il piano d'azione e, nell'ambito di quest'ultimo, aveva autorizzato la Commissione ad avviare con gli Stati Uniti i negoziati per la conclusione di accordi bilaterali. La Commissione aveva quindi negoziato gli orientamenti con la controparte, tenendo costantemente informato il comitato designato dal Consiglio ai sensi dell'art. 207 TFUE. Gli orientamenti erano stati conclusi senza firma, mediante comunicazione tra i negoziatori; successivamente, il giorno stesso in cui il testo era stato notificato alla Commissione, essa ne aveva informato, con una nota, il comitato. Al contrario, la sentenza *Consiglio c. Commissione* ha accertato la violazione dell'art. 13, par. 2, TUE: in quel caso, il primo memorandum tra Unione europea e Svizzera, riguardante il contributo finanziario svizzero in occasione dell'allargamento del 2004, era stato firmato, oltreché dalla Commissione, anche dal Consiglio, e lo stesso era avvenuto per l'addendum del 2008 relativo dell'adesione all'Unione di Bulgaria e Romania. Nel 2012, il Consiglio aveva autorizzato la Commissione a condurre i negoziati per la stipula dell'addendum avente ad oggetto il contributo svizzero per l'adesione della Croazia. Conclusi i negoziati, la Commissione aveva firmato l'addendum senza previamente richiedere l'autorizzazione al Consiglio. A ben guardare, in entrambi i casi la Commissione ha concluso gli accordi in mancanza di previa autorizzazione da parte del Consiglio, ma la Corte ha riscontrato una violazione del principio dell'equilibrio istituzionale soltanto nel secondo. Tale discrasia si potrebbe spiegare argomentando che, nel caso *Francia c. Commissione*, la Commissione ha regolarmente informato il Consiglio, per il tramite del comitato di cui all'art. 207 TFUE, in merito allo svolgimento dei negoziati. Dal fatto che il Consiglio, debitamente informato, non abbia sollevato alcuna obiezione si po-

Dalla giurisprudenza esaminata deriva che, qualora la Commissione intenda porre in essere un'intesa non vincolante, essa deve ottenere dal Consiglio la previa autorizzazione sia ad avviare i negoziati che a concludere l'intesa; solo una procedura del genere consente di rispettare le prerogative di ciascuna Istituzione e, dunque, il principio dell'equilibrio istituzionale.

Le indicazioni della Corte di giustizia sono state recepite dalle Istituzioni: invero, facendo seguito alla sentenza *Consiglio c. Commissione*, nel 2017 il Consiglio, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (in seguito: SEAE) hanno elaborato delle linee guida procedurali per l'adozione di intese non vincolanti[435].

Esse si applicano agli strumenti non vincolanti, sia bilaterali che multilaterali, a prescindere dalla loro denominazione, dalla materia interessata e dal soggetto incaricato di condurre i negoziati. Non si applicano invece, per espressa previsione, alle intese amministrative, definite come quegli accordi di natura puramente amministrativa, e non politica, che non impegnano l'Unione, ma esclusivamente l'Istituzione o l'organo che le adotta. Un esempio di tale categoria di strumenti è costituito dagli accordi di lavoro conclusi da Frontex ed EUAA, che saranno analizzati nel cap. VIII

---

trebbe ricavare che esso abbia tacitamente approvato la conclusione dell'accordo. Del resto, in mancanza di firma da parte della Commissione, non sarebbe stato necessario un atto espresso di autorizzazione alla firma da parte del Consiglio (in tal senso v. P.J. Kuijper, *The Case Law of the Court of Justice of the EU and the Allocation of External Relations Powers. Whither the Traditional Role of the Executive in EU Foreign Relations?*, in M. Cremona, A. Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law. Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, p. 95 ss., spec. p. 109 s.). Tuttavia, una ricostruzione del genere non pare convincente; pertanto, è preferibile ritenere che la giurisprudenza della Corte sulla ripartizione delle competenze tra Commissione e Consiglio in caso di adozione degli strumenti non vincolanti, espressa solo *in nuce* nella sentenza *Francia c. Commissione*, sia stata ulteriormente sviluppata e precisata nella successiva sentenza *Consiglio c. Commissione*.

[435] V. documento del Consiglio, del 4 dicembre 2017, Follow up to Judgment in Case C-660/13 – Arrangements between Secretaries General on non-binding instruments, 15367/17, disponibile *online*.

del presente lavoro: proprio per la loro natura amministrativa, essi non sono adottati secondo la procedura di seguito riportata.

Con riferimento a quest'ultima, le linee guida dispongono, innanzitutto, che il negoziatore – sia esso la Commissione e/o il SEAE per conto dell'Alto Rappresentante – avverte il Consiglio dell'intenzione di adottare uno strumento non vincolante, precisandone l'oggetto, in modo che il Consiglio possa valutare se corrisponde all'interesse dell'Unione europea.

Terminata la fase dei negoziati e prima della firma, la Commissione trasmette al Consiglio la bozza di accordo, unitamente a una nota esplicativa, affinché questo possa decidere se concedere la propria autorizzazione. Sul punto, le linee guida chiariscono che il Consiglio dev'essere messo al corrente di tutte le informazioni necessarie almeno cinque settimane prima della data prevista per l'adozione dello strumento in questione. In particolare, la nota esplicativa deve indicare: i) se il testo è definitivo o se richiede successive modifiche e, se del caso, quali sono gli elementi soggetti ad ulteriori negoziati; ii) la data e il luogo previsti per la firma o, in generale, per l'adozione dell'accordo.

Se il Consiglio autorizza l'adozione dell'accordo, lo comunica per iscritto e senza indugio al negoziatore.

Infine, in seguito alla conclusione dell'accordo, la Commissione invia al Consiglio una copia firmata del testo del medesimo in tutte le versioni linguistiche.

Come si avrà modo di spiegare nel cap. X, una procedura analoga è stata seguita per l'adozione delle intese informali in materia di riammissione. Per contro, la Dichiarazione UE-Turchia, esaminata nel cap. IX, non è stata adottata in linea con questa procedura, pur essendo uno strumento di carattere politico. Quanto agli strumenti del dialogo politico e, nella specie, ai partenariati globali, analizzati nel cap. VII, la scarsità di informazioni accessibili non consente sempre di stabilire con certezza se essi sono stati adottati secondo la procedura qui descritta.

6. (segue) Il ruolo del Parlamento europeo nell'adozione degli strumenti non vincolanti

Nelle sentenze *Francia c. Commissione* e *Consiglio c. Commissione*, sopra esaminate, la Corte di giustizia ha chiarito che gli strumenti non vincolanti non sono del tutto estranei al campo di applicazione del diritto dell'Unione europea. In particolare, la circostanza per cui il contenuto dello strumento da adottare rientra in un settore di competenza dell'Unione innesca l'applicazione del diritto primario sotto il profilo del rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale.

A tal proposito, va evidenziato che la giurisprudenza si è soffermata sul rispetto di detti principi soltanto con riguardo ai rapporti tra la Commissione e il Consiglio, senza tuttavia specificare come essi debbano essere declinati con riferimento alle altre Istituzioni, tra tutte il Parlamento europeo.

Come si è detto nel cap. II, par. 2, il Parlamento europeo ricopre un ruolo importante nella procedura di stipulazione degli accordi internazionali. Infatti, per quanto concerne gli accordi che riguardano, *inter alia*, settori cui si applica la procedura legislativa ordinaria – fra i quali rientrano, per quanto ci interessa, l'immigrazione e l'asilo – l'art. 218, par. 6, lett. a), punto v), TFUE, dispone che la decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sia soggetta alla previa approvazione del Parlamento europeo. Diversamente, per gli accordi non specificamente elencati dall'art. 218, par. 6, lett. a) TFUE, il par. 6, lett. b), dello stesso articolo prevede che la decisione del Consiglio sia preceduta da un parere non vincolante del Parlamento europeo.

Inoltre, l'art. 218, par. 10, TFUE, impone di tenere costantemente e immediatamente informato il Parlamento europeo in tutte le fasi della procedura.

Vero è che, come risulta dalla sentenza *Francia c. Commissione*, l'art. 218 TFUE non è applicabile agli strumenti non vincolanti.

Cionondimeno, dalla giurisprudenza esaminata emerge, da un lato, che il principio dell'equilibrio istituzionale dev'essere rispet-

tato anche nel caso degli strumenti non vincolanti; dall'altro, che l'art. 218 TFUE è servito alla Corte di giustizia da termine di riferimento per ricostruire l'operare di tale principio nei rapporti tra le Istituzioni.

Alla luce di questi elementi, il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza *Consiglio c. Commissione* potrebbe essere esteso al Parlamento europeo facendo leva sull'art. 14, par. 1, TUE, nella parte in cui attribuisce a detta Istituzione "funzioni di controllo politico e consultive"[436].

Orbene, valorizzando le funzioni di controllo politico, si potrebbe affermare che il rispetto dell'equilibrio istituzionale impone al Consiglio e alla Commissione di tenere informato il Parlamento europeo in merito all'adozione degli strumenti non vincolanti, sulla falsariga dell'obbligo previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE[437].

Ciò consentirebbe di rispondere, almeno in parte, alle preoccupazioni relative all'assenza di controllo democratico sulle relazioni esterne dell'Unione condotte attraverso gli strumenti non vincolanti. Come si avrà modo di spiegare più diffusamente nel cap. X, simili problematiche si pongono con particolare rilevanza per le intese informali in materia di riammissione: pur avendo esse un forte

[436] In tal senso v. anche il parere emesso dal servizio giuridico del Parlamento europeo, relativo alla natura giuridica del memorandum d'intesa concluso dall'Unione con la Tunisia il 16 luglio 2023: European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, 19 December 2023, SJ-0839/23, D(2023)36736, AN/DM/cd, disponibile *online*, spec. punti 32-35. Si noti che il documento in questione, su cui si tornerà nel cap. VII, non è accessibile attraverso i canali istituzionali; esso è stato pubblicato sul sito dell'organizzazione non governativa *Statewatch*. In dottrina, v. P. García Andrade, *The Role of the European Parliament in the Adoption of Non-legally Binding Agreements with Third Countries*, in J. Santos Vara, S. Rodríguez Sánchez-Tabernero (eds.), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, London, 2019, p. 115 ss.

[437] Per simili considerazioni, nonché sul fatto che "la natura non obbligatoria di un atto non [possa] giustificare la completa estromissione dell'istituzione rappresentativa dei cittadini, soprattutto se […] si tratta di atti che, comunque, producono effetti concreti" v. F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, cit., p. 319.

impatto sui diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, nonché una funzione (e talvolta, anche un contenuto) analoghi a quelli degli accordi di riammissione, il Parlamento europeo, finora, non è stato in alcun modo coinvolto nella loro adozione[438].

Inoltre, valorizzando la funzione consultiva riconosciuta al Parlamento europeo dall'art. 14, par. 1, TUE, ci si potrebbe chiedere se possa desumersi da detto articolo un obbligo di consultare questa Istituzione in vista dell'adozione degli strumenti non vincolanti.

Si tratterebbe, a ben guardare, di un obbligo assimilabile a quello previsto dall'art. 218, par. 6, lett. b), TFUE, il quale, come ricordato poc'anzi, impone al Consiglio di richiedere un parere non vincolante al Parlamento europeo prima di adottare la decisione di conclusione dell'accordo. Se così fosse, in capo al Consiglio graverebbe un vincolo meno stringente rispetto a quello previsto dall'art. 218, par. 6, lett. a), punto v), TFUE, per la conclusione degli accordi internazionali nel settore di cui ci occupiamo: detta disposizione, prevede, infatti, che il Parlamento europeo approvi in via preventiva la decisione di conclusione dell'accordo. Secondo tale ricostruzione, l'obbligo di consultazione del Parlamento europeo potrebbe essere previsto anche nel caso delle intese non vincolanti nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, senza con questo applicare analogicamente l'art. 218 TFUE agli strumenti non vincolanti, il che è stato escluso dalla giurisprudenza della Corte.

Tuttavia, seppur auspicabile per le ragioni poc'anzi esposte, un obbligo del genere appare difficilmente conciliabile con la natura stessa degli strumenti non vincolanti, nonché con le ragioni sottese al loro utilizzo: infatti, le intese politiche sono preferite proprio per la loro maggiore flessibilità.

Orbene, nella misura in cui si riconosce all'Unione, così come agli Stati, un certo margine di discrezionalità nella scelta degli stru-

[438] Per rilievi analoghi v. K. Eisele, *The EU's Readmission Policy: of Agreements and Arrangements*, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, cit., p. 135 ss., spec. p. 148 ss.

menti cui ricorrere per gestire le proprie relazioni esterne, cercare a tutti i costi di imbrigliare gli strumenti non vincolanti nelle strette maglie dell'art. 218 TFUE potrebbe risultare un vincolo eccessivo e, forse, troppo distante dal dato normativo e dalla prassi.

In sostanza, per le ragioni suesposte, pare ragionevole desumere dalle funzioni di controllo politico di cui all'art. 14, par. 1, TUE, l'obbligo del Consiglio e della Commissione di tenere regolarmente informato il Parlamento europeo in merito all'adozione degli strumenti non vincolanti; più problematico sembra, invece, far discendere dalle funzioni consultive riconosciute dalla stessa disposizione l'obbligo di consultare il Parlamento europeo in vista della loro conclusione. Con la precisazione che una simile ricostruzione non toglie rilevanza all'obbligo di informazione: nella sentenza *Parlamento c. Consiglio*, del 14 giugno 2016, la Corte di giustizia ha riconosciuto che l'obbligo di informare il Parlamento europeo sussiste anche in relazione agli accordi internazionali che riguardano esclusivamente la PESC, nella cui procedura di conclusione questa Istituzione non svolge alcun ruolo. Secondo la Corte, ciò consente al Parlamento europeo di esercitare "un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione"[439]: invero, tale controllo non mira soltanto a verificare che la base giuridica posta a fondamento della decisione di conclusione di un accordo internazionale rispetti i poteri attribuiti al Parlamento europeo. L'obbligo di informazione permette altresì al Parlamento europeo di "esercitare le proprie competenze con piena cognizione di tutta l'azione esterna dell'Unione", ossia di garantire l'unità e la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna, in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 21, par. 3, TUE[440].

Mutatis mutandis, il ragionamento svolto dalla Corte di giustizia potrebbe essere applicato anche all'obbligo di informare il Parlamento europeo in merito all'adozione degli strumenti non

[439] Corte giust., C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 71. V. anche, in precedenza, Corte giust., C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 79.
[440] Corte giust., C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punti 71-72.

vincolanti. Pur essendo essi sprovvisti di una vera e propria base giuridica, e venendo dunque meno la finalità di controllo democratico relativa a questo aspetto, l'obbligo di informazione consente al Parlamento europeo di assicurare il rispetto dell'unità e della coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Come precisato nel parere del servizio giuridico del Parlamento europeo sulla natura giuridica del memorandum d'intesa UE-Tunisia, su cui torneremo nel cap. VII, questi ultimi principi si applicano anche alle relazioni esterne dell'Unione condotte per il tramite di strumenti non vincolanti, specialmente quando essi sottendono questioni particolarmente delicate dal punto di vista politico, come nel caso di specie[441].

In chiusura, ci si potrebbe chiedere se il ruolo del Parlamento europeo nell'adozione degli strumenti non vincolanti possa essere valorizzato anche facendo leva sulla funzione di bilancio ad esso attribuita dall'art. 14, par. 1, TUE, nonché dagli artt. 310 ss. TFUE. Una simile riflessione deriva dalla constatazione che, nella maggior parte dei casi, gli strumenti non vincolanti nel settore dell'immigrazione e dell'asilo prevedono impegni finanziari a carico dell'Unione, volti a migliorare la cooperazione dei Paesi terzi nel controllo delle frontiere e nel contenimento dei flussi; a finanziare progetti e programmi di assistenza tecnica nei Paesi partner; a facilitare il reinserimento socio-economico e la reintegrazione delle persone riammesse; o, ancora, a sostenere i rifugiati e le comunità di accoglienza.

Per quanto affascinante, una simile tesi non ci sembra del tutto convincente.

---

[441] V. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punto 35, in cui si legge: "in principle, the signature of an agreement between the Union and a third country, whether or not it has binding legal effects, needs to be subject to democratic scrutiny to ensure the coherence and consistency of the Union's external action as a whole, particularly where that agreement relates to sensitive policy decisions".

Questo perché, spesso, non si tratta di nuovi impegni economici e finanziari, bensì di fondi già stanziati nell'ambito della programmazione dell'Unione, ragion per cui il Parlamento europeo non ha la possibilità di intervenire "a monte", evitando che detti finanziamenti siano iscritti nel bilancio[442].

Pertanto, sembra corretto ritenere che l'unico strumento di controllo afferente ai poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio consista nella possibilità di negare il discarico alla Commissione in relazione agli impegni finanziari assunti nell'ambito degli strumenti non vincolanti, impedendone così "in concreto" e "a valle" l'esecuzione. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, in caso di violazioni dei diritti fondamentali riscontrate con riferimento ad azioni poste in essere in attuazione degli strumenti non vincolanti. Tuttavia, non risulta che, finora, il Parlamento europeo si sia avvalso di questo potere.

7. (segue) Il rispetto dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione

Come detto nel par. 5, la sentenza *Consiglio c. Commissione* ha chiarito che la decisione di firmare strumenti non vincolanti, il cui contenuto rientra all'interno dei settori di competenza dell'Unione, presuppone delle valutazioni politiche che, in quanto tali, spettano al Consiglio. In proposito, la Corte di giustizia ha specificato, in un inciso, che queste valutazioni sono svolte dal Consiglio "nel rispetto delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo nonché dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, TUE"[443].

Come illustrato nel cap. II, par. 1, detti principi e obiettivi sono elencati all'art. 21 TUE. In particolare, il par. 1 di questa disposizione stabilisce che l'azione esterna dell'Unione è fondata sui seguenti

[442] V. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punti 52 ss.
[443] Corte giust., C-660/13, *Consiglio c. Commissione*, cit., punto 39.

principi: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'art. 21, par. 2, TUE, elenca le finalità dell'azione esterna dell'Unione, che sono in linea con i tali principi.

Orbene, ai fini della presente trattazione, è importante rilevare che dal passaggio in questione si può ricavare quanto segue: gli strumenti non vincolanti devono essere conformi ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione europea.

Il Mediatore europeo ha sottolineato l'importanza di questo vincolo, specialmente sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, in alcune decisioni relative a strumenti non vincolanti adottati dall'Unione nel settore della politica migratoria. Si tratta, in particolare, della Dichiarazione UE-Turchia, che esamineremo nel cap. IX, e del memorandum d'intesa UE-Tunisia, cui è dedicata la seconda parte del cap. VII.

Nelle decisioni in questione, il Mediatore ha affermato che la natura politica di un accordo non fa venir meno "la responsabilità della Commissione di garantire che le sue azioni siano conformi agli impegni dell'UE in materia di diritti fondamentali"[444].

Ciò in quanto le intese di natura politica sono attuate attraverso azioni amministrative della Commissione: queste ultime devono conformarsi al principio di buona amministrazione, il quale implica il rispetto dei diritti fondamentali[445].

Inoltre, il Mediatore ha evidenziato che "le azioni politiche devono essere giudicate sulla base degli stessi principi e delle stesse

[444] Mediatore europeo, decisione del 18 gennaio 2017, nell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contro la Commissione europea relative a una valutazione d'impatto sui diritti umani nel contesto dell'accordo UE-Turchia, punto 25.

[445] Mediatore europeo, decisione del 18 gennaio 2017, nell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ, cit., punto 26.

norme che hanno lo scopo di informare tutte le azioni delle istituzioni dell'UE"[446].

Secondo il Mediatore europeo, il rispetto di questo vincolo ha alcune ricadute pratiche sull'adozione e sull'attuazione degli strumenti non vincolanti dell'Unione nella materia in esame[447].

In primo luogo, le Istituzioni dell'Unione e, in particolare, la Commissione, dovrebbero svolgere una previa valutazione dell'impatto che simili strumenti, una volta adottati, possono avere sui diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. Detta valutazione dovrebbe essere resa pubblica, al fine di garantire la trasparenza dell'azione esterna "informale" dell'Unione.

In secondo luogo, occorrerebbe monitorare periodicamente l'impatto su tali diritti delle misure adottate in applicazione delle intese. Anche in questo caso, i risultati dell'attività di monitoraggio dovrebbero essere inseriti in un apposito documento, che dovrebbe essere costantemente aggiornato e reso pubblicamente accessibile.

In terzo luogo, sarebbe necessario prevedere la sospensione degli strumenti e, conseguentemente, dei finanziamenti erogati sulla base degli stessi, nel caso in cui siano identificate violazioni dei diritti fondamentali.

Infine, la Commissione dovrebbe incoraggiare le controparti ad istituire degli appositi meccanismi di denuncia, destinati a coloro che lamentano di aver subito violazioni dei propri diritti fondamentali in conseguenza di iniziative adottate in attuazione degli strumenti non vincolanti.

---

[446] Mediatore europeo, decisione del 18 gennaio 2017, nell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ, cit., punto 33.

[447] Mediatore europeo, decisione del 21 ottobre 2024, sul modo in cui la Commissione europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nel contesto del memorandum d'intesa UE-Tunisia (OI/2/2024/MHZ). In argomento, v. anche Mediatore europeo, Iniziativa strategica SI/5/2023/MHZ su come la Commissione europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nel contesto del memorandum d'intesa UE-Tunisia e risposta della Commissione europea alle domande del Mediatore europeo - Iniziativa strategica SI/5/2023/MHZ su come la Commissione europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nel contesto del memorandum d'intesa UE-Tunisia, 16 febbraio 2024.

L'adozione di tali misure consentirebbe di rispondere, almeno in parte, alle preoccupazioni che gli strumenti non vincolanti dell'Unione in materia di politica migratoria sollevano per la tutela dei diritti fondamentali degli interessati. Torneremo su questo aspetto nella parte terza del presente lavoro, allorquando tratteremo delle problematiche poste dai vari strumenti ivi analizzati.

8. (segue) L'accesso agli strumenti non vincolanti tra motivi di riservatezza e obblighi di pubblicazione

Come si è detto nel cap. II, par. 2, gli accordi internazionali stipulati dall'Unione ai sensi dell'art. 218 TFUE sono pubblicati, unitamente alle decisioni del Consiglio relative alla loro conclusione, nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Per quanto riguarda queste ultime, l'obbligo di pubblicazione discende dall'art. 297, par. 2, secondo comma, TFUE, il quale impone di pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* le decisioni non legislative delle Istituzioni che non designano i destinatari: le decisioni di conclusione degli accordi internazionali adottate dal Consiglio sono atti non legislativi di questo tipo.

Con riferimento all'obbligo di pubblicazione del testo degli accordi internazionali, esso deriva dall'art. 13, par. 1, lett. f), del reg. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Obblighi simili non valgono per gli strumenti non vincolanti: rispetto ad essi si pone, pertanto, un problema di accesso e di conoscibilità.

Per quanto riguarda gli strumenti non vincolanti adottati dall'Unione nel settore della politica migratoria, talvolta essi sono resi disponibili sui siti internet di Istituzioni o di organi dell'Unione. Con la precisazione che, in alcuni casi, si tratta del testo definitivo, ma non firmato, dell'accordo: è questo il caso, ad esempio, dell'Azione Congiunta UE-Afghanistan, analizzata nel cap. X, par. 3, e della Dichiarazione congiunta sul partenariato strategico glo-

bale UE-Egitto, esaminata nel cap. VII, par. 4. In ipotesi del genere, la mancanza del documento originale non consente di identificare i firmatari dell'intesa.

Altre volte, invece, è possibile accedere al testo originale dell'accordo, firmato dalle Parti: ad esempio, i documenti contenenti rispettivamente la Dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato sulla migrazione tra l'Unione europea e la Mauritania e il memorandum d'intesa tra l'Unione e la Tunisia, di cui ci occuperemo nella seconda parte del cap. VII, sono stati pubblicati sul sito della Commissione. Un altro esempio è costituito dalla Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan, che ha sostituito l'Azione congiunta, di cui s'è detto poc'anzi: la versione originale dell'intesa, datata e firmata dalle Parti, è stata diffusa sul sito del SEAE.

In ipotesi ancora diverse, gli strumenti non vincolanti sono custoditi nei registri *online* dei documenti delle Istituzioni: è il caso di alcune intese informali di riammissione, cui è dedicato il cap. X. In particolare, il testo dell'intesa tra l'Unione e il Bangladesh, insieme alla decisione della Commissione relativa alla sua firma, è conservato nel registro dei documenti della Commissione, mentre una versione non definitiva dell'intesa con l'Etiopia si trova nel registro dei documenti del Consiglio[448].

Per contro, il testo delle intese informali di riammissione con il Gambia, la Guinea e la Costa d'avorio non è stato reso pubblico in alcun modo; dell'esistenza (ma non del contenuto) di queste si ha notizia per mezzo di documenti e comunicazioni ufficiali della Commissione[449].

---

[448] V. rispettivamente decisione della Commissione, dell'8 settembre 2017, relativa alla firma delle procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, C(2017) 6137 e relativo allegato (Allegato 1) e nota Punto "I/A", Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, 18 dicembre 2017, 15762/17 LIMITE.

[449] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., nota 30.

Inoltre, si osserva che le difficoltà di accesso non riguardano solo il testo degli strumenti non vincolanti, ma anche i documenti delle Istituzioni ad essi relativi: questi ultimi sono importanti perché consentono di verificare se le intese sono state adottate nel rispetto delle indicazioni procedurali fornite dalla Corte di giustizia, che sono state illustrate nel par. 5 del presente capitolo.

A tal riguardo, dai documenti disponibili emerge che le intese informali di riammissione con l'Afghanistan e il Bangladesh sono state poste in essere nel rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale: invero, esse sono state adottate dalla Commissione con il coinvolgimento del Consiglio, cui la Commissione si è rivolta dapprima per ottenere l'autorizzazione all'apertura dei negoziati e, in seguito, per richiedere l'approvazione prima della firma[450]. Tale procedura è esposta nel dettaglio nel cap. X, par. 2, alla cui trattazione pertanto si rinvia. Lo stesso può dirsi del partenariato strategico globale con la Giordania, sulla cui procedura di adozione ci soffermeremo più diffusamente nel cap. VII, par. 4.

Per contro, nel caso del memorandum d'intesa UE-Tunisia, esaminato nel cap. VII, par. 4, i documenti a disposizione non consentono di verificare se la Commissione abbia coinvolto il Consiglio[451].

[450] V. decisione della Commissione, del 19 settembre 2016, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un'"Azione congiunta UE-Afghanistan sulle questioni di migrazione", C(2016) 6023; decisione della Commissione, dell'8 settembre 2017, relativa alla firma delle procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, C(2017) 6137 e relativo allegato (Allegato 1); documento del Consiglio, Note from Commission to Delegations, Commission's request for endorsement of the Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 13 gennaio 2021, 5223/21 LIMITE.

[451] Questo aspetto è stato rilevato anche dal servizio giuridico del Parlamento europeo, nel parere sulla natura giuridica del memorandum d'intesa: v. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punto 31. In seguito, nell'ambito dell'indagine relativa alle modalità con le quali la Commissione intende garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione del memorandum UE-Tunisia, menzionata al paragrafo precedente, il Mediatore europeo ha chiesto alla Com-

Quanto sinora esposto fa sorgere delle preoccupazioni in ordine alla trasparenza dell'azione esterna dell'Unione in un settore che, com'è stato evidenziato a più riprese, solleva questioni assai delicate[452]: si pensi, da un lato, alla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nell'attuazione degli strumenti non vincolanti e, dall'altro, al fatto che questi ultimi prevedono l'erogazione di cospicue somme a beneficio dei Paesi terzi, una parte delle quali finanzia misure volte alla gestione dei flussi migratori e al contenimento delle partenze verso l'Europa[453].

A fronte di una situazione del genere, ci si potrebbe domandare come ottenere informazioni sugli strumenti non vincolanti e sulla loro procedura di adozione, specialmente nel caso in cui esse non siano disponibili sui siti ufficiali delle Istituzioni.

A questo riguardo, giova ricordare che, in virtù dell'art. 15 TFUE, i cittadini dell'Unione e le persone fisiche o giuridiche residenti in uno Stato membro hanno il diritto di accedere ai documenti delle Istituzioni e degli organi dell'Unione alle condizioni stabilite dal reg. 1049/2001.

Nella specie, l'art. 6 del regolamento citato riconosce agli interessati il diritto di rivolgere alle Istituzioni domande di accesso ai

---

missione di condividere i documenti relativi alla procedura seguita per l'adozione del memorandum: sul punto v. la lettera inviata il 12 aprile 2024 dal Mediatore europeo al Presidente della Commissione nell'ambito dell'indagine di propria iniziativa OI/2/2024/MHZ.

[452] Su questo problema v. M. Gatti, *The Right to Transparency in the External Dimension of the EU Migration Policy: Past and Future Secrets*, in E. Kassoti, N. Idriz (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, cit., p. 97 ss. Sullo stesso tema, sia consentito il rinvio a M. Previatello, *L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2023, p. 93 ss.

[453] Sul riconoscimento della circostanza per cui le misure di contenimento dell'immigrazione irregolare poste in essere dai Paesi partner in attuazione degli strumenti non vincolanti siglati con l'Unione implicano intrinsecamente un impatto sui diritti umani delle persone v. la decisione del Mediatore europeo, sul modo in cui la Commissione europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nel contesto del memorandum d'intesa UE-Tunisia, cit., punto 31.

documenti in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione, purché esse siano formulate con sufficiente precisione e per iscritto. Tuttavia, non si tratta di un diritto assoluto: infatti, l'art. 4 del reg. 1049/2001 prevede che, in alcuni casi, le Istituzioni possono rifiutare l'accesso.

Per quanto più interessa in questa sede, l'art. 4, par. 1, lett. a), del regolamento precisa che ciò può avvenire qualora la divulgazione del documento del quale si chiede l'accesso arrechi pregiudizio alla tutela dell'ordine pubblico in ordine alle relazioni internazionali. Detto altrimenti, la trasparenza dell'azione esterna dell'Unione può essere limitata per garantire la riservatezza necessaria allo svolgimento dei negoziati che portano alla stipulazione di un accordo internazionale.

Come sottolineato dalla Corte di giustizia, in un caso del genere l'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali è ritenuto preminente e, pertanto, non è soggetto a bilanciamento con altri interessi[454]. Ciò differenzia le eccezioni rientranti all'interno dell'art. 4, par. 1, del reg. 1049/2001, da quelle previste dai parr. 2 e 3 della stessa disposizione, in cui si prevede che l'accesso ai documenti possa essere negato per una serie di motivi, salva la presenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento.

Con riferimento alla dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea, va detto che il Consiglio ha invocato l'eccezione relativa all'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali per rigettare la richiesta di accesso alle intese informali di riammissione adottate dall'Unione con Gambia, Guinea e Costa d'Avorio.

In particolare, il Consiglio ha motivato il rifiuto affermando che il successo della cooperazione in materia di riammissione tra l'Unione e questi Paesi terzi era subordinato all'esistenza di un clima di reciproca fiducia. In considerazione della delicatezza del tema della riammissione per detti Paesi, il Consiglio ha ritenuto che la diffusione di informazioni avrebbe potuto incidere negativamente

[454] Corte giust., sentenza 3 luglio 2014, C-350/12 P, *Consiglio c. in 't Veld*, punto 90.

sulla cooperazione in corso: nella specie, la divulgazione del contenuto delle intese avrebbe potuto suscitare nell'opinione pubblica dei Paesi partner una forte opposizione alle riammissioni, inducendoli così a porre fine alla cooperazione[455].

In seguito, la questione dell'accesso alle intese informali di riammissione è stata sottoposta al Mediatore europeo, il quale nel 2022 si è pronunciato con due "decisioni gemelle"[456].

Queste ultime traggono origine da denunce presentate da privati contro il diniego della Commissione e del Consiglio di garantire l'accesso, in un caso, al testo dell'intesa informale con il Gambia e, nell'altro, ad una serie di documenti recanti il testo delle sei intese informali poste in essere dall'Unione, nonché le informazioni sui negoziati ad esse relativi.

In particolare, i denuncianti contestavano anzitutto l'applicazione dell'eccezione di cui all'art. 4 del reg. 1049/2001 ai documenti in esame: a tal riguardo, essi affermavano che la Commissione e il Consiglio non avevano dimostrato in che modo la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe potuto nuocere alle relazioni internazionali dell'Unione[457].

Inoltre, essi sottolineavano che l'asserito pregiudizio alle relazioni internazionali si era già verificato a seguito della divulgazione, sui siti Internet delle Istituzioni, delle intese informali con l'Af-

---

[455] Council of the European Union, Note from General Secretariat of the Council to Working Party on Information, Public access to documents – Confirmatory application No 10/c/01/21, 5 May 2021, 7783/21 LIMITE, spec. punto 20.

[456] V. rispettivamente Mediatore europeo, decisione 1° settembre 2022, sul rifiuto da parte della Commissione europea di concedere l'accesso del pubblico a un accordo informale con la Gambia in merito al rimpatrio di migranti (caso 1271/2022/MIG); e Mediatore europeo, decisione 1° settembre 2022, sul rifiuto da parte del Consiglio dell'UE di concedere l'accesso del pubblico a documenti relativi ad accordi informali con Paesi terzi in materia di rimpatrio di migranti (accordi di riammissione) (caso 815/2022/MIG). Per un commento alle decisioni sia consentito il rinvio a M. Previatello, *L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione*, cit.

[457] Lettera inviata dal Mediatore alla Commissione il 15 luglio 2022 in relazione al caso 1271/2022/MIG.

ghanistan e il Bangladesh: nella misura in cui il contenuto di alcune intese era già di dominio pubblico, l'applicazione dell'eccezione in oggetto perdeva la sua ragion d'essere[458].

I denuncianti aggiungevano poi che, anche a voler ammettere l'astratta applicabilità dell'art. 4 del reg. 1049/2001 agli atti in esame, nel caso di specie sussisteva un "overriding mandatory interest in disclosure", consistente nella necessità di garantire una tutela sufficientemente ampia dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti[459]. In altre parole, nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla salvaguardia delle relazioni internazionali e la tutela dei diritti fondamentali degli interessati, la seconda esigenza doveva essere ritenuta prevalente; secondo i denuncianti, ciò comportava la necessità di divulgare i documenti suddetti[460].

Dal canto loro, la Commissione e il Consiglio sostenevano che il mantenimento di un clima di reciproca fiducia con i Paesi partner era essenziale per garantire l'applicazione delle intese. La divulgazione del loro contenuto avrebbe avuto ripercussioni negative sul clima di fiducia esistente, indebolendo la posizione negoziale dell'Unione e riducendo parallelamente la volontà dei Paesi terzi di cooperare[461].

Il Consiglio e la Commissione aggiungevano poi che la pubblicazione delle intese avrebbe rivelato gli obiettivi strategici dell'Unione in materia di riammissione, nonché i diversi approcci da essa adottati nei confronti dei vari Paesi partner, il che avrebbe pregiudicato non solo i negoziati in corso, ma anche quelli futuri con altri Paesi terzi[462-463].

---

458 Decisione del Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punti 13 e 17.

459 Lettera inviata dal Mediatore alla Commissione in relazione al caso 1271/2022/MIG, cit.

460 Decisione del Mediatore nel caso 1271/2022/MIG, cit., punto 13.

461 Decisione del Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punto 12.

462 Decisione del Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punto 11.

463 Sul punto, la Commissione ha sottolineato che si trattava di un rischio effettivo: in passato, infatti, un Paese terzo si era rifiutato di finalizzare e attuare un'intesa simile a seguito alla diffusione della notizia dei negoziati in corso: v.

Secondo la Commissione e il Consiglio, questi motivi giustificavano il diniego di accesso ai documenti in esame, a tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali.

In esito alle indagini svolte, il Mediatore ha escluso che il diniego di accesso opposto da Commissione e Consiglio integrasse un caso di cattiva amministrazione.

Anzitutto, il Mediatore ha ricordato che le Istituzioni dell'Unione godono di un ampio margine di discrezionalità nell'applicazione delle eccezioni di cui all'art. 4, par. 1, lett. a), del reg. 1049/2001, tra cui figura quella relativa alla tutela dell'ordine pubblico in ordine alle relazioni internazionali. Il Mediatore ha sottolineato che, in simili ipotesi, il controllo della legittimità dell'esercizio di tale potere si riduce alla verifica dell'inesistenza di un errore manifesto[464]. Nel caso di specie, il Mediatore ha escluso che un errore manifesto fosse addebitabile alla Commissione e al Consiglio[465].

Inoltre, il Mediatore ha respinto l'argomento dei denuncianti, secondo il quale le Istituzioni avrebbero dovuto garantire l'accesso al testo delle intese informali in esito al bilanciamento tra l'interesse pubblico alla salvaguardia delle relazioni internazionali e quello relativo alla tutela dei diritti fondamentali, che avrebbe dovuto prevalere. A tal riguardo le decisioni in esame, basandosi sulla giurisprudenza poc'anzi ricordata, hanno ribadito che l'interesse pubblico tutelato dall'art. 4, par. 1, lett. a), del reg. 1049/2001 – a differenza di quanto previsto all'art. 4, parr. 2 e 3 del medesimo regolamento – non è soggetto a bilanciamento con altri interessi. Di conseguenza, il Mediatore ha concluso che ogniqualvolta le Istituzioni dell'Unione ritengano che la divulgazione di determinati documenti possa pregiudicare uno degli interessi elencati dall'art. 4, par. 1, lett. a), esse sono tenute a negare l'accesso[466].

---

decisione del Mediatore nel caso 1271/2022/MIG, cit., punto 16.

[464] Decisione del Mediatore nel caso 1271/2022/MIG, cit., punti 18-19 e decisione del Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punti 20-21.

[465] Decisione del Mediatore nel caso 1271/2022/MIG, cit., punti 20-22 e decisione del Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punti 23-27.

[466] Decisione del Mediatore nel caso 1271/2022/MIG, cit., punto 23 e decisione del

L'analisi sinora condotta ha chiarito, da un lato, che gli strumenti non vincolanti, non essendo accordi internazionali, non sono sottoposti all'obbligo di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; dall'altro, che il diniego di accesso a tali strumenti può essere legittimo se motivato da ragioni di tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali.

Ciò detto, ci si potrebbe domandare se i Trattati impongono la pubblicazione degli atti adottati durante l'*iter* procedurale che conduce agli strumenti non vincolanti.

A questo riguardo va osservato che, di norma, gli strumenti non vincolanti promossi dalla Commissione sono firmati a seguito di una decisione con cui l'Istituzione designa il soggetto incaricato della firma; tale decisione reca in allegato il testo dell'accordo. È questo il caso, ad esempio, della Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan e dell'intesa informale conclusa dall'Unione con il Bangladesh.

Si tratta, a parere di chi scrive, di decisioni non legislative della Commissione che non designano i destinatari dell'atto: quest'ultimo è, infatti, denominato "decisione" e non reca nel dispositivo il soggetto cui è diretto[467].

Se tale qualificazione è corretta, deve allora trovare applicazione l'art. 297, par. 2, secondo comma, TFUE, che impone la pubblicazione di questi atti nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Da ciò segue che il diritto primario assoggetta all'obbligo di pubblicità il testo degli strumenti non vincolanti, in quanto esso si trova allegato alle decisioni della Commissione che ne autorizzano la firma.

Alla luce di quanto esposto, ci si può interrogare sulle conseguenze della violazione di quest'obbligo. Per rispondere a tale interrogativo, è opportuno ricordare che l'entrata in vigore e la produzione degli effetti degli atti sono subordinate alla loro pubbli-

---

Mediatore nel caso 815/2022/MIG, cit., punto 28.

[467] In tal senso v. anche S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 438.

cazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*[468]. Da ciò deriva, al contrario, che la mancata pubblicazione è motivo di inefficacia degli atti, nella misura in cui la produzione degli effetti giuridici dipende da questo adempimento[469].

[468] Corte giust., sentenza 11 dicembre 2007, C-161/06, *Skoma-Lux*, punto 33.
[469] P. Mori, *Commento all'art. 297 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2314 ss., spec. p. 2316.

PARTE SECONDA

Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione nel settore della politica migratoria

CAPITOLO IV

Gli accordi di riammissione

1. Introduzione

Gli accordi di riammissione (in seguito anche: ARUE) rivestono un'importanza fondamentale nel panorama degli strumenti della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea[470].

Si tratta di accordi internazionali, stipulati dall'Unione secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE, volti a facilitare la collaborazione dei Paesi terzi di origine o di transito nel rimpatrio delle persone che si trovano irregolarmente sul territorio di uno Stato membro.

Questi accordi si rivelano di grande utilità nei casi in cui lo straniero da espellere non può essere identificato perché non dispone di documenti o li ha occultati: in simili casi la riammissione

[470] Sugli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea v. *ex multis* N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden, 2008; G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 369 ss.; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, Bruxelles, 2010, PE 425.632, disponibile *online*; I. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsoursing*, Roma, 2015, p. 99 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 430 ss.

è possibile solo se le autorità del Paese terzo di destinazione collaborano nell'identificazione del soggetto e accettano di riammetterlo sul loro territorio.

Gli accordi in esame disciplinano le modalità tecnico-operative della riammissione; essi non stabiliscono, invece, le condizioni in presenza delle quali l'ingresso o il soggiorno dello straniero è considerato irregolare. Queste ultime sono definite dalle Parti secondo la rispettiva legislazione interna.

Gli accordi di riammissione dell'Unione non contengono nemmeno la disciplina procedurale relativa all'espulsione degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare: con riferimento all'Unione europea, essa è prevista dalla dir. 2008/115, più nota come direttiva rimpatri[471].

Per quanto qui interessa, questa direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare, nei confronti degli stranieri irregolarmente presenti sul loro territorio, una decisione di rimpatrio, ossia un provvedimento che "attesti o dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio"[472].

La procedura di riammissione è attivabile soltanto in esito all'adozione, da parte delle competenti autorità degli Stati membri, di una decisione di rimpatrio. La cooperazione con i Paesi di origine e di transito, realizzata mediante gli accordi di riammissione, mira proprio a favorire l'effettiva esecuzione di queste decisioni. In tal senso, gli accordi in esame completano sul piano esterno la disciplina interna dettata dalla direttiva rimpatri.

Le Istituzioni considerano la stipulazione degli accordi di riammissione una priorità fondamentale per realizzare una politica

[471] Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In tema v. F. Spitaleri, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017, p. 59 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 351 ss.

[472] Art. 3, n. 4, e art. 6, par. 1, della dir. 2008/115, cit.

europea di rimpatrio efficiente ed efficace, che garantisca cioè il tasso più elevato possibile di esecuzione delle decisioni di rimpatrio emanate dagli Stati membri nei confronti degli stranieri irregolari[473-474].

Questo spiega la presenza di una fitta rete di accordi bilaterali di riammissione, conclusi sia dall'Unione che dai suoi Stati membri con la maggior parte dei Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori. Mentre gli accordi di riammissione stipulati dall'Unione sono diciotto, quelli conclusi dagli Stati membri sono più di trecento: di questi, circa un centinaio sono protocolli attuativi degli ARUE[475].

---

[473] Si veda ad es. il documento della Commissione europea dal titolo "Una politica europea di rimpatrio più forte e più efficace", del 12 settembre 2018, reperibile *online*. Tuttavia, stando alla relazione della Commissione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, i risultati sarebbero "deludenti in termini di numero di rimpatriati": nel 2018 il tasso di rimpatrio è stato pari al 36%, in flessione rispetto al trend degli anni precedenti: v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 16 ottobre 2019, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2019) 481 final, p. 17. V. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 10 febbraio 2021, Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale, COM(2021) 56 final, p. 3, in cui si legge: "il rimpatrio di coloro che non hanno il diritto di soggiornare continua a rappresentare una sfida. Soltanto un terzo delle persone che devono essere rimpatriate viene effettivamente rimpatriato".

[474] Si noti che anche il Patto sulla migrazione e l'asilo sottolinea che la collaborazione con i Paesi terzi costituisce un elemento determinante "per il buon funzionamento del sistema di rimpatrio, riammissione e reintegrazione": v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, cit., p. 24.

[475] V. J.-P. Cassarino, *Il sistema ibrido della riammissione: genealogia di un allineamento tra sovranazionalismo e bilateralismo*, in *ADiM Blog*, febbraio 2020, p. 1 ss., spec. p. 4. V. anche l'elenco, periodicamente aggiornato, degli accordi bilaterali di riammissione dell'Unione e degli Stati membri, disponibile *online* sul sito di Cassarino.

Il presente capitolo è dedicato agli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea. In particolare, i profili in esso esaminati possono essere ricondotti a quattro questioni principali.

La prima parte del capitolo si sofferma su alcuni aspetti funzionali alla trattazione successiva. Si tratta, in particolare, dell'origine consuetudinaria dell'obbligo di riammissione e delle novità introdotte dagli accordi di riammissione dell'Unione (par. 2); della natura della competenza dell'Unione a stipulare gli accordi in esame (par. 3); e del rapporto che intercorre tra gli accordi di riammissione dell'Unione e gli strumenti bilaterali degli Stati membri (par. 4).

La seconda parte del capitolo illustra nel dettaglio la struttura e il contenuto degli accordi di riammissione dell'Unione europea, esaminandone le disposizioni più rilevanti (parr. 5-8).

La terza parte (parr. 9-11) analizza le strategie adottate dall'Unione per far fronte alle difficoltà che essa spesso incontra nella negoziazione e nella conclusione degli accordi di riammissione. Infatti, l'opinione pubblica dei Paesi partner è fortemente ostile alla stipulazione di tali accordi: l'emigrazione è considerata da questi Paesi un mezzo per diminuire il livello di disoccupazione interna e, al contempo, per favorire l'economia nazionale, che in molti casi beneficia ampiamente delle rimesse degli espatriati[476].

Per superare queste difficoltà l'Unione ha elaborato diverse strategie, che vanno dall'inserimento di clausole di riammissione all'interno di più ampi accordi di associazione e cooperazione conclusi con i Paesi terzi, all'utilizzo di incentivi e di leve in materia di rilascio di visti di breve durata nell'area Schengen. Con riferimento a questi ultimi, si esaminerà dapprima l'approccio consistente nella negoziazione parallela degli accordi di riammissione e degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e, in seguito, il

[476] V. relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 17 del 2021, La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati, punto 39.

meccanismo unilaterale di pressione di cui all'art. 25*bis* del reg. 810/2009 (in seguito, anche: Codice dei Visti o CDV)[477].

Accanto a dette strategie, l'Unione ha sviluppato un approccio basato sull'adozione di intese informali di riammissione con quei Paesi terzi di origine dei flussi migratori che, seppure non disposti ad avviare con l'Unione i negoziati per la stipulazione di veri e propri accordi internazionali, intendono nondimeno impegnarsi con essa – sul piano politico e attraverso forme di cooperazione operativa – a riammettere i propri cittadini.

Pur essendo assimilabili agli accordi di riammissione sotto il profilo della funzione e, talvolta, anche del contenuto, le intese informali non sono concluse secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE e non sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Esse contengono una clausola volta a precisare che tali strumenti non costituiscono veri e propri accordi internazionali, né intendono far sorgere in capo alle Parti diritti o obblighi in base al diritto internazionale.

Le intese informali di riammissione dell'Unione pongono interessanti questioni di carattere generale, riconducibili a quelle affrontate nel cap. III. Per l'esame puntuale del contenuto di tali strumenti, nonché delle problematiche da essi sollevate si rinvia invece al cap. X.

Infine, l'ultima parte del presente capitolo (parr. 12 e 13) affronta la questione della compatibilità degli ARUE con la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nella procedura di riammissione. A tal proposito, stabilito che le principali criticità ineriscono alla tutela garantita a queste persone una volta riammesse nei Paesi di destinazione, ci si soffermerà brevemente sull'opportunità di istituire degli strumenti di controllo "post-rimpatrio".

[477] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

2. L'origine consuetudinaria dell'obbligo di riammissione e le novità introdotte dagli accordi dell'Unione

La riammissione dei propri cittadini costituisce un obbligo di diritto internazionale consuetudinario[478].

[478] Su questo aspetto concordano, a buon diritto, sia le Istituzioni europee che la dottrina. Per quanto riguarda le prime v. ad es. il documento della Commissione "Una politica europea di rimpatrio più forte ed efficace", cit. e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 23 febbraio 2011, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, p. 2. Si vedano inoltre le conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio, dell'8 ottobre 2015, punto 11, disponibili *online*: "il Consiglio sottolinea che la riammissione dei propri cittadini è un obbligo a norma del diritto internazionale consuetudinario e che tutti gli Stati devono attenersi a tale obbligo. Per quanto riguarda gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), tale obbligo è ulteriormente precisato all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, che impegna tutti gli Stati partecipanti a riammettere i propri cittadini senza ulteriori formalità". Con riferimento alla seconda v. K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, in *Zeitschrift für ausländischesöffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 1 ss.; F. Pastore, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 968 ss., spec. p. 976; A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 363 ss., spec. p. 364; N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 32 s.; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 13; G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 371; A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Torino, 2012, p. 559 s.; M. Panizzon, *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, in *Refugee Survey Quaterly*, 2012, p. 107; M. Giuffré, *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, in F. Ippolito, S. Trevisanut (eds.), *Migration in the Mediterrean. Mechanisms of International Cooperation*, Cambridge, 2015, p. 263 ss., spec. p. 264 ss. Le sole voci contrarie si levano da quella parte della dottrina, peraltro ormai risalente nel tempo, la quale ritiene che nel caso di specie difetti il requisito dell'*opinio iuris* – ovvero la convinzione da parte dello Stato richiesto della doverosità giuridica di accogliere le domande di riammissione inviate dallo Stato richiedente – necessario affinché possa dirsi sussistere un obbligo di matrice consuetudinaria concernente la riammissione dei propri cittadini. L'assenza di *opinio iuris* sarebbe testimoniata dalla circostanza per cui non si verificherebbero rimpatri al di fuori di rapporti

Quest'obbligo deriva dal diritto di ciascuno Stato al rispetto della propria sovranità territoriale, la quale è garantita attraverso la regolamentazione dell'accesso e dell'espulsione dal proprio territorio. In particolare, valorizzando la prospettiva interstatuale dell'obbligo in esame, può dirsi che il diritto di ogni Stato di espellere gli stranieri dal proprio territorio è effettivo soltanto nella misura in cui gli Stati di cui gli stranieri sono cittadini sono tenuti a riammetterli all'interno dei propri confini. In virtù di una simile ricostruzione, al diritto di espulsione dello Stato richiedente fa da contraltare l'obbligo di riammissione dello Stato richiesto[479].

---

regolati da accordi internazionali di riammissione o da strumenti simili (in tal senso v. E. Lapenna, *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Milano, 1966, p. 207 s., nota 5; P. Weis, *Nationality and Statelessness in international law*, London, 1956, p. 59). In realtà, a ben guardare, l'esistenza di una pluralità di accordi di riammissione non esclude l'origine consuetudinaria dell'obbligo. Da un lato, infatti, l'esistenza di un ampio numero di trattati internazionali contenenti previsioni uniformi può considerarsi una prassi confermativa dell'esistenza di una consuetudine (si tratta di un'opinione condivisa dalla giurisprudenza internazionale: v. decisione della Commissione per i reclami Etiopia-Eritrea, *Prigionieri di guerra (Etiopia, ricorso n. 4)*, 1° luglio 2003, parr. 30-31; sentenza della Corte d'appello per il settimo circuito degli Stati Uniti, *Boimah Flomo e altri c. Firestone Natural Robber Co., LLC*, 11 luglio 2011, p. 17. Sulla possibilità, poi esclusa dalla CIG nel caso di specie, che un trattato internazionale possa codificare il diritto consuetudinario esistente e anche costituire le fondamenta per lo sviluppo di nuove consuetudini basate sulle norme contenute nel trattato stesso si veda CIG, sentenza 20 febbraio 1969, *Delimitazione della piattaforma continentale nel Mare del Nord (Repubblica Federale di Germania c. Danimarca; Repubblica Federale di Germania c. Paesi Bassi)*, in *I.C.J. Reports*, 1969, p. 4). Dall'altro lato, come si spiegherà a breve, la rilevanza degli accordi di riammissione risiede non tanto nel fatto di affermare l'esistenza del relativo obbligo, quanto piuttosto nel renderlo esecutivo e operativo.

[479] Si tratta della posizione condivisa dalla dottrina maggioritaria: in questo senso, v. H.F. Van Panhuys, *The Role of Nationality in International law*, Leiden, 1959, p. 54 ss.; B. Nascimbene, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 1984, p. 244; K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 8 ss., in cui si legge: "if there were no state with the ultimate obligation to readmit a foreigner subject to expulsion, the right to expel would, in certain cases, lose its practical significance". In questa sede si segnala

Vista l'esistenza dell'obbligo consuetudinario, ci si potrebbe interrogare sulla necessità e, finanche, sull'utilità per l'Unione euro-

anche che, secondo una posizione minoritaria, l'obbligo consuetudinario di riammissione avrebbe un fondamento diverso. In particolare, esso conseguirebbe al diritto di ciascun individuo di fare ritorno nel proprio Stato di cittadinanza. Si tratta di un diritto di fonte consuetudinaria, oggi contenuto in vari strumenti di tutela dei diritti umani, quali l'art. 13, par. 2, della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, l'art. 12, par. 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, l'art. 5, lett. d), punto ii, della Convenzione internazionale contro l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e, infine, l'art. 3, par. 2, del Quarto Protocollo addizionale alla CEDU. Tale diritto è stato riconosciuto, seppur implicitamente, anche dalla Corte di giustizia: nella sentenza *Van Duyn* (Corte giust., sentenza 4 dicembre 1974, C-41/74, punto 22), essa ha affermato che "un principio di diritto internazionale, che il trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli Stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio". Lo stesso principio è stato successivamente ribadito dalla stessa Corte nella sentenza 16 luglio 1998, C-171/96, *Rui Alberto Pereira Roque c. His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey*, punto 38. Orbene, sottolineando la rilevanza dei singoli in seno all'ordinamento internazionale, l'orientamento in parola adotta una visione "umanistica" dell'obbligo di riammissione: esso deriverebbe dal dovere di ogni Stato di garantire ai propri cittadini il diritto di tornare nel proprio territorio e di risiedervi (in tal senso v. P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, cit., p. 50 s. e A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., p. 364, dove Roig e Huddleston sostengono che l'obbligo di riammissione del cittadino, gravante in capo al suo Paese d'origine, costituisce il corollario del diritto del cittadino di far ritorno nel proprio Stato). Secondo questa concezione, dunque, la volontà dell'interessato costituirebbe in ogni caso il presupposto essenziale per l'attivazione della procedura di riammissione (v. F. Pastore, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, cit., p. 982). A ben guardare, l'analisi della struttura degli accordi di riammissione dell'Unione e, ancor di più, degli obiettivi cui essi tendono mettono in luce le criticità di una ricostruzione del genere. Invero, come si avrà modo di spiegare nel prosieguo della trattazione, l'obiettivo perseguito dalle Istituzioni europee mediante la conclusione degli accordi di riammissione è quello garantire l'efficace rimpatrio del maggior numero possibile di stranieri in condizione di soggiorno irregolare. In quest'ottica, il rimpatrio prescinde dalla volontà degli interessati e anzi, spesso, ha luogo contro di essa. Pertanto, in linea con la dottrina maggioritaria, appare più corretto ricostruire la riammissione dei propri cittadini come un obbligo riconducibile a una relazione tra Stati, non invece alla stregua di un obbligo discendente dal rapporto tra l'individuo e il proprio Stato nazionale.

pea di concludere con i Paesi partner accordi di riammissione.

A tal riguardo, va detto che vi sono almeno tre ordini di ragioni che inducono l'Unione a stipulare accordi di riammissione con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori nonostante l'esistenza della relativa norma consuetudinaria.

In primo luogo, la norma consuetudinaria ha un contenuto particolarmente circoscritto, nel senso che si limita a prevedere l'obbligo in capo agli Stati di riammettere i propri cittadini, senza definire le modalità di concreta attuazione di tale obbligo. Gli accordi di riammissione sono pertanto funzionali a rendere operativa la regola consuetudinaria, dettando una disciplina specifica, strumentale all'effettivo adempimento dell'obbligo consuetudinario di riammissione; in assenza di una disciplina di dettaglio, quest'ultimo condurrebbe unicamente a riconoscere, in capo allo Stato richiesto, un generico dovere di cooperare con lo Stato richiedente nell'esecuzione della riammissione, inviando a tal fine tutti i documenti necessari entro un termine ragionevole[480].

Vista la riluttanza dei Paesi di origine dei flussi ad ottemperare alle richieste di riammissione per le ragioni esposte nel paragrafo precedente, la generica previsione dell'obbligo consuetudinario di riammissione non ne garantirebbe l'applicazione effettiva.

Per questo motivo, la prassi di concludere accordi internazionali volti a specificare le modalità attraverso cui dare attuazione all'obbligo consuetudinario di riammissione dei propri cittadini è invalsa fin dall'inizio del secolo scorso; a quel tempo, gli accordi di riammissione erano denominati "convenzioni di rimpatrio"[481].

---

[480] K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 15 e p. 45. In tal senso v. anche A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., spec. p. 364, secondo i quali "readmission agreements do not establish the state's obligation to readmit its citizens, but merely facilitate this process".

[481] Al riguardo, v. R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936, p. 319.

In secondo luogo, gli accordi di riammissione dell'Unione europea hanno contribuito a definire la portata dell'obbligo consuetudinario di riammissione, ricomprendendo tra i suoi destinatari anche gli ex cittadini[482].

[482] In particolare, la dottrina si chiedeva se destinatari dell'obbligo di riammissione fossero anche gli ex cittadini, privati della cittadinanza originaria *ex auctoritate*, magari proprio al fine di eludere l'obbligo di riammissione: sul punto v. K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 15 ss.; F. Pastore, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, cit., p. 989 s. La dottrina aveva formulato diverse tesi a sostegno della natura consuetudinaria dell'obbligo di riammissione degli ex cittadini. Alcuni ritenevano che la natura consuetudinaria dell'obbligo di riammissione degli ex cittadini discendesse, da un lato, dalla responsabilità di ogni Stato per il benessere dei propri cittadini e, dall'altro, dal rispetto del principio dell'eguaglianza fra gli Stati, da cui deriva l'obbligo di ogni Stato di rispettare la sovranità territoriale degli altri e, conseguentemente, quello di riammettere i propri ex cittadini espulsi dallo Stato richiedente (v. K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 15 ss.). Secondo altri, l'obbligo di riammissione degli ex cittadini derivava dal rispetto del principio di buona fede. Nella specie, la privazione della cittadinanza da parte dello Stato d'origine, comportando il trasferimento della responsabilità in capo allo Stato di residenza, costituirebbe un abuso del diritto e violerebbe il principio di buona fede. Assumendo infatti che uno Stato sia disposto ad ammettere gli stranieri sul proprio territorio sulla base della convinzione che sussista in capo al loro Stato d'origine un obbligo di riammetterli nel caso in cui il primo Stato li espella, la buona fede di detto Stato sarebbe elusa laddove lo Stato d'origine venisse meno al proprio obbligo privando successivamente della cittadinanza l'interessato (v. H. Lessing, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, Leiden, 1937, p. 116 ss.; P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, cit., p. 54 ss.). Infine, altri ancora richiamavano il principio di continuità della nazionalità, a garanzia dell'ordinato svolgimento delle relazioni internazionali e dell'interesse generale tutelato dall'ordinamento internazionale a non creare nuove situazioni di apolidia (v. H. Lessing, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, cit., p. 152 ss.; J.C. Bluntschli, *Das moderne Vö1kerrecht der civilisirten Staten*, Norderstedt, 1878, p. 214 ss.). Facendo leva su detto principio, questi autori argomentavano che la mera privazione della nazionalità non potesse esimere lo Stato d'origine dagli obblighi nei confronti degli altri Stati derivanti dal riconoscimento di un soggetto come proprio cittadino e dunque, in particolare, dall'obbligo di riammettere sul proprio territorio gli ex cittadini espulsi da un altro Stato. L'obbligo di riammissione si sa-

Invero, molti degli accordi di riammissione stipulati dall'Unione – riprendendo una previsione già contenuta nel modello standard predisposto dal Consiglio nel 1994 per la conclusione di tali accordi da parte degli Stati membri[483] – dispongono che destinatari della procedura di riammissione sono, oltre ai cittadini dello Stato richiesto, anche coloro che detenevano la cittadinanza di detto Stato, ma abbiano ad essa rinunciato dopo essere entrati nel territorio dello Stato richiedente, salvo qualora abbiano quantomeno ricevuto da quest'ultimo Stato la promessa di essere naturalizzati.

Infine, il valore aggiunto degli accordi di riammissione dell'Unione risiede nel fatto che essi non si limitano a ribadire e specificare quanto già previsto dal diritto consuetudinario, ma contengono alcune previsioni innovative.

Essi infatti, da un lato, prevedono l'istituto della "riammissione in transito" di cittadini di Paesi terzi, in virtù del quale le Parti si impegnano ad autorizzare il transito sul proprio territorio di cittadini di Paesi terzi nel caso in cui non sia possibile il rimpatrio direttamente nello Stato di destinazione. D'altro lato, gli accordi conclusi dall'Unione innovano rispetto al diritto consuetudinario – e, per certi versi, anche rispetto al diritto pattizio[484] – nella misura in cui

---

rebbe trasferito in capo ad uno Stato diverso da quello d'origine soltanto qualora questo avesse naturalizzato il soggetto in questione (sul punto v. K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 20).

[483] V. raccomandazione del Consiglio, del 30 novembre 1994, relativa ad un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e un paese terzo.

[484] Nel diritto internazionale pattizio gli unici obblighi di ritorno o rimpatrio di cittadini di Stati terzi introdotti a livello universale sono quelli contenuti, da un lato, nell'art. 18 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e, dall'altro, nell'art. 8 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. Essi prevedono che tale obbligo gravi in capo allo Stato in cui la vittima del traffico di migranti o della tratta di persone aveva il diritto di risiedere permanentemente, pur non essendone cittadina.

estendono, a determinate condizioni[485], l'obbligo di riammissione ai cittadini di Stati terzi e agli apolidi[486].

[485] Ciò può avvenire in presenza di elementi di fatto, nel caso di transito o soggiorno del soggetto nello Stato richiesto, o di diritto, ove il soggetto sia in possesso di visto o titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato richiesto.

[486] Invero, la dottrina maggioritaria esclude che l'obbligo di riammissione di cittadini di Paesi terzi sia previsto dal diritto consuetudinario: in tal senso v. F. Pastore, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, cit., spec. p. 995; A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., p. 364; N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 32 s.; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 13; G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 373; M. Panizzon, *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, cit.; A. M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, cit., spec. p. 560 s.; M. Giuffré, *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, cit., spec. p. 264 ss. In senso contrario si veda K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, cit., p. 31 ss. Hailbronner – pur riconoscendo l'assenza di prassi e *opinio iuris* sufficienti a sostenere l'esistenza di un obbligo consuetudinario concernente la riammissione di cittadini di Paesi terzi – sostiene che dalla proliferazione di accordi conclusi in ambito europeo disciplinanti la riammissione di cittadini di Stati terzi potrebbe essere dedotta l'esistenza di una consuetudine regionale in via di formazione, derivante dal principio di buon vicinato di cui all'art. 74 Carta ONU e dal dovere di solidarietà e cooperazione europea nella prevenzione dell'immigrazione irregolare, previsto anche dalla Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti. In virtù del principio di buon vicinato, gli Stati sarebbero tenuti a controllare il flusso di migranti irregolari sul proprio territorio al fine di impedirne il transito sul territorio dei Paesi confinanti. In quest'ottica, l'obbligo di riammissione dei cittadini di Paesi terzi costituirebbe una sorta di riparazione per non aver impedito ai migranti irregolari di attraversare la frontiera e giungere nel territorio dello Stato richiedente. Tale ricostruzione non è, tuttavia, esente da critiche, sollevate specialmente da chi ritiene che il principio del buon vicinato sia volto a limitare l'esercizio della sovranità territoriale degli Stati soltanto per mezzo di obbligazioni negative miranti a garantire la coesistenza pacifica tra gli Stati, senza giungere al punto di imporre loro obblighi positivi quali quelli di riammissione. Se così non fosse, infatti, si verificherebbe uno squilibro nella distribuzione delle responsabilità a scapito degli Stati di transito, i quali subirebbero una forte limitazione

Su questi aspetti torneremo rispettivamente nei parr. 6 e 7 del presente capitolo.

3. La natura concorrente della competenza dell'Unione a concludere gli accordi di riammissione

Come detto nel cap. I, par. 2, fino al Trattato di Amsterdam la materia dell'immigrazione rientrava all'interno del c.d. terzo pilastro, dedicato a "giustizia e affari interni"[487]: ciò comportava che la competenza delle Istituzioni comunitarie era limitata alla previsione di misure di armonizzazione degli accordi bilaterali di riammissione stipulati dagli Stati membri con i Paesi terzi. A tal fine, il Consiglio aveva predisposto un modello standard, cui gli accordi bilaterali degli Stati membri avrebbero dovuto attenersi, nonché dei principi generali ai quali i protocolli attuativi degli accordi avrebbero dovuto ispirarsi[488].

La "comunitarizzazione" del settore dell'immigrazione, operata dal Trattato di Amsterdam, ha consentito alle Istituzioni di stipulare i primi accordi di riammissione con i Paesi terzi, oltreché di inserire clausole relative alla riammissione in accordi di cooperazione e di associazione.

Le decisioni del Consiglio relative alla conclusione degli accordi di riammissione indicavano come base giuridica l'art. 63, par. 1, punto 3, lett. b), TCE – che conferiva al Consiglio il potere di adottare misure relative a "immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare" – in combinato disposto con l'art. 300, par. 2, TCE, disciplinante la procedura

della loro sovranità in conseguenza della notevole pressione migratoria su di essi gravante (N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 45).

[487] V. art. K.1 punto 3 del Trattato sull'Unione europea.

[488] V. raccomandazione del Consiglio, relativa ad un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e un paese terzo, cit., e raccomandazione del Consiglio, del 24 luglio 1995, sui principi generali da seguire all'atto della stesura di protocolli sull'attuazione di accordi sulla riammissione.

per la stipulazione degli accordi internazionali conclusi dall'allora Comunità con Stati terzi e organizzazioni internazionali[489-490].

Si trattava, quindi, di una competenza esterna implicita, ricavata dal principio del parallelismo tra poteri interni ed esterni[491]:

[489] Si veda, per tutti, la decisione del Consiglio, del 17 dicembre 2003, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare.

[490] Gli accordi di riammissione conclusi in forza di detta base giuridica sono i seguenti: accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° marzo 2004; accordo tra la Comunità europea e la Regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° giugno 2004; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° maggio 2005; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° maggio 2006; accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea, entrato in vigore il 1° giugno 2007; accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia – Dichiarazioni comuni, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina – Dichiarazioni comuni, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro – Dichiarazioni comuni, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare – Dichiarazioni, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; e accordo tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° dicembre 2010.

[491] B. Nascimbene, *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, cit. p. 297 ss., spec. p. 307; A. Di Pascale, *Commento all'art. 79 TFUE*, cit. V. anche M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, in *European Journal of Migration and*

detto altrimenti, gli accordi di riammissione costituivano la proiezione esterna delle misure adottate sul piano interno in materia di rimpatrio.

In seguito, la riforma operata con il Trattato di Lisbona ha introdotto l'art. 79, par. 3, TFUE, che, codificando la prassi esistente, riconosce in capo all'Unione la competenza a concludere "con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri"[492].

Tale attribuzione espressa di competenza costituisce l'unico caso di introduzione di una nuova competenza esterna esplicita in capo all'Unione operato dal Trattato di Lisbona, evidenziando così la notevole rilevanza degli accordi di riammissione per l'efficace gestione dei flussi migratori e il contrasto all'immigrazione irregolare[493].

Law, 2003, p. 343 ss., spec. p. 349, in cui Schieffer sottolinea che il termine "rimpatrio" di cui all'art. 63, par. 1, punto 3, lett. b), TCE, fosse senza dubbio da interpretarsi in senso estensivo e fosse dunque atto a ricomprendere al suo interno anche la riammissione. A conferma di ciò, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere si legge che "il trattato di Amsterdam ha conferito alla Comunità competenze nel settore della riammissione. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti" (punto 27).

[492] Sulla base dell'art. 79, par. 3, TFUE, sono stati conclusi i seguenti accordi: accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia, entrato in vigore il 1° marzo 2011; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, entrato in vigore il 1° gennaio 2014; accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaigian, entrato in vigore il 1° settembre 2014; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, entrato in vigore il 1° dicembre 2014; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, entrato in vigore il 1° ottobre 2014; e accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° luglio 2020.

[493] Si veda, ad esempio, la comunicazione della Commissione al Parlamento euro-

Questa disposizione va salutata con favore, in quanto ha fatto chiarezza sull'esistenza della competenza a concludere accordi di riammissione in capo all'Unione[494].

Cionondimeno, va sottolineato che i redattori della riforma hanno perso un'occasione per far luce sulla natura della competenza in esame. A questo riguardo, l'unico elemento utile che può trarsi dal Trattato di Lisbona risulta, in negativo, dall'art. 3, par. 1, TFUE: nell'elencare i settori in cui l'Unione è dotata di competenza esclusiva, tale disposizione non menziona quello che ci occupa.

Ciò esclude che l'Unione goda di una competenza esterna esclusiva espressa quanto alla stipulazione degli accordi di riammissione, ma non esaurisce il problema della natura della competenza in questione nella misura in cui, in astratto, potrebbe trattarsi di una competenza esterna esclusiva implicita, riconducibile all'art. 3, par. 2, TFUE.

La trattazione che segue si occupa di verificare se questo è il caso. In particolare, dapprima ci si chiede se la conclusione degli accordi di riammissione possa rientrare all'interno di una delle ipotesi di competenza esterna esclusiva previste dall'art. 3, par. 2, TFUE. Dopo aver risposto negativamente a questo interrogativo, si conclude nel senso della natura concorrente della competenza in esame.

---

peo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., in cui si legge "sul piano politico, gli ARUE sono considerati strumenti necessari per la gestione efficace dei flussi migratori in direzione degli Stati membri dell'UE. Poiché agevolano il rapido rimpatrio degli immigrati in situazione irregolare, si presuppone che costituiscano un fattore fondamentale nella lotta contro l'immigrazione irregolare" (p. 2) e "se usati in modo opportuno, gli ARUE presentano un effettivo valore aggiunto per la riammissione dei cittadini nazionali, specie nei paesi confinanti con l'UE, e in quanto tali sono strumenti importanti per far fronte all'immigrazione irregolare dai paesi terzi" (p. 15).

[494] L'esistenza di tale competenza può dunque essere ricondotta alla prima delle quattro ipotesi di cui all'art. 216, par. 1, TFUE, stando al quale "l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano".

In primo luogo, ci si potrebbe interrogare sull'applicabilità, al settore dell'immigrazione irregolare, della giurisprudenza inaugurata con il parere 1/76 e oggi codificata all'art. 3, par. 2, TFUE, nella parte in cui dispone che "l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è [...] necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno".

Secondo detta ricostruzione, gli accordi di riammissione sarebbero indispensabili per raggiungere l'obiettivo, previsto dai Trattati, dell'espulsione degli stranieri irregolari. In quest'ottica, vi sarebbe un legame indissolubile tra la disciplina in materia di rimpatrio adottata dall'Unione sul piano interno e gli accordi di riammissione: detto altrimenti, le regole interne sul rimpatrio sarebbero efficacemente applicate soltanto in presenza di accordi di riammissione stipulati dall'Unione con i Paesi terzi di origine e di transito[495].

Questa tesi era stata fatta propria dalla Commissione al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam[496-497].

---

[495] P.J. Kuijper, *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 609 ss., spec. p. 617 s.

[496] M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 350; N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 75; M. Giuffré, *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, cit., p. 283. Si veda anche il documento del Consiglio n. 5677/99 del 4 febbraio 1999, p. 2 s.

[497] Inoltre, per legittimare la tesi dell'esclusività della competenza, la Commissione faceva leva sulla necessità di interpretare *a contrario* la dichiarazione n. 18 della Conferenza intergovernativa di Amsterdam, concernente l'art. 63, par. 1, punto 3, lett. a), TCE. In essa si precisava che, nei settori coperti da quest'ultima disposizione – che autorizzava il Consiglio ad adottare misure riguardanti le "condizioni di ingresso e soggiorno" e "norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare" – gli Stati membri potessero negoziare e concludere accordi con Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettassero il diritto comunitario. Orbene, dall'assenza di analoga precisazione riguardo alla lett. b) dello stesso articolo, l'Istituzione ricavava che

A tal riguardo, va sottolineato che la valutazione relativa al carattere indispensabile degli ARUE per realizzare gli obiettivi della Comunità in materia migratoria riveste carattere eminentemente politico, ragion per cui essa è affidata al Consiglio, il quale gode di una certa discrezionalità sul punto[498].

Orbene, il Consiglio ha negato l'esistenza di un legame indissolubile fra gli accordi di riammissione dell'Unione e la disciplina interna sul rimpatrio degli irregolari, escludendo così la competenza esterna esclusiva dell'Unione in questa materia[499].

In particolare, nell'esprimersi sulle ripercussioni dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sui futuri accordi di riammissione conclusi dall'allora Comunità con i Paesi terzi, la 2184ª sessione del Consiglio "giustizia e affari interni", riunitasi nel maggio 1999, ha statuito che "gli accordi di riammissione della Comunità non sono di solito indissociabilmente legati al raggiungimento dell'obiettivo comunitario del 'rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare'. Ciò deve essere valutato caso per caso". Pertanto, il Consiglio ha concluso che la stipulazione degli accordi di riammissione "non è di esclusiva competenza comunitaria"[500-501].

---

i redattori del Trattato di Amsterdam avessero escluso una simile competenza in capo agli Stati membri (a questo riguardo, v. documento del Consiglio n. 5677/99, cit., p. 3 e P.J. Kuijper, *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects*, cit., p. 618).

[498] In tal senso, v. M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 351. Si vedano anche le conclusioni AG Tizzano 31 gennaio 2002, C-466/98, *Commissione c. Regno Unito*, punti 47-54.

[499] M. Schieffier, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 350; documento del Consiglio n. 5677/99, cit., da cui risulta che "the German, French and Italian delegations had misgivings on the exclusive character of the EC powers" (p. 3).

[500] Doc. del Consiglio n. 8654/99 del 27-28 maggio 1999, p. 8 s.

[501] Sembra che, per mezzo delle conclusioni del maggio 1999, il Consiglio abbia voluto al contempo negare la tesi dell'esclusività della competenza della Comunità a concludere accordi di riammissione, prospettata dalla Commissione, e rispondere al quesito contenuto nel parere reso dal servizio giuridico del Consiglio nel marzo dello stesso anno, avente ad oggetto la natura della competenza della

Escluso che la conclusione degli accordi di riammissione sia indissolubilmente legata al raggiungimento degli obiettivi in materia migratoria fissati dai Trattati, ci si potrebbe chiedere, in seconda battuta, se la natura esclusiva della competenza in esame possa essere affermata per il tramite della giurisprudenza *AETS*, oggi codificata all'art. 3, par. 2, TFUE, nella parte in cui statuisce che "l'Unione ha [...] competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali [...] nella misura in cui [la conclusione di accordi da parte degli Stati membri] può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

Tuttavia, questa ipotesi va respinta principalmente per la ragione seguente: è assai dubbio che la disciplina interna in materia di rimpatrio degli stranieri irregolari contenuta nella dir. 2008/115 possa essere considerata normativa "comune" ai sensi dell'art. 3, par. 2, TFUE, così come questo termine è interpretato dalla Corte di giustizia. Come si è detto nel cap. I, par. 1, la giurisprudenza considera "comuni" quelle norme comunitarie che disciplinano in maniera completa (o quantomeno molto estesa) un certo settore, nella prospettiva di giungere ad una sua armonizzazione completa[502]. Ebbene, non si può dire che ciò si verifichi nel settore dei rimpatri: la dir. 2008/115 è un atto di armonizzazione minima che, in quanto tale, lascia ampia discrezionalità agli Stati membri, tralasciando di disciplinare numerose questioni o prevedendo per altre una regolamentazione piuttosto generica[503].

Comunità a concludere accordi di riammissione: v. parere del servizio giuridico del Consiglio, del 10 marzo 1999, concernente le conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sul modello di accordo-tipo di riammissione tra gli Stati membri dell'Unione europea da un lato e uno Stato terzo dall'altro, n. 6658/99, spec. punto 24, in cui il Servizio giuridico afferma di non doversi pronunciare in merito alla questione "se gli accordi di riammissione vadano considerati come indissolubilmente legati alla realizzazione degli obiettivi della Comunità in materia di politica di immigrazione", poiché essa dipenderà "in larga misura da una valutazione politica del Consiglio".

[502] V. Corte giust., C-22/70, *AETS*, cit., punto 30; parere 2/91, cit., punto 25; sentenza 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, punto 82.

[503] G. Cellamare, *Il rimpatrio e l'allontanamento dei cittadini di stati terzi in*

Quanto esposto conduce, quindi, ad escludere che la competenza esterna dell'Unione a concludere accordi di riammissione, inizialmente concorrente, si sia poi tramutata in competenza esclusiva in virtù della giurisprudenza *AETS* e dei suoi successivi sviluppi.

A ciò si aggiunga che, anche a voler ritenere la direttiva rimpatri una normativa "comune", gli eventuali accordi bilaterali di riammissione conclusi dagli Stati membri non sarebbero in grado di incidere su di essa.

Infatti, già nel 1999 il servizio giuridico del Consiglio aveva escluso che gli accordi bilaterali di riammissione degli Stati membri potessero modificare la portata delle norme interne allora esistenti, in particolare dell'art. 23 della CAAS, concernente le espulsioni per la violazione delle condizioni di soggiorno di breve durata.

Questa disposizione prevedeva che lo straniero – il quale non fosse più in possesso delle condizioni per il soggiorno di breve durata in una delle Parti contraenti – fosse tenuto a lasciare i territori di tutte le Parti, salvo che disponesse di un valido titolo di soggiorno rilasciato da un'altra Parte, nel qual caso avrebbe dovuto recarvisi senza indugio[504].

Inoltre, lo stesso art. 23, al suo par. 4, lasciava impregiudicata l'applicabilità, in simili situazioni, di eventuali accordi bilaterali di riammissione conclusi dallo Stato membro sul cui territorio si trovava lo straniero irregolare. Detto altrimenti, l'esistenza di un accordo bilaterale di riammissione non ostava al rientro dello stra-

---

condizione di soggiorno irregolare, in AA.VV., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 227, spec. p. 231; F. Spitaleri, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, cit., p. 62 e p. 200 s.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 221 s. V. anche Corte giust., sentenza 5 giugno 2014, C-146/14 P, *Mahdi*, punto 39: "nell'attuazione delle disposizioni della suddetta direttiva [2008/115/CE], gli Stati membri dispongono, sotto vari aspetti, di un margine di discrezionalità, in considerazione delle peculiarità del diritto nazionale".

[504] Art. 23, parr. 1 e 2, della CAAS, cit.

niero nello Stato membro che gli aveva rilasciato un titolo di soggiorno valido[505].

Analogo ragionamento può essere svolto, *mutatis mutandis*, in vigenza della dir. 2008/115.

Infatti, sebbene la direttiva rimpatri, a differenza della CAAS[506], preveda un obbligo in capo agli Stati membri di adottare una decisione di rimpatrio qualora accertino che uno straniero si trova in una situazione di soggiorno irregolare[507], tale obbligo viene meno quando questi sia in possesso di un valido permesso di soggiorno rilasciato da un altro Stato membro. In quest'ultimo caso, onde evitare l'adozione di una decisione di rimpatrio, l'interessato deve immediatamente recarsi nel territorio dello Stato membro in cui il suo soggiorno è considerato regolare[508].

Nemmeno in vigenza della direttiva rimpatri, dunque, un accordo bilaterale di riammissione sarebbe idoneo a modificare o alterare la portata di norme comuni: allo straniero deve essere consentito "rientrare nello Stato membro di rilascio del titolo di soggiorno piuttosto che obbligarlo direttamente a far ritorno nel proprio paese d'origine"[509]. Né un accordo bilaterale di riammissione potrebbe in alcun modo incidere sulla portata di tale diritto.

---

505 Parere del servizio giuridico del Consiglio, concernente le conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sul modello di accordo-tipo di riammissione tra gli Stati membri dell'Unione europea da un lato e uno Stato terzo dall'altro, cit., punto 24.

506 Si veda, a tal proposito, Corte giust., sentenza 22 ottobre 2009, C-261/08 e C-348/08, *Zurita García e Choque Cabrera*, punto 66, in cui la Corte precisa che "gli artt. 6 ter e 23 della CAAS nonché l'art. 11 del reg. n. 562/2006 devono essere interpretati nel senso che, quando un cittadino di un paese terzo si trova in situazione irregolare nel territorio di uno Stato membro perché non soddisfa o non soddisfa più le condizioni relative alla durata del soggiorno ivi applicabili, tale Stato membro non è obbligato ad adottare una decisione di espulsione nei suoi confronti".

507 Art. 6, par. 1, della dir. 2008/115, cit.

508 Art. 6, par. 2, della dir. 2008/115, cit.

509 Corte giust., sentenza 16 gennaio 2018, C-240/17, *E*, punto 46.

Sempre con riferimento all'ipotesi di competenza esterna esclusiva derivante dalla giurisprudenza *AETS*, ci si potrebbe poi chiedere se il carattere esclusivo della competenza dell'Unione a concludere accordi di riammissione possa derivare dal fatto che la stipulazione di accordi di riammissione da parte degli Stati membri è suscettibile di incidere sulle "norme interne" relative alla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. Una situazione del genere potrebbe verificarsi laddove gli accordi bilaterali degli Stati membri prevedessero uno standard di tutela dei diritti fondamentali inferiore rispetto a quello garantito a livello europeo.

A questa ipotesi sembra riferirsi la Commissione nella sua comunicazione del 2011 relativa alla valutazione degli accordi di riammissione dell'Unione: in essa, infatti, si legge che "le garanzie in materia di diritti umani e protezione internazionale previste dagli ARUE possono risultare inefficaci" se gli Stati membri effettuano i rimpatri degli stranieri irregolari nel quadro degli accordi bilaterali da essi stipulati, anziché in attuazione degli accordi di riammissione dell'Unione[510].

In realtà, sembra corretto rispondere negativamente a tale interrogativo, poiché esso confonde due piani diversi: infatti, la questione delle norme riguardanti la tutela dei diritti degli interessati, contenute all'interno degli accordi bilaterali di riammissione, non attiene tanto alla potenziale esclusività della competenza comunitaria nella stipulazione degli ARUE, quanto piuttosto alla corretta attuazione della direttiva rimpatri. È quest'ultimo strumento a imporre agli Stati membri il rispetto di certi standard minimi di tutela dei diritti da applicarsi nelle procedure per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e, dunque, anche nell'attuazione degli accordi di riammissione[511-512].

---

[510] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 4.

[511] In tal senso v. anche M. Panizzon, *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, cit.

[512] Nella specie, il riferimento è agli artt. 1 e 5 della dir. 2008/115, i quali dispongono che le procedure di rimpatrio si svolgono "nel rispetto dei diritti fondamentali

Infine, è parimenti da escludere che la competenza in esame possa considerarsi esclusiva sulla base dell'ipotesi prevista all'art. 3, par. 2, TFUE, stando alla quale l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali "allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione". Allo stato, infatti, non vi è alcun atto di diritto derivato che conferisca espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi di riammissione con i Paesi terzi[513].

Alla luce delle considerazioni suesposte, la tesi della natura esclusiva della competenza esterna dell'Unione a concludere accordi di riammissione non convince e, pertanto, dev'essere respinta.

In mancanza di un riferimento espresso nei Trattati all'esclusività della competenza in questione, così come dei presupposti per il riconoscimento di una competenza esterna esclusiva implicita, questa deve ritenersi concorrente con quella degli Stati membri[514-515].

---

in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati [– in particolare l'esistenza di regimi di asilo equi ed efficienti che rispettino il principio del *non refoulement* –] e di diritti dell'uomo", con particolare riferimento all'interesse superiore del minore, al rispetto delle condizioni di salute e della vita familiare.

[513] Diversamente da quanto accade per gli accordi sullo *status*, la competenza a stipulare i quali è espressamente attribuita all'Unione dal reg. 2019/1896: questi profili saranno esaminati nel dettaglio nel cap. VI.

[514] Un ragionamento analogo si ritrova, *mutatis mutandis*, nelle conclusioni AG Jacobs 10 novembre 1993, C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, punto 40, in cui si legge: "quanto all'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP, niente nel Trattato o in disposizioni emanate in base ad esso dalle istituzioni comunitarie permette di concludere nel senso che la competenza comunitaria è esclusiva. In mancanza di qualsiasi indicazione in contrario, può ammettersi che la Comunità e gli Stati membri si dividono la competenza in materia".

[515] Sul carattere concorrente della competenza dell'Unione a concludere accordi di riammissione concorda la dottrina maggioritaria: in tal senso v. N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit.; M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*, EUI Working Papers LAW 2008/24, disponibile *online*; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 16 s.; C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2010, p. 13 ss.; G. Cellamare, *Gli accordi di riam-*

D'altronde, nel catalogo dei principali settori di competenza concorrente dell'Unione di cui all'art. 4, par. 2, TFUE, figura, alla lett. j), anche lo SLSG: in esso rientrano gli accordi di riammissione, la cui base giuridica è prevista, come detto, dall'art. 79, par. 3, TFUE[516].

Inoltre, sia la direttiva rimpatri che gli accordi di riammissione contengono norme che, legittimando l'esistenza degli accordi bilaterali degli Stati membri o disciplinandone il rapporto con gli ARUE, fanno propendere per il carattere concorrente della competenza in esame. Da un lato, il cons. n. 7 della dir. 2008/115 sottolinea "la necessità di accordi comunitari e bilaterali di riammissione con i paesi terzi" al fine di agevolare la procedura di rimpatrio; d'altro lato, gli ARUE precisano che nessuna delle loro disposizioni "osta al rimpatrio di una persona ai sensi di altre intese formali o informali"[517]. Su questa clausola torneremo nel par. 4 del presente capitolo.

---

missione dell'Unione europea, cit., p. 377; P. Eeckout, *EU External Relations Law*, cit., p. 160; M. Panizzon, *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, cit.; A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti. Profili internazionalistici ed europei*, cit., p. 563 s.; A. Di Pascale, *Commento all'art. 79 TFUE*, cit., p. 856; M. Giuffré, *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, cit., p. 283 ss.; I. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 97 ss., spec. p. 105; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 1 ss.; E. Carli, *EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 11 ss., spec. p. 15.

[516] V. J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 17, in cui Cassarino afferma "'Freedom, security and justice' (FSJ) constitutes an area of shared competence in Art. 4 (TFEU) and readmission logically belongs to this area". Analogamente, in E. Carli, *EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council*, cit., si legge "art. 4, para. 2(j) TFEU includes the AFSJ among the principal areas in which shared competence between the EU and MSs applies. Doubtlessly, EURAs are part and parcel of this sector, although in this case the competence has an external nature" (p. 15).

[517] Si veda, per tutti, l'art. 18, par. 2, dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian, cit.

Da ultimo, si sottolinea che la tesi della natura concorrente di questa competenza dell'Unione è condivisa anche dal Consiglio, come risulta dalle conclusioni del maggio 1999, sopra menzionate. In esse, infatti, si legge che "gli Stati membri possono concludere accordi di riammissione con paesi terzi se la Comunità non ha stipulato alcun accordo con il paese terzo in questione o non ha adottato alcun mandato per negoziare un siffatto accordo. In taluni casi, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali anche dopo la conclusione di un accordo comunitario o l'avvio di negoziati, ad esempio nel caso in cui l'accordo comunitario o il mandato di negoziato contengono soltanto dichiarazioni generali in materia di riammissione, mentre uno o più Stati membri esigono disposizioni dettagliate al riguardo. Gli Stati membri non possono stipulare accordi qualora essi rischino di pregiudicare accordi comunitari esistenti"[518-519].

---

[518] V. doc. del Consiglio n. 8654/99, cit.

[519] Dal canto suo, la Commissione ha in seguito accettato, seppur implicitamente, la posizione del Consiglio, nonostante non abbia formalmente ritirato la tesi dell'esclusività della competenza in capo all'Unione: sul punto v. N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 75. Con riferimento alla prassi, è stato rilevato che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno continuato a stipulare accordi bilaterali di riammissione con Paesi terzi, senza alcun intervento formale da parte della Commissione (sul punto v. M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 351). L'unico caso in cui quest'ultima ha minacciato di attivare la procedura di infrazione riguardava la conclusione nel giugno 2003, da parte della Germania, di un accordo con la Cina sui visti e sulle questioni affini riguardanti i gruppi turistici (c.d. SDA o, con denominazione inglese, *Approved Destination Status agreement*), contenente anche una clausola relativa alla riammissione degli stessi in caso di permanenza sul territorio tedesco oltre il periodo di validità del visto. Nel novembre 2002, la Commissione aveva infatti ricevuto un mandato dal Consiglio per la negoziazione di un accordo dal contenuto analogo con il medesimo Paese. Da ultimo, la Commissione decideva di non aprire formalmente la procedura di infrazione contro la Germania, dopo il riconoscimento implicito da parte di quest'ultima di aver perso la competenza a concludere l'accordo in seguito all'adozione da parte della Comunità del mandato a negoziare l'accordo stesso con la Cina: su questa vicenda v. A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission*

Tanto premesso, è importante sottolineare che la definizione della natura della competenza esterna dell'Unione a concludere gli accordi di riammissione non è una questione meramente teorica: invero, essa ha delle ricadute sul piano della competenza a stipulare e ad attuare gli accordi, oltreché in tema di interazione tra gli ARUE e gli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri. In particolare, l'affermazione della natura esclusiva di tale competenza avrebbe comportato due conseguenze principali.

Innanzitutto, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri avrebbero dovuto astenersi dal concludere accordi bilaterali di riammissione con tutti i Paesi terzi, compresi quelli con cui la Commissione non aveva ancora ricevuto alcun mandato negoziale.

Inoltre, si sarebbe resa necessaria l'adozione di norme transitorie a livello europeo al fine di provvedere gradualmente alla sostituzione degli accordi bilaterali esistenti con gli ARUE.

Tuttavia, da quanto sinora esposto risulta che la competenza in questione è da ritenersi concorrente.

Ciò comporta che, in linea di principio, gli accordi di riammissione potrebbero assumere la forma di accordi misti, ossia essere conclusi tra i Paesi terzi, da una parte, e l'Unione e gli Stati membri, dall'altra.

In realtà però, nella prassi, tutti gli ARUE sono stati stipulati dalla sola Unione europea. Di conseguenza, in base alle regole sul funzionamento della competenza concorrente, gli Stati membri conservano la possibilità di concludere accordi bilaterali con quei Paesi terzi con i quali l'Unione non ha ancora stipulato alcun ARUE, fintantoché la Commissione non presenti al Consiglio una raccomandazione concernente l'apertura dei negoziati[520]. Dal mo-

---

Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse, cit., spec. p. 369; P.J. Kuijper, *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects*, cit., p. 619; B. Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighborhood Policy: A Paradigm for Coherence*, London, 2012, p. 92 s.

[520] M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 350.

mento in cui la Commissione riceve il mandato per la conclusione di un ARUE con un dato Paese, gli Stati membri non possono più stipulare accordi di riammissione con il medesimo, in ossequio al rispetto del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE[521-522].

Cionondimeno, bisogna tener presente che l'esercizio della competenza da parte dell'Unione non fa venir meno la competenza degli Stati membri per quanto attiene alla fase applicativa degli accordi di riammissione[523].

Infatti, gli accordi di riammissione dell'Unione contengono una previsione che autorizza gli Stati membri a stipulare con i Paesi terzi, a livello bilaterale, dei protocolli attuativi, disciplinanti i profili

[521] In particolare, l'art. 4, par. 3, terzo comma, TUE, dispone che "gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione". Nel contesto degli accordi internazionali aventi ad oggetto materie di competenza concorrente, l'obbligo di garantire una "stretta collaborazione" tra le Istituzioni comunitarie e gli Stati membri "tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti" risulta da consolidata giurisprudenza: v. Corte giust., deliberazione 14 novembre 1978, n. 1/78, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*, punti 34-36; parere 2/91, cit., punto 36; parere 1/94, cit., punto 108.

[522] Peraltro, tale principio sarebbe violato anche nel caso in cui gli Stati membri concludessero collettivamente un accordo di riammissione con un Paese terzo, a prescindere dalla natura della competenza dell'Unione: sul punto v. M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, cit., p. 350. Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio, concernente le conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sul modello di accordo-tipo di riammissione tra gli Stati membri dell'Unione europea da un lato e uno Stato terzo dall'altro, cit., p. 9, punti 21-23.

[523] Su questo aspetto concordano anche le Istituzioni europee: in tal senso v. J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 18. Si veda inoltre la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 3, in cui la Commissione afferma che "è compito degli Stati membri applicare gli ARUE".

operativo-applicativi dell'accordo, quali ad esempio la designazione delle autorità competenti, l'individuazione dei valichi di frontiera o le condizioni alle quali effettuare i rimpatri sotto scorta[524].

In quest'ottica, dunque, gli ARUE si configurano come una sorta di cornice all'interno della quale si inquadrano i vari accordi bilaterali di attuazione, che consentono agli Stati membri di adattare il contenuto dei primi alle specificità dei singoli ordinamenti nazionali[525].

In definitiva, ciò fa sì che il concreto operare della riammissione dipenda in larga misura dall'attività degli organi competenti degli Stati membri, in collaborazione con le autorità dei Paesi partner[526].

4. Il rapporto tra gli accordi di riammissione dell'Unione e gli strumenti bilaterali degli Stati membri

Da quanto esposto nel paragrafo precedente deriva che le relazioni in materia di riammissione con un determinato Paese terzo potrebbero, in astratto, essere regolate da una pluralità di fonti diverse: accanto all'accordo di riammissione concluso dall'Unione europea, potrebbero venire in rilievo anche i protocolli attuativi dello stesso, stipulati a livello bilaterale tra gli Stati membri e il Paese partner.

---

[524] Un simile assetto è in linea con le modalità di esercizio della competenza concorrente come delineate dai Trattati: il Prot. n. 25 allegato al TFUE precisa, infatti, che "quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore".

[525] M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*, cit., p. 21; F. Casolari, *EU Member States' International Engagements in AFSJ Domain: Between Subordination, Complementarity, and Incorporation*, in C. Flaesch-Mougin, L.S. Rossi (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, 2013, p. 23 ss., spec. p. 47.

[526] G. Cellamare, *Osservazioni sulla politica dell'UE in materia di rimpatri*, in A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 417 ss., spec. p. 433.

A questa disciplina si aggiunge poi quella contenuta in eventuali accordi di riammissione precedenti, vale a dire conclusi dagli Stati membri anteriormente alla loro adesione all'Unione o all'attribuzione in capo ad essa della relativa competenza, ad opera del Trattato di Amsterdam[527].

Ne risulta un quadro composito, che può generare incertezza in ordine allo strumento di volta in volta applicabile al caso concreto. Per risolvere questo problema, occorre una regola che chiarisca il rapporto intercorrente tra le diverse fonti.

A tal riguardo, particolare rilevanza assume una disposizione contenuta negli accordi di riammissione dell'Unione, detta clausola di subordinazione.

Nella maggior parte dei casi, essa è formulata come segue: "le disposizioni del presente accordo prevalgono sulle disposizioni di qualsiasi accordo o intesa bilaterale di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente, in vigore o che potrebbe essere concluso, in virtù [del presente accordo], tra i singoli Stati membri e [il Paese terzo], nella misura in cui risulti incompatibile con il presente accordo"[528]. Com'è evidente, si tratta di una clausola che fa salva l'applicazione degli strumenti bilaterali degli Stati membri concernenti la riammissione degli irregolari – siano essi accordi precedenti o protocolli attuativi dello stesso ARUE – purché compatibili con l'accordo di riammissione stipulato dall'Unione europea[529].

---

[527] Sui rapporti tra queste diverse fonti v. F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit.

[528] V. l'art. 21 dell'accordo di riammissione concluso dall'Unione con l'Azerbaigian, cit. Nello stesso senso, v. anche l'art. 19 dell'accordo di riammissione con Hong Kong, cit.; l'art. 19 dell'accordo di riammissione con lo Sri Lanka, cit.; l'art. 20 dell'accordo di riammissione con la Serbia, cit.; l'art. 20 dell'accordo di riammissione con il Montenegro, cit.; l'art. 18 dell'accordo di riammissione con il Pakistan, cit.; l'art. 21 dell'accordo di riammissione con la Turchia, cit.

[529] Si noti che nel disciplinare il rapporto tra gli ARUE – che costituiscono a tutti gli effetti fonti del diritto dell'Unione – e gli accordi internazionali conclusi dagli Stati membri, la clausola di subordinazione riflette due principi generali del diritto dell'Unione. Si tratta, da un lato, del principio di leale cooperazione

Gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione con l'Albania e la Federazione russa non contengono una simile regola. Da un

di cui all'art. 4, par. 3, TUE, e, dall'altro, del primato del diritto dell'Unione, che consente di risolvere le antinomie tra i vari strumenti di cooperazione (in tal senso v. in dottrina S. Saluzzo, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018, p. 274 ss.; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit.; F. Casolari, *EU Member States' International Engagements in AFSJ Domain: Between Subordination, Complementarity, and Incorporation*, cit.; E. Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 323 ss.). Quanto detto vale soprattutto con riferimento al rapporto tra gli accordi internazionali dell'Unione – ossia, nel nostro caso, gli ARUE – e gli accordi conclusi dagli Stati membri in un momento successivo rispetto alla loro adesione all'Unione o all'attribuzione ad essa della competenza esterna in una determinata materia – ossia, per quanto qui interessa, i protocolli attuativi. In mancanza di una disciplina specifica prevista dai Trattati, sembra corretto ritenere che gli Stati membri possano concludere accordi internazionali solo nei settori che rientrano nelle loro competenze e, in ogni caso, nel rispetto del principio di leale collaborazione (in tal senso v. conclusioni AG Sharpston 21 dicembre 2016, parere 2/15, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, punto 388, in cui si legge: "nessuna disposizione del Trattato contiene un elenco degli obblighi incombenti agli Stati membri che concludono accordi internazionali con paesi terzi (o con organizzazioni internazionali) dopo la loro adesione all'Unione europea. I loro obblighi derivano sia dalla primazia del diritto dell'Unione, sia dall'obbligo di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Pertanto, i Trattati incidono sul diritto degli Stati membri di concludere siffatti accordi dopo la loro adesione all'Unione europea. Essi possono agire in tal senso solo nei settori che rientrano nelle loro competenze e a condizione di rispettare il diritto dell'Unione"). Per quanto concerne, invece, il rapporto tra gli ARUE e gli accordi di riammissione stipulati dagli Stati membri prima della loro adesione all'Unione, la clausola di subordinazione ricorda la clausola di compatibilità di cui all'art. 351, par. 2, TFUE (su tale clausola v. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 430 ss.; P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 321 ss.; S. Saluzzo, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, cit., spec. p. 154 ss.). Com'è noto, l'art. 351 TFUE è volto a conciliare gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri prima della loro adesione all'Unione con quelli derivanti dai Trattati. A tal fine, mentre il primo paragrafo fa salvi i diritti e gli obblighi derivanti dalle convenzioni precedentemente concluse dagli Stati membri, il secondo aggiunge che "nella

lato, l'accordo con la Russia ne sancisce la prevalenza sugli accordi bilaterali nella misura in cui le disposizioni dei secondi "riguardino questioni disciplinate dal presente accordo"[530]; dall'altro, l'accordo con l'Albania dispone che "le disposizioni del presente accordo prevalgono su quelle di tutti gli accordi o di tutte le intese bilaterali sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare [...] conclusi tra i singoli Stati membri e l'Albania"[531].

Dette clausole stabiliscono che gli accordi di riammissione dell'Unione prevalgono in ogni caso su quelli conclusi dagli Stati membri, indipendentemente dall'incompatibilità tra le disposizioni contenute nei vari strumenti; ciò significa che questi ultimi non possono trovare applicazione parallela, a differenza di quanto avviene, in virtù della clausola di subordinazione poc'anzi riportata, per la maggioranza degli accordi di riammissione dell'Unione.

In aggiunta alla clausola di subordinazione, gli accordi di riammissione contengono un'altra previsione che disciplina il rapporto tra i vari strumenti esistenti. In particolare, essa dispone che

misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi Trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate". Quest'ultima disposizione costituisce espressione del dovere di leale cooperazione tra Stati membri e Unione nell'ambito delle relazioni esterne e mira ad evitare che il diritto internazionale vincolante per gli Stati membri ed incompatibile con gli obblighi derivanti dai Trattati pregiudichi le norme comuni (in tal senso v. P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, cit., p. 324; S. Saluzzo, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, cit., p. 286 s.; E. Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, cit., p. 343. Si vedano anche le conclusioni AG Maduro 10 luglio 2008, C-205/06, *Commissione c. Austria*, punti 33 ss., in cui si legge: "l'obbligo di cui all'art. 307 CE è espressione del dovere di leale cooperazione enunciato all'art. 10 CE").

[530] Art. 18, par. 2, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, cit.

[531] Art. 20 dell'accordo di riammissione con l'Albania, cit., in merito al quale si è sostenuto: "the EU-Albania readmission agreement thus has to be construed as a complete geographical exclusion of Member State action in the field of readmission towards Albania" (B. Van Vooren, *The Principle of Pre-emption after Opinion 1/2003 and Coherence in EU Readmission Policy*, in M. Cremona, J. Monar, S. Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, cit., p. 184).

"nessuna disposizione del presente accordo osta al rimpatrio di una persona ai sensi di altre intese formali o informali"[532].

Nel far salva la riammissione dei soggetti coinvolti con qualsiasi strumento, quest'ultima previsione sembra ammettere che gli accordi bilaterali di riammissione degli Stati membri possano continuare ad applicarsi anche se incompatibili con gli ARUE, nell'ottica di aumentare il più possibile il tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio.

Se questa lettura fosse corretta, la clausola di subordinazione risulterebbe svuotata di significato e sostituita dalla regola secondo cui, in presenza di una pluralità di fonti che disciplinano la riammissione, occorrerebbe applicare quella che assicura, in concreto, una maggiore probabilità di rimpatriare gli interessati.

Nella prassi, quest'ultimo criterio "politico" è molto spesso utilizzato per scegliere lo strumento di volta in volta applicabile alla riammissione. Tale scelta ricade, nella maggior parte dei casi, sugli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri, da essi considerati più efficaci per una serie di motivi[533].

In primo luogo, gli accordi bilaterali esistenti sono assai più numerosi degli ARUE: ad oggi, essi sono circa duecento, a fronte dei diciotto accordi di riammissione in vigore tra l'Unione e i Paesi partner[534].

In secondo luogo, alcuni Stati membri privilegiano l'applicazione degli accordi bilaterali in virtù di una *partnership* consolidata con determinati Paesi terzi[535].

---

[532] V. ad es. l'art. 18, par. 2, dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian, cit.

[533] La dottrina ha rilevato che le Istituzioni hanno riconosciuto e, in un certo senso, avallato tale prassi: in tal senso v. R. Wessel, L. Marin, C. Matera, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, in C. Eckes, T. Konstadinides (eds.), *Crime within the Area of Feedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge, 2011, p. 272 ss., spec. p. 288 s.

[534] Interessanti dati statistici sugli accordi di riammissione emergono dal sito di J.-P. Cassarino: da questo risulta che, all'inizio del 2024, gli accordi bilaterali di riammissione, formali o informali, conclusi dagli Stati membri con i Paesi terzi erano 201, cui si aggiungevano 150 protocolli bilaterali siglati dagli Stati membri in attuazione dei 18 accordi di riammissione dell'Unione.

[535] G. Cellamare, *Osservazioni sulla politica dell'UE in materia di rimpatri*, cit., p.

Infine, gli Stati membri effettuano i rimpatri sulla base degli strumenti bilaterali di cooperazione, adducendo che la riammissione in forza degli accordi dell'Unione non sarebbe possibile a causa della mancanza dei relativi protocolli attuativi[536].

Ne risulta un quadro piuttosto composito e confuso, il che rende difficile raccogliere dati corretti e aggiornati sui rimpatri posti in essere dagli Stati membri al fine di valutare l'efficacia complessiva della politica di riammissione dell'Unione europea[537].

5. La struttura e il contenuto degli accordi di riammissione dell'Unione

Come detto in apertura di questo capitolo, gli accordi di riammissione dell'Unione europea sono volti a intensificare la coopera-

433. Si veda anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., par. 2.2.

[536] Ciò malgrado la Commissione abbia espressamente precisato che gli ARUE sono direttamente applicabili e dunque, in quanto tali, non richiedono necessariamente la conclusione di protocolli bilaterali di attuazione, aggiungendo che "se i periodi di transizione per i cittadini di paesi terzi previsti da alcuni ARUE e l'esigenza di adeguare le procedure amministrative nazionali possono spiegare in certi casi che si continuino ad applicare gli accordi bilaterali, la mancanza di protocolli di attuazione non è una scusa": v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., par. 2.2.

[537] Nella valutazione degli ARUE condotta dalla Commissione nel 2011, l'Istituzione sottolineava che gli Stati membri sono tenuti ad adempiere ad alcuni obblighi informativi nei confronti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo. In particolare, gli Stati membri devono comunicare a dette Istituzioni i negoziati che essi hanno intenzione di intraprendere con i Paesi terzi in materia di riammissione, nonché tutti gli strumenti di cooperazione vigenti a livello bilaterale per la gestione dell'immigrazione irregolare, siano essi vincolanti o *soft*, affinché la Commissione possa redigere un elenco aggiornato: v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 3 s. In tal senso, v. anche J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 19.

zione con i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi nel contrasto all'immigrazione irregolare.

Essi costituiscono il mezzo con cui l'Unione e le sue controparti mirano, da un lato, ad instaurare, su base di reciprocità, "procedure rapide ed efficaci per l'identificazione e il rimpatrio sicuro e ordinato" di coloro che si trovano irregolarmente sul territorio delle Parti contraenti e, dall'altro, ad "agevolare il transito delle suddette persone in uno spirito di cooperazione"[538].

Gli accordi in questione disciplinano quindi due istituti, vale a dire la riammissione e il transito.

La prima consiste nel "trasferimento da parte dello Stato richiedente e [nell'] ammissione, da parte dello Stato richiesto, di persone – cittadini dello Stato richiesto, cittadini di paesi terzi o apolidi – di cui sono stati riscontrati l'ingresso, la presenza o il soggiorno illegali nello Stato richiedente"[539].

Il secondo è inteso alla stregua del "passaggio di un cittadino di paese terzo o di un apolide attraverso il territorio dello Stato richiesto durante il trasferimento dallo Stato richiedente al paese di destinazione"[540].

Lo Stato richiedente è quello che presenta domanda di riammissione o di transito, poiché il destinatario dei provvedimenti si trova in posizione irregolare all'interno del suo territorio; lo Stato richiesto è quello al quale la domanda di riammissione o di transito è indirizzata.

Finora l'Unione ha concluso diciotto accordi di riammissione con i seguenti Paesi: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Federazione russa, Ucraina, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia (ora denominata Macedonia del Nord), Montenegro,

---

538 Questo è quanto risulta dal preambolo degli ARUE: v. ad es. il preambolo dell'accordo di riammissione concluso dall'Unione con la Turchia, cit.

539 V. ad l'es. l'art. 1, lett. a), dell'accordo di riammissione stipulato dall'Unione con l'Azerbaigian, cit.

540 V. ad l'es. l'art. 1, lett. m), dell'accordo di riammissione stipulato dall'Unione con l'Azerbaigian, cit.

Pakistan, Serbia, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Capo Verde, Turchia e Bielorussia[541].

Nonostante alcune differenze nella formulazione, questi accordi presentano la stessa struttura.

Dopo il preambolo e una norma di apertura contenente le definizioni, gli accordi sono ripartiti in otto sezioni[542], che disciplinano rispettivamente: gli obblighi di riammissione dello Stato terzo[543] e dell'Unione[544], la procedura di riammissione[545], le operazioni di transito[546], i costi di trasporto e di transito[547], la protezione dei dati personali dei soggetti destinatari della riammissione o del transito e la non incidenza dell'accordo sugli altri obblighi di diritto internazionale incombenti sulle Parti[548], l'attuazione e applicazione dell'accordo[549] e le disposizioni finali[550].

Seguono gli allegati, che costituiscono parte integrante degli accordi, e infine le dichiarazioni comuni, concernenti l'interpretazione di certe disposizioni, nonché l'ambito di applicazione territoriale degli accordi, con particolare riguardo alla posizione dell'Irlanda, della Danimarca e dei Paesi terzi associati a Schengen.

---

[541] Di recente, l'Unione ha avviato i negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione con il Kazakistan: v. decisione (UE) 2025/1579 del Consiglio, del 18 luglio 2025, che autorizza l'avvio di negoziati con la Repubblica del Kazakhstan per un accordo di riammissione.

[542] Gli accordi di riammissione stipulati dall'Unione europea con il Pakistan e l'Ucraina sono divisi in sette sezioni: la prima sezione disciplina in generale gli obblighi di riammissione gravanti sullo Stato richiesto, sia esso lo Stato terzo o uno Stato membro dell'UE. Per contro, gli altri 16 accordi disciplinano gli obblighi del Paese terzo e degli Stati membri in due sezioni separate, nonostante si tratti di obblighi identici.

[543] Sezione I.

[544] Sezione II.

[545] Sezione III.

[546] Sezione IV.

[547] Sezione V.

[548] Sezione VI.

[549] Sezione VII.

[550] Sezione VIII.

La trattazione che segue esamina il contenuto degli accordi. Essa si sofferma dapprima sulla disciplina della riammissione, analizzando le categorie dei soggetti coinvolti e le diverse fasi della procedura (par. 6). In seguito, dopo aver preso in considerazione le operazioni di transito (par. 7), tratteremo brevemente dell'attuazione degli accordi (par. 8).

6. (segue) La disciplina della riammissione

Gli accordi in esame contengono delle disposizioni che individuano le categorie di soggetti destinatari della procedura di riammissione.

Innanzitutto, gli obblighi di riammissione riguardano i cittadini dello Stato richiesto[551] – sia esso, come detto, uno Stato membro o il Paese partner – che "non soddisfino o non soddisfino più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio dello Stato richiedente"[552].

Accanto alla riammissione dei cittadini, molti accordi prevedono anche l'obbligo di riammettere i figli minorenni non coniugati e il coniuge degli stessi, a prescindere dalla loro cittadinanza, salvo che lo Stato richiedente abbia rilasciato loro un titolo di soggiorno autonomo[553]. Questa previsione è volta a tutelare il principio dell'unità del nucleo familiare delle persone coinvolte nella procedura di riammissione[554]; al contempo, essa evita che i soggetti da riam-

[551] Soltanto i due accordi di riammissione più risalenti nel tempo, ossia quelli stipulati dall'allora Comunità con Hong Kong e Macao, prevedono in capo a detti Stati terzi l'obbligo di riammettere i residenti permanenti o gli ex residenti permanenti. Peraltro, sulla Comunità grava l'obbligo di riammissione di cittadini o ex cittadini degli Stati membri: v. artt. 2 e 4 dei suddetti accordi.

[552] Tale formula ricorre in tutti gli accordi: v. per tutti l'art. 3 dell'accordo di riammissione con l'Armenia, cit.

[553] Si tratta degli accordi di riammissione stipulati dall'Unione europea con: Bosnia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Moldavia, Georgia, Capo Verde, Armenia, Azerbaigian, Turchia e Bielorussia.

[554] Ciò emerge chiaramente dalla Dichiarazione comune relativa all'art. 2, par. 2, e all'art. 4, par. 2, contenuta nell'accordo di riammissione concluso dall'Unione

mettere possano invocare i vincoli familiari come limite al proprio allontanamento[555].

I medesimi accordi che prevedono la riammissione dei figli minori e del coniuge contengono un'ulteriore disposizione, che assoggetta alla procedura di riammissione anche gli ex cittadini, ossia coloro che detenevano la cittadinanza dello Stato richiesto, ma hanno ad essa rinunciato dopo essere entrati nel territorio dello Stato richiedente, salvo qualora abbiano ricevuto da quest'ultimo la promessa di essere naturalizzati[556-557]. Come s'è detto nel par. 2, la riammissione degli ex cittadini è da considerarsi un obbligo di diritto internazionale consuetudinario.

Inoltre, in quella sede si è spiegato che gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea innovano rispetto al diritto internazionale nella misura in cui impongono allo Stato richiesto di riammettere non solo i propri cittadini, ma anche, a certe condizioni, i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi[558-559]. In particolare, essi sono

---

con la Macedonia, cit.: proprio al fine di garantire il rispetto di questo principio, la dichiarazione auspica che la riammissione degli altri membri della famiglia avvenga entro un lasso di tempo ragionevole. Inoltre, essa aggiunge che il comitato misto per la riammissione dovrebbe vegliare sull'applicazione del principio dell'unità e dell'integrità del nucleo familiare delle persone da riammettere.

555 G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 374 s.

556 V. per tutti l'art. 2, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Macedonia, cit.

557 Si noti che mentre, in generale, la procedura di riammissione si svolge indipendentemente dalla volontà degli interessati (in tal senso v. ad es. l'art. 2, par. 2, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, cit.), agli ex cittadini è concessa la possibilità, nel caso in cui abbiano un'altra cittadinanza oltre a quella dello Stato richiesto, di scegliere di essere riammessi nell'altro Paese di cui siano cittadini: v. ad es. l'art. 2, par. 5, dell'accordo di riammissione con la Bosnia, cit. Identica previsione si rinviene anche negli accordi stipulati con Serbia, Montenegro, Macedonia e Moldavia.

558 Gli accordi di riammissione con Hong Kong e con Macao fanno riferimento invece a "persone di un'altra giurisdizione": v. l'art. 3 di entrambi gli accordi.

559 Negli accordi di riammissione con Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia la disciplina applicabile ai cittadini di Stati terzi si estende ai soggetti che hanno solo la cittadinanza dell'ex Jugoslavia: v. art. 3, par. 3, degli accordi citati.

riammessi nello Stato richiesto qualora possiedano, al momento della domanda di riammissione, un visto o permesso di soggiorno rilasciati da quest'ultimo o siano entrati irregolarmente e direttamente nel territorio dello Stato richiedente dopo aver transitato o soggiornato nello Stato richiesto[560-561].

A tal proposito, la Commissione ha rilevato che tutti i Paesi partner "manifestano una profonda avversione" per l'inserimento negli ARUE della clausola relativa alla riammissione dei non cittadini: essi, infatti, sostengono "di non poter essere responsabili dei cittadini di paesi terzi e pertanto di non avere l'obbligo di riammetterli"[562].

---

[560] In tali casi, se lo Stato richiesto è uno Stato membro dell'Unione si applicano i seguenti criteri: gli obblighi di riammissione incombono sullo Stato membro che ha rilasciato il visto o il permesso di soggiorno. Nel caso in cui due o più Stati membri abbiano rilasciato un visto o un permesso di soggiorno, l'obbligo di riammissione grava sullo Stato membro che ha rilasciato il documento con il periodo di validità più lungo oppure, in caso di uno o più documenti scaduti, allo Stato membro che ha rilasciato il documento ancora valido. Se tutti i documenti sono già scaduti, l'obbligo di riammissione incombe allo Stato membro che ha rilasciato il documento con la data di scadenza più recente. In mancanza di tali documenti, l'obbligo di riammissione incombe all'ultimo Stato membro dal cui territorio è partito il cittadino di Paese terzo o l'apolide in questione. Si veda, per tutti, l'art. 6, par. 3, dell'accordo con l'Azerbaigian, cit.

[561] Tuttavia, l'obbligo di riammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi non si applica nei seguenti casi: i) se la presenza dell'interessato nel territorio dello Stato richiesto ha assunto le forme del transito per un suo aeroporto internazionale; ii) se il soggetto è in possesso di visto o permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato richiedente (salvo che l'interessato non sia in possesso di un visto o di un permesso di soggiorno con un periodo di validità superiore rilasciato dallo Stato richiesto, oppure che il visto o il permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato membro richiedente sia stato ottenuto usando documenti falsi o contraffatti o rilasciando false dichiarazioni o, infine, che l'interessato non abbia rispettato una delle condizioni per il rilascio del visto); iii) se lo Stato richiesto ha allontanato il cittadino di Paese terzo o l'apolide verso lo Stato di origine o uno Stato terzo (v. per tutti l'art. 3 dell'accordo di riammissione con la Georgia, cit.); iv) se il soggetto interessato ha il diritto di entrare senza visto nello Stato richiedente (v. ad es. l'art. 4, par. 2, lett. b), dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian, cit.).

[562] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 9.

L'opposizione nei confronti della riammissione dei cittadini di Paesi terzi ha indotto l'Unione a offrire ai Paesi partner incentivi quali migliori relazioni politiche ed economiche, facilitazioni in materia di visti, supporto tecnico e finanziario e aiuti allo sviluppo come "contropartita" rispetto all'inserimento della relativa clausola negli accordi.

In alcuni casi, però, detti incentivi si sono rivelati insufficienti e la clausola relativa alla riammissione di cittadini di Paesi terzi ha causato il rallentamento o, addirittura, lo stallo dei negoziati condotti dall'Unione con molti Paesi partner[563].

Per questo motivo, già nel 2011 la Commissione aveva proposto di eliminare tali clausole dai futuri accordi, stante anche il basso numero di riammissioni di non cittadini poste in essere dagli Stati membri. Secondo la Commissione, la politica di riammissione dell'Unione europea si sarebbe dovuta concentrare su importanti Paesi di origine, anziché di transito, dell'immigrazione irregolare, come quelli dell'Africa subsahariana e dell'Asia; la clausola sui cittadini di Paesi terzi avrebbe dovuto essere inserita solo negli accordi conclusi con i Paesi limitrofi e con quei Paesi del Mediterraneo che più costituiscono un pericolo per l'immigrazione irregolare[564].

Tuttavia, la proposta della Commissione non è stata accolta: ad oggi, tutti gli accordi di riammissione dell'Unione contengono una clausola relativa ai non cittadini. Alcuni di essi concedono allo Stato terzo un periodo transitorio di due o tre anni in pendenza del quale la riammissione dei non cittadini non si applica, al fine di fornire alla controparte il tempo di organizzare le strutture e il personale idonei a gestire l'arrivo degli interessati; nella pratica, però, sembra che tale previsione non abbia comportato miglioramenti significativi[565].

---

563 Il riferimento è, ad es., ai negoziati con la Turchia e con il Marocco.

564 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 9 s.

565 J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 14.

Stabilite le categorie di persone soggette all'obbligo di riammissione, è ora opportuno ricordare le fasi in cui si suddivide la relativa procedura.

A tal riguardo, gli accordi prescrivono che – salvo il caso in cui il soggetto da riammettere disponga di un passaporto valido e, se cittadino di un Paese terzo o apolide, anche di un visto o di un permesso di soggiorno in corso di validità rilasciato dallo Stato richiesto – la procedura prende avvio con una domanda di riammissione inviata dall'autorità competente dello Stato richiedente a quella dello Stato richiesto. In certi casi, è necessario che detta domanda sia inviata entro un certo termine temporale: nella specie, se essa concerne cittadini di Paesi terzi o apolidi, dev'essere inoltrata, di norma, entro un anno dal giorno in cui l'autorità dello Stato richiedente è stata informata della presenza irregolare del soggetto sul suo territorio[566].

La domanda di riammissione è presentata per iscritto secondo un modulo comune allegato a tutti gli accordi di riammissione[567] e contiene i seguenti elementi: i) gli estremi e la fotografia[568] della persona da riammettere[569]; ii) i mezzi di prova della cittadinanza o, nel caso di cittadini di Paesi terzi o apolidi, delle loro condizioni di riammissione; iii) laddove necessario, una dichiarazione attestante che il soggetto da trasferire può aver bisogno di assistenza o di cure; iv) e, infine, "tutte le altre misure di protezione o di sicurezza o le informazioni sulle condizioni di salute dell'interessato, necessarie per il singolo trasferimento"[570].

---

[566] Il termine è ridotto a 6 mesi nell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian (art. 11), con la Moldavia (art. 10), con la Russia (art. 11, par. 1) e con la Turchia (art. 11, par. 1).

[567] V. per tutti l'allegato n. 5 all'accordo di riammissione con la Turchia, cit.

[568] L'art. 7, lett. e), dell'accordo di riammissione con la Georgia prescrive che nella domanda di riammissione vi siano anche le impronte digitali del soggetto da riammettere.

[569] E, se del caso, anche i dati del coniuge e/o dei figli minorenni non coniugati di costui.

[570] V. per tutti l'art. 8 dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian, cit.

Con riferimento alla prova della cittadinanza e delle condizioni di riammissione dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi, è interessante rilevare che gli accordi di riammissione dell'Unione presentano il seguente profilo di novità: la sussistenza degli elementi in questione può essere provata, oltreché con prove vere e proprie, anche attraverso quelle che gli accordi definiscono prove *prima facie*, ossia presunzioni relative, suscettibili in quanto tali di prova contraria.

In particolare, per quanto riguarda la prova della cittadinanza, mentre le prove in senso stretto consistono nei documenti di riconoscimento, anche se scaduti[571], le prove *prima facie* sono costituite dalle fotocopie di questi, dalle patenti di guida, dai certificati di nascita o da loro fotocopie, dalle dichiarazioni dell'interessato o di testimoni, nonché da "qualsiasi altro documento utile per stabilire la nazionalità dell'interessato"[572].

Qualora nessuno di questi documenti possa essere presentato, l'autorità competente procede all'interrogatorio del soggetto da riammettere onde stabilirne la nazionalità[573].

Per quanto attiene alla prova della sussistenza delle condizioni per la riammissione di cittadini di Stati terzi o apolidi, costituiscono prove in senso stretto i timbri di ingresso o uscita sul documento di viaggio della persona in questione o altre prove, anche fotografiche, dell'ingresso o dell'uscita; qualsiasi documento da cui risulti che l'interessato ha soggiornato nello Stato richiesto; biglietti nominativi di viaggio che attestino l'itinerario dell'interessato e la sua presenza nello Stato richiesto; e, infine, dichiarazioni ufficiali rilasciate dalle autorità di frontiera o dallo stesso interessato in procedimenti giudiziari o amministrativi[574]. Tra gli elementi considerati prove *prima facie* figurano, invece, le dichiarazioni rese dall'interessato,

---

[571] Purché, beninteso, non si tratti di documenti falsi: v. ad es. l'art. 8 e l'allegato 1 dell'accordo di riammissione con lo Sri Lanka, cit.

[572] V. ad es. l'allegato 2 dell'accordo di riammissione con l'Albania, cit.

[573] V. ad es. l'art. 8, par. 3, dell'accordo con lo Sri Lanka, cit.

[574] V. ad es. l'allegato 3 dell'accordo di riammissione con la Bosnia-Erzegovina, cit.

dai suoi compagni di viaggio o dalle autorità dello Stato richiedente, in merito al luogo e alle circostanze in cui questi è stato fermato dopo aver fatto ingresso nel territorio dello Stato richiedente o, ancora, le informazioni sull'identità e il soggiorno dell'interessato fornite da organizzazioni internazionali, quali l'UNHCR[575].

Nel caso in cui vengano fornite le prove *stricto sensu* le Parti riconoscono reciprocamente siffatti mezzi di prova senza che siano necessarie ulteriori verifiche; se vengono presentate le prove *prima facie*, le Parti riterranno accertate le condizioni, a meno di non poter provare il contrario[576].

A tale riguardo, va sottolineato che questa innovazione fa sì che la riammissione possa avvenire anche nel caso in cui non sia possibile reperire le prove vere e proprie, ad esempio perché gli interessati hanno perso o occultato i loro documenti di riconoscimento o, ancora, perché le autorità dello Stato richiesto non collaborano nell'identificazione dei rimpatriandi. Ciò si verifica di frequente nella prassi ed è dovuto al fatto che, come detto, la riammissione non è, in linea di principio, vantaggiosa né per gli interessati né per i Paesi di origine e di transito.

Tornando alla procedura, una volta ricevuta la domanda di riammissione, l'autorità dello Stato richiesto è tenuta a rispondere per iscritto entro un breve termine[577] decorrente dalla data di rice-

[575] V. ad es. l'allegato 4 dell'accordo di riammissione con Capo Verde, cit.

[576] A questa regola fa eccezione soltanto l'accordo con il Pakistan, l'unico a prevedere che "non è consentita la riammissione sulla base esclusiva di elementi di prova *prima facie* della cittadinanza" (v. art. 4, par. 3, dell'accordo di riammissione con il Pakistan). Nel caso in cui siano presentati documenti costituenti prove *prima facie*, lo Stato richiesto avvia una procedura per accertare la cittadinanza dell'interessato o per verificare che sussistano le condizioni per la riammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi: v. artt. 6, par. 3, e 7, par. 2, dell'accordo di riammissione con il Pakistan, cit.

[577] Di norma questo termine è di un mese: v. ad es. accordi di riammissione con Hong Kong (art. 10, par. 2), Macao (art. 10, par. 2), Sri Lanka (art. 10, par. 2). Tuttavia, il termine è di 25 giorni nell'accordo con la Federazione russa (art. 11, par. 2), di 14 giorni nell'accordo con l'Albania (art. 10, par. 2) e di 8 giorni nell'accordo con Capo Verde (art. 10, par. 2, lett. b).

vimento; in mancanza di risposta tempestiva, il trasferimento s'intende accettato.

In caso di risposta negativa, il rifiuto dev'essere motivato[578].

Qualora la risposta sia favorevole, le autorità dello Stato richiesto devono rilasciare un documento di viaggio, indipendentemente dalla volontà della persona soggetta alla procedura[579]. A questo punto, l'interessato è trasferito, in genere, entro un termine (prorogabile) di tre mesi[580]: le modalità del trasferimento – in particolare la data, il valico di frontiera e le eventuali scorte – sono stabilite anticipatamente dalle Parti per iscritto. Quanto al mezzo di trasporto, il ritorno avviene di norma in aereo, anche con volo di linea o charter[581]; i relativi costi sono a carico dello Stato richiedente.

Alcuni accordi prevedono altresì l'istituto della riammissione indebita[582], in forza del quale lo Stato richiedente è tenuto a reintegrare nel proprio territorio il soggetto già riammesso nello Stato richiesto laddove, entro un certo termine decorrente dall'avvenuto

[578] V. per tutti l'art. 10, parr. 2 e 3, dell'accordo di riammissione con la Georgia, cit.

[579] Per agevolare ancor di più la riammissione gli accordi prevedono che, nel caso in cui lo Stato terzo richiesto abbia dato risposta favorevole alla domanda di riammissione ma non abbia poi provveduto a rilasciare il documento di viaggio entro i termini previsti, si presume che abbia accettato il c.d. documento di viaggio standard dell'UE per l'allontanamento, di cui alla raccomandazione del Consiglio, del 30 novembre 1994, concernente l'adozione di un documento di viaggio standard (lasciapassare) per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi. Tale documento di viaggio è stato recentemente sostituito dal c.d. documento di viaggio europeo per il rimpatrio, di cui al regolamento (UE) 2016/1953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994.

[580] V. per tutti l'art. 11, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Turchia, cit.

[581] V. per tutti l'art. 11 dell'accordo di riammissione con Hong Kong, cit.

[582] Art. 12 dell'accordo di riammissione con l'Albania; art. 12 dell'accordo di riammissione con la Bosnia-Erzegovina; art. 12 dell'accordo di riammissione con la Moldavia; art. 10 dell'accordo di riammissione con il Pakistan; art. 13 dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian; art. 13 dell'accordo di riammissione con la Turchia; art. 12 dell'accordo di riammissione con Capo Verde; art. 12 dell'accordo di riammissione con la Georgia; art. 13 dell'accordo con l'Armenia; art. 13 dell'accordo di riammissione con la Bielorussia.

trasferimento[583], risulti che, in realtà, i requisiti necessari per la riammissione non sussistono[584].

Da ultimo, è importante ricordare che molti accordi prevedono la c.d. procedura accelerata di riammissione[585]: applicabile alla persona che viene fermata "nell'area di frontiera dello Stato richiedente dopo aver attraversato in modo illegale il confine arrivando direttamente dallo Stato richiesto"[586], essa legittima lo Stato richiedente a presentare domanda di riammissione entro due giorni lavorativi a partire da quando avviene il fermo.

Per parte sua, lo Stato richiesto è tenuto a rispondere entro due giorni lavorativi dalla conferma di ricevimento della domanda; in caso di risposta favorevole, il trasferimento ha luogo entro i due giorni lavorativi successivi[587].

Gli stessi accordi di riammissione definiscono l'area di frontiera rilevante ai fini dell'applicabilità della procedura accelerata: essa varia notevolmente a seconda dell'accordo di volta in volta consi-

[583] Di norma il termine è pari a 3 mesi; nell'accordo con la Georgia, con l'Armenia e con l'Azerbaigian è pari a 6 mesi (12 mesi nel caso di cittadini di Paesi terzi o apolidi).

[584] In simili casi si applicano, *mutatis mutandis*, le norme di procedura previste per la riammissione e le Parti sono tenute a scambiarsi ogni informazione disponibile circa l'identità e la cittadinanza dell'interessato.

[585] V. art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa; art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Serbia; art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Macedonia; art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Moldavia; art. 5, par. 3, dell'accordo di riammissione con l'Ucraina; art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Georgia; art. 6, par. 5, dell'accordo di riammissione con Capo Verde; art. 7, par. 3, dell'accordo di riammissione con l'Armenia; art. 7, par. 3, dell'accordo di riammissione con l'Azerbaigian; art. 7, par. 5, dell'accordo di riammissione con la Turchia; art. 7, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Bielorussia.

[586] V. ad es. l'art. 6, par. 3, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, cit.

[587] V. per tutti l'art. 11, parr. 3 e 5, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, cit.

derato, dai trenta chilometri degli accordi con la Russia e con Capo Verde, ai cinque chilometri dell'accordo con la Georgia[588].

Com'è evidente, la rapidità di questa procedura comporta un'accelerazione degli accertamenti relativi alla sussistenza delle condizioni necessarie alla riammissione: per questo motivo, sarebbe auspicabile che il suo perimetro di applicabilità fosse delimitato entro un limite spaziale ristretto, al fine di non comprimere eccessivamente i diritti e le garanzie degli interessati.

7. (segue) Le operazioni di transito

Come anticipato nel par. 2, accanto all'obbligo di riammissione, gli accordi in esame impongono allo Stato richiesto anche l'obbligo di autorizzare, previa domanda dello Stato richiedente, il transito sul proprio territorio di cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Esso è subordinato a due condizioni: innanzitutto, le Parti devono limitarlo ai casi in cui non sia possibile rinviare queste persone direttamente nello Stato di destinazione. Inoltre, l'autorizzazione al transito è concessa soltanto laddove siano garantiti il proseguimento del viaggio in altri eventuali Stati di transito e la riammissione nello Stato di destinazione[589].

Analogamente alla procedura di riammissione, anche quella di transito prende avvio con un'apposita domanda, compilata secondo un modulo standard allegato agli accordi di riammissione e inoltrata all'autorità competente dello Stato richiesto. Tale do-

[588] V. nell'ordine l'art. 1, lett. l), dell'accordo di riammissione con la Federazione Russa; l'art. 1, lett. m), dell'accordo con Capo Verde; l'art. 1, lett. m), dell'accordo con la Georgia. V. anche l'art. 1, lett. p), dell'accordo con la Turchia, che circoscrive l'area di frontiera dello Stato richiedente entro una zona di 20 chilometri e, infine, l'art. 1, lett. m), dell'accordo con l'Armenia, secondo cui l'area di frontiera si estende per 15 chilometri.

[589] Si veda ad es. l'art. 12, parr. 1 e 2, dell'accordo di riammissione con lo Sri Lanka. L'accordo di riammissione con il Pakistan (art. 11, par. 1) impone inoltre che l'impegno da parte del Paese di destinazione a riammettere il soggetto risulti da prove scritte.

manda contiene gli estremi identificativi dell'interessato, il tipo di transito, gli eventuali altri Stati di transito e la destinazione finale, le informazioni pratiche sulle modalità di transito e, infine, una dichiarazione in cui lo Stato richiedente attesta che sussistono le condizioni per autorizzare il transito e non vi è motivo di opporsi[590].

L'autorità competente dello Stato richiesto risponde alla domanda per iscritto: in caso di risposta favorevole, conferma il valico di frontiera e l'orario previsti per l'ammissione, in caso di rifiuto ne giustifica le ragioni. A quest'ultimo riguardo, gli accordi di riammissione contengono un elenco di motivi in presenza dei quali lo Stato richiesto è legittimato ad opporsi al transito: si tratta, da un lato, dei casi in cui sussista il rischio effettivo per l'interessato di subire torture, trattamenti inumani o degradanti, la pena di morte o persecuzioni nello Stato di destinazione o in un altro Paese di transito, nonché azioni o sanzioni penali nello Stato richiesto o in uno Stato di transito e, dall'altro, di motivi attinenti alla sanità pubblica, alla sicurezza interna, all'ordine pubblico o ad altri interessi nazionali dello Stato richiesto[591-592].

Gli accordi di riammissione prevedono che, similmente a quanto accade per i costi relativi alla riammissione, i costi di trasporto relativi al transito fino alla frontiera del Paese di destinazione siano a carico dello Stato richiedente, salvo il diritto di rivalsa nei confronti dell'interessato o di terzi[593].

---

[590] V. per tutti l'allegato 6 dell'accordo di riammissione con lo Sri Lanka, cit.

[591] V. per tutti l'art. 13, par. 3, dell'accordo di riammissione con l'Albania, cit.

[592] Inoltre, lo Stato richiesto può revocare l'autorizzazione al transito, che aveva in un primo momento concessa, quando si verifichino o si accertino successivamente le circostanze ostative al transito oppure qualora non siano più garantiti il proseguimento del viaggio in altri eventuali Stati di transito e la riammissione nello Stato di destinazione. In casi simili, l'interessato viene reintegrato senza indugio a spese dello Stato richiedente: sul punto, v. ad es. l'art. 11, par. 2, dell'accordo di riammissione con il Pakistan, cit.

[593] L'accordo con il Pakistan precisa inoltre, al suo art. 13, che in caso di riammissione indebita le spese sono a carico dello Stato tenuto a reintegrare l'interessato.

8. (segue) L'attuazione degli accordi di riammissione

L'applicazione degli accordi di riammissione è rimessa alle competenti autorità dei singoli Stati membri e dei Paesi terzi: per questo motivo, gli accordi in esame si limitano a prevedere, da un lato, l'istituzione dei comitati misti per la riammissione e, dall'altro, la stipula dei protocolli attuativi.

Il comitato misto per la riammissione è un organo istituito in seno a ciascun accordo. Esso è composto da rappresentanti del Paese partner e dell'Unione europea[594], si riunisce su richiesta di una delle Parti e adotta decisioni vincolanti per queste ultime.

L'istituzione del comitato ha lo scopo di garantire che le Parti si prestino reciproca assistenza nell'interpretazione e nell'applicazione dell'accordo. A tal fine, il comitato vigila sull'applicazione dell'accordo e stabilisce le modalità attraverso cui garantirne l'applicazione uniforme. Inoltre, esso può proporre modifiche all'accordo e ai suoi allegati. Infine, il comitato procede periodicamente a scambi di informazioni sui protocolli attuativi conclusi dai singoli Stati membri con il Paese terzo[595].

Invero, come detto, gli accordi di riammissione prevedono la facoltà per lo Stato membro e il Paese terzo interessato di concludere dei protocolli bilaterali di attuazione, che entrano in vigore fra le Parti contraenti solo previa notifica al comitato misto per la riammissione e la cui applicazione può essere estesa anche ai rapporti tra altri Stati membri e il medesimo Paese terzo, su richiesta dei primi o del secondo.

I protocolli sono volti a integrare e dettagliare il contenuto dell'accordo di riammissione specificando, ad esempio, le autorità competenti, i valichi di frontiera, lo scambio di informazioni sui punti di contatto, le lingue di comunicazione, le modalità di riammissione da seguire nel corso della procedura accelerata, le condizioni per i trasferimenti sotto scorta, i mezzi di prova supplementa-

[594] L'Unione è rappresentata dalla Commissione europea, assistita da esperti provenienti dagli Stati membri.

[595] Si veda per tutti l'art. 19 dell'accordo di riammissione con la Turchia, cit.

ri rispetto a quelli già previsti negli allegati[596] o, ancora, le modalità per il recupero dei costi della procedura di riammissione sopportati dallo Stato richiedente[597].

La circostanza per cui gli accordi di riammissione prevedono che la conclusione di protocolli di attuazione si configuri come una facoltà – e non come un obbligo – per gli Stati membri e il Paese terzo, nonché l'espressa precisazione contenuta in uno degli accordi di riammissione più recenti, in virtù della quale la conclusione di protocolli attuativi fa comunque salva l'applicabilità diretta dell'accordo di riammissione[598], inducono a ritenere che l'applicazione degli ARUE non sia subordinata all'adozione di atti ulteriori.

9. Le clausole relative alla riammissione contenute negli accordi di associazione e di cooperazione

Oltre che essere previsti dagli accordi di cui s'è detto finora, gli obblighi di riammissione possono essere inseriti anche all'interno di clausole contenute in accordi internazionali di più ampia portata quali, in particolare, accordi di associazione e di cooperazione conclusi dall'Unione europea (e dai suoi Stati membri) con i Paesi terzi al fine di istituire una relazione privilegiata fra le Parti coinvolte[599-600].

---

[596] Per un elenco dettagliato del potenziale contenuto dei protocolli attuativi v. art. 20, par. 1, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, cit.

[597] V. l'art. 16, par. 1, lett. g), dell'accordo di riammissione con l'Ucraina, cit.

[598] V. art. 20, par. 1, dell'accordo di riammissione con l'Armenia, cit.

[599] Accordi di dialogo politico e di cooperazione che contengono un capo dedicato alla migrazione con disposizioni specifiche in materia di riammissione sono stati conclusi dall'Unione europea con i seguenti Paesi terzi: Canada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Cuba, Tagikistan, Uzbekistan, Iraq, Vietnam, Indonesia, Nuova Zelanda, Kazakhstan e Malaysia: v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 10 febbraio 2021, Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale, COM(2021) 56 final, p. 7, nota 14.

[600] Si noti che le clausole contenute negli accordi stipulati a partire dagli anni

Tale fenomeno è già stato in parte esaminato nel cap. I, par. 7, che si è occupato delle clausole di riammissione inserite negli accordi di cooperazione allo sviluppo e alla cui trattazione, pertanto, si rinvia. Di seguito, si analizzeranno nel dettaglio il contenuto delle clausole di riammissione e gli effetti da esse prodotti, per poi verificarne le ricadute sotto il profilo della competenza a stipulare.

Innanzitutto, quanto al contenuto delle clausole di riammissione, questo appare, nella prassi, piuttosto eterogeneo e può essere distinto in ragione del diverso grado di specificità e vincolatività degli obblighi in esse previsti[601]. Alcune clausole si limitano a pre-

---

Novanta riguardavano unicamente la riammissione degli irregolari ed erano per lo più ricalcate sui modelli via via approntati dal Consiglio (v. i documenti del Consiglio n. 12509/95 dell'8 dicembre 1995 e n. 4272/96 del 22 gennaio 1996). Col passare del tempo gli obiettivi della cooperazione in materia migratoria tra l'Unione e i Paesi terzi si sono estesi fino a ricomprendere la gestione comune dei flussi migratori in senso ampio. Ciò è in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 2002: auspicando che la politica migratoria fosse integrata nelle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi, esse insistevano affinché "in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea [avesse concluso] con qualsiasi paese [fosse] inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina" (v. Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, conclusioni della presidenza, doc. n. 13463/02, punto 33). Di tale ampliamento sono espressione le c.d. "clausole post-Siviglia", relative alla gestione della migrazione in senso ampio, le quali disciplinano aspetti quali l'impegno a contribuire finanziariamente allo sviluppo socio-economico delle regioni di provenienza dei flussi; lo sforzo congiunto nel contrasto all'immigrazione irregolare e alla tratta di persone; il rimpatrio e la riammissione degli irregolari; e, infine, la previsione della parità di trattamento per i lavoratori migranti legalmente soggiornanti sul territorio delle Parti (v. N. Coleman, *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 214). Altre clausole, contenute in accordi di associazione e cooperazione stipulati successivamente al 2002, contengono impegni delle Parti, sia pur formulati in termini vaghi, alla cooperazione nel campo dei visti, della gestione delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, per mezzo di mutue consultazioni e di assistenza tecnica e amministrativa (v. P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, Bruxelles, 2015, disponibile *online*, spec. p. 35 ss.).

[601] G. Cellamare, *Lezioni sulla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione*

vedere, in generale, l'intento delle Parti a collaborare nella lotta all'immigrazione irregolare, tenendo conto dell'obbligo di riammissione e della relativa prassi[602]; altre, invece, sono redatte sotto forma di obbligo per le Parti ad instaurare un dialogo su tali questioni[603].

Più dettagliate sono le clausole relative alla riammissione contenute in accordi comunitari (o misti) di associazione e cooperazione stipulati con i Paesi terzi in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Esse prevedono, da un lato, l'obbligo reciproco per le Parti di riammettere i propri cittadini su richiesta di una delle Parti e senza ulteriori formalità e, dall'altro, l'impegno a concludere successivi ARUE per disciplinare gli obblighi specifici di riammissione concernenti sia i propri cittadini sia i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi. Inoltre, talvolta tali clausole aggiungono che, in attesa della conclusione degli ARUE, il Paese partner si impegna a stipulare con gli Stati membri che ne facciano richiesta appositi accordi bilaterali per disciplinare la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi[604].

Sembra corretto ritenere che clausole così formulate non abbiano un contenuto e un'efficacia pari a quelli degli accordi di riammissione, essendo piuttosto configurabili alla stregua di "clausole

---

Europea, Torino, 2021, p. 135 ss.

[602] V. ad es. art. 69, par. 3, lett. c), dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, del 17 luglio 1995; art. 57 dell'accordo euromediterraneo con Israele, del 20 novembre 1995; art. 63 dell'accordo di associazione con il Marocco, del 27 febbraio 1996.

[603] Si veda l'accordo che istituisce un'associazione con la Giordania, del 24 novembre 1997.

[604] Tali clausole sono formulate conformemente al modello standard elaborato dal Consiglio nel doc. n. 13409/99 del 25 novembre 1999, Ripercussioni del trattato di Amsterdam sulle clausole di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi tra la Comunità europea, i suoi Stati membri e i paesi terzi, spec. pp. 3-4. In questi termini sono formulati, ad es., l'art. 76 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, dall'altra, e l'art. 77 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Croazia, dall'altra.

abilitanti" o di "obblighi a contrarre". Esse infatti, da un lato, riaffermano l'obbligo consuetudinario di riammettere i propri cittadini e, dall'altro, impegnano le Parti a stipulare successivi accordi per disciplinare le modalità tecniche e operative della riammissione[605].

Come detto nel cap. I, par. 7, la Corte di giustizia ha sostanzialmente condiviso tale posizione: nella sentenza *Commissione c. Consiglio* dell'11 giugno 2014, questa ha chiarito che dette clausole, per quanto precise, non contengono "disposizioni dettagliate che ne consentano l'attuazione, come quelle contenute in un accordo di riammissione"[606]. Conseguentemente, esse non sono direttamente applicabili, necessitando in ogni caso di accordi successivi volti ad attuare gli obblighi di riammissione ivi previsti.

Lo scopo per cui le clausole in questione sono inserite negli accordi di associazione e cooperazione è quello di incentivare la conclusione di accordi di riammissione sulla base dell'impegno a stipulare in esse contenuto. Tuttavia, non sempre questo obiettivo è stato raggiunto: come si vedrà nel paragrafo seguente, spesso i negoziati per la conclusione degli accordi di riammissione sono entrati in una fase di stallo, dovuta allo scarso interesse dei Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori per simili accordi[607].

Al fine di risolvere tali difficoltà, l'Unione ha adottato varie strategie, alcune delle quali sono esaminate nei prossimi paragrafi. In questa sede interessa soffermarsi su quella consistente nel rendere le clausole di riammissione più dettagliate e, soprattutto, direttamente applicabili, al fine di "sfruttare meglio l'effetto di incentivo

---

[605] Nello stesso senso si è espressa anche la Commissione: v. comunicazione della Commissione, del 10 aprile 2002, Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, COM(2002) 175 def, p. 25 s.

[606] V. Corte giust., C-377/2012, *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 58.

[607] N. Coleman, *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 218 ss. Si pensi al caso dell'Algeria, con la quale l'Unione aveva siglato nel 2002 un accordo di associazione euromediterraneo contenente una clausola di riammissione, ma ad oggi i negoziati per la conclusione di un ARUE non risultano ancora aperti.

esercitato [dagli accordi di associazione e cooperazione] sui paesi partner"[608-609].

Detto approccio è stato adottato con riferimento alla clausola di cui all'art. 13, par. 5, lett. c), dell'accordo di Cotonou, un accordo di partenariato tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e alcuni Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (c.d. Paesi ACP), dall'altra, concluso nel 2000 per un periodo di vent'anni[610].

Tale disposizione prevedeva, da un lato, l'impegno delle Parti a riammettere i propri cittadini senza ulteriori formalità e, dall'altro, la conclusione di successivi accordi bilaterali che stabilissero nel dettaglio la procedura di riammissione dei propri cittadini e, se del caso, di cittadini di Paesi terzi e apolidi.

In occasione della revisione dell'accordo di Cotonou, avvenuta a Ouagadougou nel giugno 2010, l'Unione ha proposto di rinegoziare i termini dell'art. 13, nell'ottica di specificare gli obblighi delle Parti contenuti nella clausola di riammissione, rendendola così di-

---

608 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 8. Si veda anche P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., p. 39.

609 Una diversa strategia consiste, invece, nella negoziazione parallela di un accordo di associazione e di un separato accordo di riammissione con il medesimo Paese terzo, in modo che l'accordo di associazione funga da leva per l'accettazione degli obblighi di riammissione da parte di quest'ultimo (v. sul punto la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 8): essa è stata adottata nei riguardi di alcuni Paesi dei Balcani occidentali e della Georgia: v. ad es. l'art. 83 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, del 29 aprile 2008, in cui le Parti, da un lato, ribadiscono il rispetto dell'obbligo di riammettere i propri cittadini e, dall'altro, rinviano all'accordo di riammissione concluso fra le stesse, concernente anche la riammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi.

610 V. 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 Cotonou il 23 giugno 2000.

rettamente applicabile. Tuttavia, tale proposta ha incontrato il rifiuto delle controparti[611].

Di recente, l'accordo di Cotonou è scaduto ed è stato sostituito dall'accordo di Samoa, firmato il 15 novembre 2023 e applicato provvisoriamente a partire dal 1° gennaio 2024[612]. Quest'ultimo contempla, tra i suoi settori prioritari, anche la migrazione e la mobilità. In particolare, la clausola relativa alla riammissione è contenuta all'art. 74, il quale va integrato con la procedura prevista dall'allegato I dell'accordo.

Per quanto qui interessa, la maggiore novità consiste nel fatto che la disciplina relativa alla riammissione è assai più dettagliata rispetto alla formulazione dell'art. 13 dell'accordo di Cotonou ed è, per espressa previsione, direttamente applicabile, ossia non condizionata alla conclusione di ulteriori strumenti[613]. Ciò non impedi-

---

[611] V. P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., p. 36. La proposta ha avuto come unico esito l'introduzione di una Dichiarazione congiunta sulla migrazione e lo sviluppo relativa all'art. 13, dal contenuto vago e programmatico. In essa le Parti ribadiscono il proprio impegno a rafforzare il dialogo in materia migratoria, incentrandolo soprattutto su tre pilastri, ossia il rapporto tra migrazione e sviluppo, la migrazione legale e la migrazione illegale, all'interno della quale rientra la riammissione: v. Dichiarazione II, Dichiarazione congiunta sulla migrazione e sullo sviluppo (art. 13), Ouagadougou, 22 giugno 2010, in *GUUE* L 287 del 4 novembre 2010.

[612] V. accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra (c.d. accordo di Samoa) e decisione (UE) 2023/2861 del Consiglio, del 20 luglio 2023, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra. Per un commento v. in dottrina J. Lillo, *La dimensione istituzionale e la condizionalità nell'Accordo di Samoa. Uno studio retrospettivo per comprendere il futuro delle relazioni UE-ACP*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2024, p. 271 ss.

[613] V. punto 5 dell'allegato I all'accordo di Samoa, cit. Nello stesso senso v. anche la risposta della Commissione del 14 maggio 2024 all'interrogazione parlamentare E-000914/2024, answer given by Ms Urpilainen on behalf of the European Commission to question E-000914/2024, The Samoa agreement and migration

sce, beninteso, alle Parti di stipulare accordi bilaterali allo scopo di specificare ulteriormente gli obblighi relativi alla riammissione dei propri cittadini, prevedere tempi più brevi per lo svolgimento della procedura o, ancora, disciplinare la riammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi abitualmente residenti nello Stato richiesto[614].

Quanto alla procedura, lo Stato richiesto è obbligato a rispondere alle domande di riammissione dei propri cittadini entro trenta giorni dal loro ricevimento. Se l'interessato dispone di un documento d'identità che ne attesti la cittadinanza dello Stato richiesto (o se la sua identità è confermata altrimenti, anche tramite un colloquio di identificazione), quest'ultimo Stato rilascia entro detto termine i documenti di viaggio necessari per il rimpatrio. In caso contrario, lo Stato richiesto dimostra che l'interessato non è suo cittadino[615].

Qualora lo Stato richiesto non risponda entro il termine, lo Stato richiedente può notificargli l'inadempimento e, se esso perdura, può "adottare misure proporzionate" trascorsi ulteriori trenta giorni dalla notifica[616].

Inoltre, l'allegato I chiarisce quali mezzi di trasporto possono essere utilizzati per il rimpatrio e stabilisce le condizioni di riammissione dei minori non accompagnati[617].

Infine, analogamente a quanto previsto dagli accordi di riammissione veri e propri, anche la clausola in esame fa salvo il rimpatrio ai sensi di altri strumenti formali o informali in vigore tra lo Stato richiedente e lo Stato richiesto[618].

---

control, disponibile *online*, in cui il commissario afferma: "compared to its precursor, the new agreement deepens cooperation on return and readmission. It contains a binding legal obligation for all signatories to readmit irregular migrants, without conditionality and without further formalities other than the verification of nationality".

614 V. punto 5 dell'allegato I all'accordo di Samoa, cit.

615 V. punto 2 dell'allegato I all'accordo di Samoa, cit.

616 V. art. 74, par. 4, dell'accordo di Samoa, cit.

617 V. punti 3 e 4 dell'allegato I all'accordo di Samoa, cit.

618 V. art. 74, par. 3, dell'accordo di Samoa, cit. A questo riguardo, si noti che l'Unione europea ha concluso intese informali di riammissione con alcuni Paesi

Il grado di dettaglio con cui è formulata questa nuova clausola, unitamente al suo carattere incondizionato, rendono piuttosto difficile sostenere che essa contiene meri obblighi a contrarre. Al contrario, le sue disposizioni sono assimilabili a quelle degli accordi di riammissione veri e propri, salvo per il fatto che, a differenza di questi ultimi, prevedono soltanto la riammissione dei propri cittadini, rimettendo quella dei non cittadini ad eventuali strumenti bilaterali successivi.

Ciò che differenzia la clausola in esame dagli accordi di riammissione è, invece, la base giuridica: mentre i secondi si fondano sull'art. 79, par. 3, TFUE, la prima è contenuta, come detto, nell'accordo di Samoa, un accordo di associazione stipulato in virtù dell'art. 217 TFUE[619]. Quest'ultima disposizione attribuisce all'Unione il potere di concludere con Paesi terzi o organizzazioni internazionali "accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

Come risulta dalla stessa base giuridica, gli accordi di associazione non sono collegati a uno specifico settore materiale di competenza dell'Unione, tanto che la Corte di giustizia ha affermato che essi possono "contenere delle norme riguardanti tutti i settori rientranti nella competenza dell'Unione"[620].

Da ciò segue che per le clausole di riammissione inserite negli accordi di associazione non si pone il problema relativo alla scelta della base giuridica che, invece, sorge laddove dette clausole siano

---

terzi Parti dell'accordo di Samoa tra cui, ad esempio, la Guinea e la Costa d'Avorio. Sulle intese informali di riammissione concluse dall'Unione v. *infra*, cap. X.

[619] Sugli accordi di associazione v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 898 ss.; M.E. Bartoloni, *Il potere di concludere accordi*, cit., spec. p. 34 ss.; P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, cit., p. 124 ss.

[620] Corte giust., sentenza 16 novembre 2021, C-479/21 PPU, *Governor of Cloverhill Prison e a.*, punto 58. Nello stesso senso v. anche Corte giust., sentenza 30 settembre 1987, 12/86, *Demirel*, punto 9, in cui la Corte ha statuito che per il tramite degli accordi di associazione l'Unione può contrarre "impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato".

contenute in altri tipi di accordi internazionali di ampia portata, tra tutti quelli di cooperazione allo sviluppo. Come si ricorderà, la Corte di giustizia si è occupata di tale questione nella sentenza *Commissione c. Consiglio*, poc'anzi citata, che è stata esaminata nel dettaglio nel cap. I, par. 7.

In questa pronuncia, la Corte ha anzitutto chiarito che le clausole di riammissione contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. In secondo luogo, essa ha stabilito che le clausole che si limitano a prevedere l'obbligo reciproco per le Parti di riammettere i propri cittadini, rinviando ad accordi successivi la disciplina specifica, non hanno una portata tale da far sì che la riammissione costituisca un obiettivo distinto dalla cooperazione allo sviluppo e autonomo rispetto ad essa. Pertanto, la Corte ha concluso che gli accordi di cooperazione recanti clausole di riammissione così formulate devono basarsi unicamente sull'art. 209 TFUE, non anche sull'art. 79, par. 3, TFUE.

Come detto, il problema della scelta della base giuridica non si pone per gli accordi di associazione recanti clausole di riammissione, siano esse dettagliate e direttamente applicabili o meno, dal momento che detti accordi sono fondati, in ogni caso, soltanto sull'art. 217 TFUE.

Per contro, questo problema assume rilevanza nel caso di accordi di cooperazione allo sviluppo contenenti clausole di riammissione dettagliate e direttamente applicabili, sulla falsariga di quella di cui all'accordo di Samoa: infatti, se in futuro fossero conclusi accordi del genere, essi dovrebbero essere basati, oltreché sull'art. 209 TFUE, anche sull'art. 79, par. 3, TFUE, conformemente a quanto prescritto dalla pronuncia appena citata.

Le ricadute di quanto finora esposto possono essere apprezzate sotto il profilo della competenza a stipulare.

Come abbiamo detto nel par. 3 di questo capitolo, la competenza dell'Unione a concludere accordi di riammissione ha natura concorrente: ciò comporta che, dal momento in cui la Commissione riceve il mandato negoziale relativo alla conclusione di un accordo

di riammissione con un dato Paese terzo, gli Stati membri perdono la possibilità di stipulare accordi bilaterali di riammissione con quest'ultimo.

Dal canto suo, anche nel settore della cooperazione allo sviluppo la competenza dell'Unione concorre con quella degli Stati membri; tuttavia, come detto nel cap. I, par. 1, in tale materia questi ultimi non perdono progressivamente la loro competenza in conseguenza dell'esercizio della competenza da parte dell'Unione. Da ciò segue che se l'Unione stipula un accordo di cooperazione allo sviluppo contenente una clausola di riammissione formulata come un mero obbligo a contrarre, tale accordo è fondato unicamente sull'art. 209 TFUE, non anche sull'art. 79, par. 3, TFUE: in tal caso, anche dopo la conclusione di detto accordo, gli Stati membri rimangono liberi di stipulare accordi bilaterali di riammissione con la stessa controparte, fintantoché la Commissione non riceva il mandato a negoziare un ARUE con il medesimo Paese terzo.

Qualora, invece, l'accordo di cooperazione allo sviluppo concluso dall'Unione contenga una clausola di riammissione dettagliata e direttamente applicabile, esso dovrà essere basato sia sull'art. 209 TFUE che sull'art. 79, par. 3, TFUE; con la conseguenza che gli Stati membri non potranno più stipulare accordi bilaterali di riammissione con la stessa controparte.

Da ultimo, ci si potrebbe chiedere quali ricadute abbia sulla competenza un accordo di associazione che, come l'accordo di Samoa, contenga clausole di riammissione direttamente applicabili. Per quanto un accordo del genere, fondandosi sul solo art. 217 TFUE e non anche sull'art. 79, par. 3, TFUE, non precluda formalmente agli Stati membri la conclusione di accordi bilaterali di riammissione con la medesima controparte, sembra corretto ritenere che gli Stati membri non possano procedere in questo senso. Tale conclusione è dettata, da un lato, dal principio di leale collaborazione tra gli Stati membri e l'Unione e, dall'altro, dall'esigenza di garantire l'effetto utile dell'art. 217 TFUE quale base giuridica "onnicomprensiva" sotto il profilo materiale, la cui funzione verrebbe

meno se gli Stati membri potessero adottare successivi strumenti bilaterali per disciplinare gli stessi aspetti coperti dall'accordo di associazione dell'Unione.

Ad ogni modo, la questione in esame perde rilevanza se si considera che, molto spesso, gli accordi di associazione sono conclusi sotto forma di accordi misti, ragion per cui è verosimile che gli eventuali strumenti bilaterali successivamente adottati dagli Stati membri mirino a specificare ulteriormente gli obblighi già previsti dalle clausole di riammissione.

In conclusione, dall'analisi sin qui condotta emerge che, sebbene gli accordi di riammissione e le clausole di riammissione contenute in accordi di più ampia portata possano avere un contenuto parzialmente sovrapponibile, essi nondimeno si distinguono quanto a base giuridica, funzioni ed effetti, con conseguenti ricadute in termini di competenza a stipulare.

10. La condizionalità tra riammissione e visti: gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti quale "incentivo" rispetto alla conclusione degli accordi di riammissione

A trarre vantaggio dalla conclusione degli accordi di riammissione è soprattutto l'Unione europea; per contro, l'interesse per gli Stati terzi di origine e di transito dei flussi migratori è alquanto limitato, se non addirittura nullo. Ciò è dovuto al fatto che gli accordi di riammissione, pur contenendo obblighi reciproci, comportano costi e benefici asimmetrici in capo alle Parti: nei Paesi terzi di origine, in particolare, essi hanno ripercussioni negative dal punto di vista politico, economico e sociale[621]. L'emigrazione è infatti considerata da detti Paesi un mezzo per diminuire il livello di disoccu-

[621] J.-P. Cassarino, *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog*, novembre 2020, disponibile *online*, p. 4.

pazione interna e, al contempo, favorire l'economia nazionale, che beneficia in larga misura delle rimesse dei lavoratori emigrati[622].

Per questo motivo, l'Unione è solita far leva su una serie di incentivi per indurre i Paesi partner a stipulare gli accordi di riammissione. A tal fine, uno dei principali strumenti di cui l'Unione si è servita (e continua tuttora a servirsi[623]) consiste nella proposta rivolta allo Stato partner di concludere, contestualmente all'accordo di riammissione, un accordo di facilitazione del rilascio dei visti di breve durata nell'area Schengen[624].

Rinviando l'esame dettagliato di detti accordi al cap. V, in questa sede è opportuno ricordare che la prassi della negoziazione parallela dei due tipi di accordi è stata inaugurata dall'allora Comunità europea per risolvere la situazione di stallo creatasi nel corso dei negoziati relativi alla stipulazione degli accordi di riammissione con la Federazione russa e con l'Ucraina[625].

Visto il successo ottenuto, tale strategia è stata poi replicata in occasione dei negoziati con i Paesi dei Balcani occidentali[626] e con la Moldavia: la Commissione ha aperto i negoziati rispettivamente

[622] J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 25.

[623] Da ultimo, questa strategia ha portato l'Unione a concludere un accordo di riammissione e, parallelamente, un accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Bielorussia: v. il comunicato stampa della Commissione, dell'8 gennaio 2020, Visa Facilitation and Readmission: the European Union and Belarus sign agreements, disponibile *online*.

[624] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 438 ss. Sul carattere "eurocentrico" degli accordi di riammissione v. anche A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., p. 373 ss. Si veda inoltre la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 6 s.

[625] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 6 s.; S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, Leiden, Boston, 2012, p. 316.

[626] Ad eccezione dell'Albania, il cui accordo di riammissione con l'Unione era entrato in vigore il 1° maggio 2006, mentre i negoziati per la conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti iniziarono solo nel dicembre dello stesso anno.

nel novembre 2006 e nel febbraio 2007 e tutti gli accordi sono entrati in vigore il 1° gennaio 2008[627].

[627] Per quanto riguarda nello specifico i Balcani occidentali, l'Unione ha promesso la facilitazione del rilascio dei visti e, a lungo termine, la loro liberalizzazione non solo per ottenere la stipulazione di un ARUE, ma anche per persuadere i Paesi balcanici ad attuare riforme dirette a rafforzare lo Stato di diritto, contrastare la criminalità organizzata, l'immigrazione clandestina e la corruzione, nonché accrescere la capacità di controllo delle frontiere e della sicurezza interna (per queste considerazioni v. F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 411 ss., spec. p. 417). Più in generale, gli accordi sui visti sono stati utilizzati anche per attenuare gli effetti negativi che l'allargamento dell'Unione del 2004 ha causato ai cittadini dei Paesi terzi confinanti. Com'è noto, infatti, fra i criteri che un Paese deve soddisfare per poter aderire all'Unione europea (c.d. criteri di Copenaghen, a cui rinvia l'art. 49, par. 1, TUE) vi è anche la capacità di attuare efficacemente l'*acquis* comunitario, incluso l'*acquis* di Schengen. Orbene, prima di fare ingresso nell'Unione nel maggio 2004, gli Stati candidati hanno dovuto adottare tutta la legislazione europea sui visti e, conseguentemente, imporre le norme europee sui visti anche ai cittadini di quei Paesi terzi con essi confinanti – quali ad esempio Russia, Ucraina e Bielorussia – che erano precedentemente soggetti a procedure per il rilascio dei visti più snelle, con un tasso più basso di decisioni di rigetto, nonché più economiche, quando non addirittura gratuite. La conclusione di accordi per rilasciare i visti a condizioni più favorevoli ai viaggiatori in buona fede provenienti da questi Paesi ha quindi contribuito a mitigare gli effetti collaterali dell'entrata dei Paesi dell'Europa orientale nell'Unione (in tal senso v. in dottrina F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, cit., spec. p. 415 s. e p. 425 s.; G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 390). Infine, si sottolinea che la strategia della conclusione parallela degli accordi di riammissione e degli accordi sui visti è risultata funzionale al rafforzamento della politica europea di vicinato. Infatti, nella sua comunicazione sullo sviluppo della politica europea di vicinato del 2006, la Commissione ha ritenuto l'agevolazione della migrazione legale, da un lato, e la gestione corretta dell'immigrazione irregolare, dall'altro, fattori determinanti per il rafforzamento della politica europea di vicinato, affermando che "l'Unione deve essere disposta ad avviare, quando siano soddisfatte le necessarie precondizioni, negoziati sulla riammissione e sull'agevolazione del visto con ciascuno dei paesi per i quali è in vigore un piano d'azione": v. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 4 dicembre 2006, sullo sviluppo della politica europea di vicinato, COM(2006) 726 def, p. 6 s. Sul tema v. anche F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy*

Alcune indicazioni interessanti sulla strategia in esame emergono dall'*Approccio comune sulla facilitazione per il rilascio dei visti*, adottato dal Consiglio nel 2005: esso individua gli elementi chiave da prendere in considerazione all'atto di decidere se aprire i negoziati relativi alla conclusione di questi accordi[628].

Innanzitutto, il documento chiarisce che, al fine di stabilire l'opportunità di stipulare gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, occorre svolgere una valutazione casistica della situazione di ciascun Paese terzo, accordando priorità ai Paesi candidati all'ingresso nell'Unione, ai partner strategici di questa, nonché ai Paesi che partecipano alla politica europea di vicinato[629]. In particolare, tale valutazione comprende elementi quali l'esistenza o meno di un ARUE con il Paese interessato; gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione; l'attuazione di altri eventuali accordi internazionali riguardanti lo SLSG conclusi dall'Unione con lo stesso Paese terzo; e, infine, l'impatto dell'accordo sui flussi migratori e sulla sicurezza interna dello spazio Schengen[630].

Inoltre, gli accordi sui visti dovrebbero essere stipulati soltanto in funzione compensativa rispetto ad accordi di riammissione già conclusi o in corso di negoziazione: per questo motivo, l'*Approccio*

Tool?, cit., p. 418 ss.

628 V. Council of the European Union, Note from Permanent Representatives Committee to Delegations, Common approach on visa facilitation, 21 December 2005, 16030/05. Tale documento è stato adottato dal Coreper in ottemperanza a quanto suggerito dal Consiglio europeo nel Programma dell'Aja: v. comunicazione del Consiglio, Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUUE* C 53 del 3 marzo 2005, p.1, in cui il Consiglio europeo "invita il Consiglio e la Commissione a valutare, ai fini di sviluppare un approccio comune, se nel contesto della politica di riammissione della CE sia opportuno facilitare, caso per caso, il rilascio di visti per soggiorni di breve durata a cittadini di paesi terzi, ove possibile e su base di reciprocità, quale elemento di un vero partenariato nelle relazioni esterne che comprenda le questioni connesse alla migrazione" (p. 7, punto 1.7.3).

629 Council of the European Union, Common approach on visa facilitation, 16030/05, cit., punto 2.

630 Council of the European Union, Common approach on visa facilitation, 16030/05, cit., punto 6.

comune sottolinea che "a visa facilitation agreement would not be concluded if no readmission agreement were in place. As opposed to readmission agreements, visa facilitation shall not be offered to third countries proactively". Con la precisazione che l'esistenza di un accordo di riammissione con un dato Paese (o la manifestazione di volontà da parte di questi di concluderne uno) non comporta automaticamente l'apertura dei negoziati per la stipulazione di un accordo sui visti: l'Unione dovrà infatti considerare la possibilità di fornire allo Stato partner incentivi diversi e ulteriori, di tipo economico, politico, commerciale o, ancora, legati alla cooperazione allo sviluppo[631].

In sostanza, dalle direttive di negoziato qui ricordate emerge che l'Unione europea non dovrebbe adottare questa strategia indiscriminatamente, ma dovrebbe riservarla ai Paesi terzi che non pongono seri problemi dal punto di vista dell'immigrazione irregolare e ai Paesi riguardati dalla politica di allargamento[632-633].

Più di recente, la negoziazione parallela degli accordi di riammissione e degli accordi sui visti è stata presa in esame nella valutazione d'impatto che accompagnava la proposta di riforma del Codice dei visti. In questo documento, la Commissione ha riconosciuto che non sempre la politica sui visti rappresenta un incentivo

---

631 Council of the European Union, Common approach on visa facilitation, 16030/05, cit., punti 4 e 5.

632 Peraltro, si noti che gli Stati membri sono riluttanti a concludere accordi di facilitazione del rilascio dei visti persino con la Turchia, nonostante sia un Paese candidato all'adesione, o con Paesi terzi come l'Algeria, il Marocco o la Cina, dai quali proviene la gran parte dei flussi migratori diretti verso l'Unione e con cui, pertanto, la conclusione di un accordo di riammissione costituisce una questione di estrema urgenza: sul punto, v. A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., p. 376 s.

633 Dal canto suo, anche la Commissione ha riconosciuto la portata limitata di questo strumento, affermando che "è improbabile che l'UE possa offrire una facilitazione del rilascio dei visti a paesi terzi da cui provengono molti migranti irregolari e che costituiscono pertanto un rischio dal punto di vista migratorio": v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 9 settembre 2015, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM(2015) 453 final, p. 16.

sufficiente per ottenere dai partner un maggior grado di cooperazione in materia di riammissione. Pertanto, essa ha sottolineato la necessità di fare leva anche su incentivi in settori diversi, quali la cooperazione allo sviluppo, la politica commerciale, gli investimenti e l'istruzione[634].

Analogo approccio si ritrova anche nel *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, adottato dalla Commissione nel giugno 2024 allo scopo di indicare agli Stati membri, alle Istituzioni e alle agenzie dell'Unione gli adempimenti da adottare in vista dell'entrata in vigore della riforma in questione. In particolare, nel piano di attuazione si legge che "l'effetto leva di tutte le politiche e di tutti gli strumenti pertinenti dell'UE, tra cui la diplomazia, lo sviluppo, il commercio e i visti, nonché le opportunità di migrazione legale, può contribuire a incentivare strategicamente una buona cooperazione in materia di riammissione"[635].

---

[634] V. documento di lavoro della Commissione, del 14 marzo 2018, Impact Assessment Accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), SWD(2018) 77, p. 26. Nello stesso documento, peraltro, la Commissione aggiunge che non vi sono dati certi sull'efficacia di questo strumento: v. sul punto p. 31, in cui si legge "there is no hard evidence on how visa leverage can translate into better cooperation of third countries on readmission".

[635] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 56. Tale approccio riflette l'orientamento espresso nelle conclusioni del Consiglio europeo del febbraio 2023, in cui si legge "the European Council recalls the importance of a unified, comprehensive and effective EU policy on return and readmission as well as of an integrated approach to reintegration. Swift action is needed to ensure effective returns, from the European Union and from third countries along the routes, to countries of origin and transit, using as leverage all relevant EU policies, instruments and tools, including diplomacy, development, trade and visas, as well as opportunities for legal migration. In this regard, a 'whole-of-government' approach is needed both within Member States and within EU institutions": v. conclusioni del Consiglio europeo, 9 febbraio 2023, EUCO 1/23, punto 22.

In questo contesto si inserisce la proposta della Commissione relativa all'introduzione, nel nuovo regolamento relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, di una disposizione che consenta all'Unione di revocare temporaneamente il trattamento tariffario preferenziale da essa concesso unilateralmente ai Paesi terzi beneficiari nel caso in cui questi non ottemperino all'obbligo di riammettere i propri cittadini[636].

11. Il meccanismo previsto dall'art. 25*bis* del Codice dei Visti

Accanto alla stipulazione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, l'Unione europea si è recentemente dotata di un altro strumento, anch'esso rientrante nell'ambito della politica dei visti, per incrementare il livello di cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione.

Si tratta del meccanismo previsto dall'art. 25*bis* del reg. 810/2009 (in seguito anche: Codice dei Visti o CDV), introdotto dal reg. 2019/1155, che ha apportato alcune modifiche al Codice dei Visti[637-638].

---

[636] V. l'art. 19, par. 1, lett. c), della proposta di regolamento, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2021, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2021) 579 final. La proposta, già discussa dal Consiglio, è attualmente al vaglio del Parlamento europeo. Per un commento alla proposta v. in dottrina S. Lavenex, *From Something to "Offer in Return" to Something to "Withdraw": Retracing Trade Conditionality in EU Readmission Policy*, in *eumigrationlawblog.eu*, 5 settembre 2023, disponibile *online*.

[637] V. reg. n. 810/2009, cit., e reg. (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

[638] Su questo meccanismo v. in dottrina N. Vavoula, *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*, in *eumigrationlawblog.eu*, 5 settembre 2018, disponibile *online*; E. Guild, *Amending the Visa Code: Collective Punishment of Visa Nationals?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 10 maggio 2019, disponibile *online*; S. Nicolosi, *Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 467 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e*

Questa disposizione, rubricata "cooperazione in materia di riammissione", consente all'Unione di adattare le condizioni per il trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata presentate dai cittadini dei Paesi terzi al grado di cooperazione fornito da detti Paesi in materia di riammissione dei soggetti irregolarmente presenti sul territorio degli Stati membri[639].

Al fine di valutare tale grado di cooperazione, occorre tenere in considerazione una serie di indicatori, quali il numero di decisioni di rimpatrio emesse dagli Stati membri nei confronti di persone provenienti dal Paese terzo in questione; il rapporto tra le decisioni di rimpatrio emesse e quelle eseguite; il rapporto tra le richieste di riammissione presentate da ciascuno Stato membro al Paese terzo e quelle da esso accettate; e, infine, il grado di cooperazione pratica prestato questo Paese nelle varie fasi della procedura di rimpatrio[640].

L'Istituzione incaricata di svolgere detta valutazione è la Commissione, la quale deve basarsi su "dati pertinenti e obiettivi", forni-

---

dell'asilo dell'Unione europea, cit., p. 440; E. Guild, M. Grundler, *The EU Visa Policy: to Deter and to Facilitate*, cit., p. 393 s. Infine, sia consentito il rinvio a M. Previatello, *La nuova dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea: dalla collaborazione bilaterale ai meccanismi unilaterali di pressione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2025, p. 523, spec. p. 537 ss.

639 V. art. 25*bis*, par. 1, CDV. In particolare, le condizioni di cui si tratta sono la durata del trattamento delle domande di visto e i relativi costi, l'esenzione dall'obbligo di visto per i titolari di passaporto diplomatico, nonché il rilascio di visti per ingressi multipli: al riguardo, v. in dottrina J.-P. Cassarino, *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, cit., spec. p. 2.

640 V. art. 25*bis*, par. 2, CDV. Per quanto riguarda l'ultimo indicatore citato, ossia il grado di cooperazione pratica prestato dai Paesi terzi, il riferimento è, in particolare, all'assistenza fornita nell'identificazione degli irregolari e nel tempestivo rilascio di documenti di viaggio o, in alternativa, nell'accettazione del documento di viaggio europeo per il rimpatrio; nell'accettazione della riammissione di persone che per legge devono essere rimpatriate nel loro Paese; e, infine, nell'accettazione di voli e operazioni di rimpatrio.

ti dagli Stati membri e dagli organi dell'Unione, e riferire in merito a tale valutazione al Consiglio con cadenza almeno annuale[641].

Laddove, in esito alla valutazione in questione, la Commissione ritenga che un Paese terzo non coopera a sufficienza, essa può presentare al Consiglio una proposta ai fini dell'adozione di una decisione di esecuzione contenente specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto presentate da tutti i cittadini di detto Paese o da alcune categorie di essi.

La Commissione può attivarsi in tal senso anche nel caso in cui la maggioranza semplice degli Stati membri le notifichi "di incontrare problemi pratici sostanziali e persistenti nella cooperazione con un paese terzo in materia di riammissione"[642].

Se inoltre, una volta adottata, la decisione di esecuzione si rivela inefficace, la Commissione può proporre al Consiglio l'adozione di una seconda decisione di esecuzione che applichi a tutti o ad alcuni cittadini del Paese terzo in questione diritti per il trattamento delle domande di visto maggiorati rispetto alla somma prevista in via generale dal Codice dei Visti[643]. Con la precisazione che, in ogni caso, l'adozione dell'una o dell'altra decisione di esecuzione non pregiudica il diritto dell'interessato di richiedere e ottenere un visto Schengen[644].

Entro sei mesi dall'entrata in vigore delle suddette decisioni di esecuzione, la Commissione è tenuta a riferire al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai progressi conseguiti nella cooperazione del Paese in questione in materia di riammissione. Qualora constati "miglioramenti sostanziali e duraturi", la Commissione

---

641 V. art. 25*bis*, par. 2, CDV.

642 V. art. 25*bis*, parr. 3-5, CDV.

643 In particolare, la decisione di esecuzione in questione può applicare diritti pari a 135 o 180 euro per il trattamento delle domande di visto, a fronte dei 90 euro normalmente previsti: v. regolamento delegato (UE) 2024/1415 della Commissione, del 14 marzo 2024, che modifica il regolamento (CE) n. 810/2009 per quanto riguarda l'importo dei diritti per i visti.

644 Si veda in proposito il *factsheet* della Commissione, *New EU Visa Rules*, 3 febbraio 2020, FS/20/150, disponibile *online*.

può proporre al Consiglio l'adozione di una decisione di esecuzione che abroghi o modifichi quelle precedenti[645].

Per contro, se dall'analisi dei dati obiettivi emerge che un Paese terzo coopera a sufficienza, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta ai fini dell'adozione di una decisione di esecuzione che contenga – alternativamente o cumulativamente – le seguenti misure a vantaggio dei cittadini di detto Paese: la riduzione a 60 euro dei diritti per i visti, la riduzione a dieci giorni del termine per il trattamento delle domande di visto e, infine, l'allungamento del periodo di validità dei visti per ingressi multipli. A differenza delle decisioni di esecuzione contenenti misure sfavorevoli, la cui validità temporale non è prestabilita, quelle che prevedono misure positive hanno durata annuale e possono essere rinnovate[646].

Così come sinora descritto, l'art. 25*bis* CDV rappresenta una grande novità nel panorama degli strumenti della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea: esso consente a quest'ultima di restringere o dilatare unilateralmente l'applicazione delle norme standard contenute nel Codice dei Visti, a seconda del grado di cooperazione prestato da ciascun Paese terzo in tema di riammissione degli irregolari.

Cionondimeno, va sottolineato che l'attivazione del meccanismo in esame, specialmente con riferimento all'adozione di decisioni di esecuzione che prevedono condizioni peggiorative, solleva delicate questioni di natura politica: essa, infatti, può incidere trasversalmente sulle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri[647].

Per questo motivo, il legislatore dell'Unione ha corredato questo strumento di due ordini di cautele.

La prima attiene alle Istituzioni coinvolte nella procedura e ai loro rispettivi poteri: mentre il compito di valutare il livello di cooperazione dei Paesi terzi e di proporre, se del caso, le relative

[645] V. art. 25*bis*, parr. 6 e 7, CDV.

[646] V. art. 25*bis*, par. 8, CDV.

[647] In tal senso v. anche cons. n. 14 del reg. 2019/1155, cit.

misure spetta alla Commissione, il potere di adottare la decisione di esecuzione che le contiene è attribuito al Consiglio. Quest'ultima Istituzione è, infatti, ritenuta più idonea a tenere conto "della potenziale natura politicamente sensibile dell'attuazione" di queste misure[648].

La seconda è relativa al fatto che le misure sfavorevoli rappresentano una *extrema ratio*, ossia possono essere adottate soltanto laddove le misure alternative volte a migliorare la cooperazione in materia di riammissione – in particolare le riunioni e i vertici organizzati con la controparte a vari livelli – si rivelino inefficaci.

La natura residuale di tale meccanismo risulta dalla formulazione dell'art. 25*bis* CDV: questo prevede, da un lato, che prima di proporre al Consiglio l'adozione di una decisione di esecuzione contenente misure sfavorevoli la Commissione debba valutare le relazioni generali dell'Unione con il Paese terzo in questione, anche (ma non solo) in materia migratoria; dall'altro lato, esso dispone che, anche dopo aver proposto al Consiglio l'adozione di una decisione del genere, la Commissione debba continuare "ad adoperarsi per migliorare la cooperazione con il paese terzo interessato"[649].

Quanto agli aspetti applicativi, l'art. 25*bis* CDV è entrato in vigore il 2 febbraio 2020. Da allora, la Commissione ha valutato annualmente il livello di cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione[650].

Come accennato poc'anzi, detta valutazione riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del funzionamento del meccanismo di cui all'art. 25*bis* CDV, in quanto consente alla Commissione di individuare i Paesi terzi la cui cooperazione è carente e, conseguentemente, proporre al Consiglio l'adozione di misure adeguate.

---

[648] V. cons. n. 14 del reg. 2019/1155, cit.

[649] V. art. 25*bis*, par. 5, CDV.

[650] La valutazione più recente risale a luglio 2025: v. European Commission, Daily News 16/07/2025, Commission adopts assessment report on readmission cooperation and proposes temporary visa measures for Guinea to improve such cooperation, MEX/25/1850, disponibile *online*.

Nel 2021 la Commissione ha presentato al Consiglio la prima valutazione annuale, riferita al 2019: essa ha fatto emergere che, per un terzo dei Paesi considerati, la cooperazione con gli Stati membri in materia di riammissione era efficace, mentre per gli altri due terzi era nella media o, addirittura, scarsa[651]. In particolare, i problemi principali inerivano all'identificazione dei rimpatriandi, al ritardo nel rilascio dei documenti di viaggio, all'inosservanza dei termini fissati e al rifiuto di accettare i voli charter da parte dei Paesi partner.

Sulla base di questa valutazione, il 15 luglio 2021 la Commissione ha presentato al Consiglio tre proposte ai fini dell'adozione di decisioni di esecuzione recanti specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto rispettivamente per i cittadini di Gambia, Iraq e Bangladesh[652].

Per quanto riguarda gli ultimi due Paesi, la sola proposta della Commissione si è rivelata un utile strumento di pressione politica, che ha indotto l'Iraq e il Bangladesh ad assumere un atteggiamento maggiormente collaborativo. Ciò ha comportato l'interruzione dei negoziati in seno al Consiglio per l'adozione della relativa decisione di esecuzione[653].

---

[651] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale, COM(2021) 56 final, cit., p. 8 ss.

[652] V. rispettivamente Commissione europea, proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 15 luglio 2021, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Gambia, COM(2021) 413 final; Commissione europea, proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 15 luglio 2021, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Iraq, COM(2021) 414 final; Commissione europea, proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 15 luglio 2021, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti del Bangladesh, COM(2021) 412 final.

[653] Da un lato, con riferimento al Bangladesh, la comunicazione alle autorità bengalesi dell'intenzione dell'Unione di applicare misure restrittive in materia di

Per contro, la cooperazione con il Gambia non ha registrato miglioramenti, il che ha condotto il Consiglio ad adottare una decisione di esecuzione che ha sospeso temporaneamente, a partire dal 1° novembre 2021, alcune disposizioni del Codice dei Visti nei confronti di detto Paese[654].

A fronte dell'inefficacia di tale decisione, il Consiglio ha successivamente deciso di aumentare i diritti dovuti per il trattamento delle domande di visto presentate dai cittadini gambia-

visti ha fatto registrare un miglioramento immediato del livello di cooperazione in materia di riammissione e una rinnovata volontà di dare attuazione all'intesa informale a tal fine conclusa con l'Unione europea. Dall'altro lato, in relazione all'Iraq, il ricorso a questa condizionalità è stata utilizzata dall'Unione – accanto ad altre misure di carattere politico – come strumento di pressione per convincere detto Paese a bloccare i voli in partenza per la Bielorussia nell'estate del 2021, ridimensionando così la portata del fenomeno dei c.d. attacchi ibridi. Così risulta da una lettera indirizzata dalla Commissione al Presidente del Comitato LIBE: v. European Commission, Directorate-general for Migration and Home Affairs, EU readmission cooperation with partner countries - state of play, 28 gennaio 2022, p. 2 e p. 7; v. anche la nota del Segretariato generale del Consiglio, del 27 agosto 2021, in cui sono riportati i punti di vista dei vari Stati membri con riferimento all'attivazione del meccanismo di cui all'art. 25*bis* CDV nei confronti di Bangladesh, Iraq e Gambia, 11416/21 LIMITE, disponibile *online*.

654 V. decisione di esecuzione (UE) 2021/1781 del Consiglio, del 7 ottobre 2021, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Gambia. In essa si dà atto dell'insufficiente livello di cooperazione delle autorità gambiane con l'Unione in materia di riammissione: il Gambia, infatti, da anni ostacola lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio, anche per mezzo dell'imposizione unilaterale di moratorie sui rimpatri forzati. Quanto all'ambito di applicazione della decisione, questa si applica ai cittadini gambiani soggetti all'obbligo del visto a norma del reg. 2018/1806, salvo nel caso in cui siano familiari di un cittadino dell'Unione – e dunque soggetti alla direttiva 2004/38/CE – o familiari di un cittadino di un Paese terzo che gode di un diritto di libera circolazione equivalente a quello dei cittadini dell'Unione, in virtù di un accordo concluso tra l'Unione e il Paese terzo in questione. La decisione lascia impregiudicati gli obblighi che incombono in capo agli Stati membri in virtù del diritto internazionale, in quanto Paesi ospitanti organizzazioni intergovernative internazionali o conferenze internazionali convocate da organizzazioni intergovernative internazionali con sede negli Stati membri.

ni[655]. Questa seconda decisione di esecuzione è poi stata abrogata nell'aprile del 2024, visto il maggior grado di cooperazione dimostrato dalle autorità gambiane nell'organizzazione dei voli e delle operazioni di rimpatrio[656].

Le valutazioni annuali svolte successivamente hanno portato la Commissione a proporre al Consiglio l'adozione di decisioni di esecuzione contenenti misure sfavorevoli rispettivamente nei confronti di Etiopia, Senegal, Somalia e Guinea[657]. Dal canto suo, per il momento il Consiglio ha deciso di sospendere alcune disposizioni del Codice dei Visti soltanto nei confronti dei cittadini etiopi[658].

---

[655] V. decisione di esecuzione (UE) 2022/2459 del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, relativa all'applicazione di un aumento dei diritti per i visti nei confronti della Gambia.

[656] V. decisione di esecuzione (UE) 2024/1231 del Consiglio, del 12 aprile 2024, che abroga la decisione di esecuzione (UE) 2022/2459 relativa all'applicazione di un aumento dei diritti per i visti nei confronti della Gambia. Si vedano in particolare i cons. nn. 4 e 5, da cui emerge l'opportunità di mantenere in vigore la prima decisione di esecuzione adottata nei confronti del Gambia, a causa della scarsa cooperazione di questo Paese in materia di riammissione "per quanto riguarda l'assistenza fornita nell'identificazione dei cittadini gambiani che soggiornano illegalmente nel territorio di tutti Stati membri, il tempestivo rilascio dei documenti di viaggio e la capacità e la frequenza dei voli charter".

[657] V. rispettivamente proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 27 settembre 2023, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia, COM(2023) 568 final; proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 9 novembre 2022, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti del Senegal, COM(2022) 631 final; proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 23 luglio 2024, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Somalia, COM(2024) 324 final; proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 15 luglio 2025, relativa alla sospensione dell'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Guinea, COM(2025) 413 final.

[658] V. decisione di esecuzione (UE) 2024/1341 del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia.

Le Istituzioni considerano positivamente lo strumento di cui all'art. 25*bis* CDV: la sua attivazione ha fatto registrare miglioramenti nella cooperazione con il Gambia, l'Iraq, il Bangladesh e l'Etiopia[659]. Secondo la Commissione, esso si è rivelato "determinante per individuare e affrontare le difficoltà con i paesi terzi e rafforzare il dialogo al fine di migliorare la cooperazione in materia di riammissione"[660].

A tal proposito, è interessante sottolineare che, qualche anno fa, l'Unione ha siglato intese informali di riammissione con Gambia, Bangladesh, Etiopia e Guinea, nei confronti dei quali la Commissione ha poi attivato il meccanismo previsto dall'art. 25*bis* CDV. Orbene, la proposta della Commissione di adottare condizioni peggiorative per il trattamento delle domande di visto ai sensi dell'art. 25*bis* CDV è verosimilmente dovuta al fatto che le intese informali di riammissione non hanno comportato un effettivo miglioramento della cooperazione di detti Paesi in materia di riammissione. Dalla prassi esaminata emerge dunque come i meccanismi unilaterali di pressione vengano utilizzati in aggiunta agli strumenti bilaterali di cooperazione e, rispetto a quest'ultimi, sembrano dotati di maggiore efficacia.

Visti i risultati positivi, la Commissione intende "sfruttare appieno il potenziale di questo meccanismo per aumentare la cooperazione [dei Paesi terzi] in materia di riammissione" nell'ambito dell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo[661].

---

[659] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 56; European Commission, Daily News 16/07/2025, Commission adopts assessment report on readmission cooperation and proposes temporary visa measures for Guinea to improve such cooperation, cit.

[660] Comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 56.

[661] V. comunicazione della Commissione, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 56.

A questo riguardo, va sottolineato che gli atti normativi di cui si compone il Patto rafforzano l'utilizzo della procedura di asilo alla frontiera: essa si svolge, appunto, presso le frontiere esterne dell'Unione e assicura una valutazione celere delle domande di protezione internazionale "probabilmente inammissibili o infondate, al fine di consentire il rapido rimpatrio delle persone che non hanno diritto di soggiornare" sul territorio degli Stati membri[662]. In particolare, la procedura in questione è resa obbligatoria, *inter alia*, nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi che registrano un tasso di riconoscimento delle domande di asilo pari o inferiore al venti per cento[663]: in concreto, molti richiedenti sono suscettibili di rientrare in tale categoria.

In un contesto del genere, ben si comprende come la collaborazione dei Paesi d'origine in materia di riammissione sia fondamentale per raggiungere gli obiettivi che il Patto si prefigge: in mancanza della stessa, tutti coloro che non hanno titolo per fare ingresso nel territorio dell'Unione permarrebbero presso le frontiere esterne in attesa del rimpatrio e, se questo non viene perfezionato, dovrebbero essere rilasciati alla scadenza dei termini di trattenimento[664].

Quanto sinora esposto consente di svolgere le seguenti considerazioni in merito al meccanismo in esame.

In primo luogo, si osserva che, ad oggi, l'attivazione di questo strumento ha portato soltanto all'adozione di misure sfavorevoli nei confronti dei Paesi terzi poco collaborativi; per contro, esso non è ancora stato utilizzato "in senso premiale", ossia per prevedere misure positive nei confronti dei Paesi inclini a cooperare in materia di riammissione. Di conseguenza, l'art. 25*bis* CDV sembra configurarsi principalmente come un meccanismo di pressione unilaterale che l'Unione utilizza nei confronti dei Paesi terzi

662 V. cons. n. 64 del reg. 2024/1348, cit.

663 V. art. 45, par. 1, del reg. 2024/1348, cit.

664 Per considerazioni analoghe v. L. Marin, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, cit., p. 315 s.

al fine di conseguire elevati standard di cooperazione nel settore della riammissione[665-666].

[665] Si noti che questa configurazione appare in linea con gli sviluppi che più recentemente hanno caratterizzato l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (c.d. GAMM), improntati alla logica del c.d. "*less for less*", consistente proprio nell'applicare strumenti di pressione nei confronti dei partner meno inclini alla cooperazione: a tal riguardo v. in dottrina T. Strik, *The Global Approach to Migration and Mobility*, in *Groningen Journal of International Law*, 2017, p. 311 ss., spec. p. 322 ss.

[666] Peraltro, si rileva che la dottrina ha evidenziato tre profili critici con riferimento all'art. 25*bis* CDV (v. sul punto N. Vavoula, *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*, cit.; E. Guild, *Amending the Visa Code: Collective Punishment of Visa Nationals?*, cit.; S. Nicolosi, *Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination?*, cit., p. 485 ss.). In primo luogo, in punto di conseguenze dell'applicazione dell'art. 25*bis* CDV sul trattamento dei cittadini dei Paesi terzi richiedenti il visto. Al riguardo, la dottrina ha sottolineato l'iniquità di un sistema in base al quale le conseguenze della mancata cooperazione in tema di riammissione da parte dei Paesi terzi sono sopportate interamente da individui in alcun modo responsabili della condotta politica del proprio Stato di cittadinanza (sul punto v. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 39, che ipotizzano il contrasto del meccanismo in esame "con il principio generale che vieta il trattamento diverso di situazioni analoghe o comparabili sotto il profilo fattuale" e dunque, in ultima analisi, con il principio di uguaglianza dinanzi alla legge, di cui all'art. 20 della Carta). In secondo luogo, alcuni profili critici sono stati sollevati con riferimento al divieto di discriminazione dei richiedenti il visto: in particolare, parte della dottrina ha sostenuto che l'art. 25*bis* CDV potrebbe comportare una discriminazione fondata sulla nazionalità tra i cittadini di quei Paesi terzi per cui il visto costituisce una condizione di ingresso nel territorio europeo. A questo riguardo, osserviamo che la Corte di giustizia ha finora applicato il principio della parità di trattamento tra richiedenti il visto in relazione a "fattispecie interne", al fine di evitare che gli Stati membri prevedano requisiti per il rilascio dei visti ulteriori rispetto a quelli richiesti dal CDV, venendo meno all'armonizzazione delle condizioni e delle procedure per il rilascio dei visti garantita dalla disciplina europea e provocando disparità di trattamento tra i richiedenti il visto (v. Corte giust., sentenza 19 dicembre 2013, C-84/12, *Koushkaki*, punti 45-46 e 53-54; 4 settembre 2014, C-575/12, *Air Baltic*, punto 68). Per contro, la Corte non si è spinta ad applicare il principio della parità di trattamento anche in un'ottica "esterna", ossia nei casi in cui un cittadino di uno Stato terzo ritenga di essere discriminato dalla disciplina europea sui visti, dovendo sottostare a condizioni più restrittive per il rilascio del visto rispetto ad un cittadino di un altro Stato terzo

In secondo luogo, si rileva che, qualora utilizzato "in senso premiale", lo strumento in esame produrrebbe effetti analoghi a quelli degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, fatta eccezione per la reciprocità. Con la precisazione che il meccanismo di cui all'art. 25*bis* CDV è più flessibile rispetto alla conclusione di un accordo internazionale: esso, infatti, consente all'Unione di decidere discrezionalmente e unilateralmente quali vantaggi accordare nel trattamento delle domande di visto, stabilendo altresì la platea dei beneficiari e la durata temporale delle misure. Di conseguenza, le misure positive adottate in virtù dell'art. 25*bis* CDV comportano un rischio inferiore rispetto agli accordi di facilitazione del rilascio dei visti sotto il profilo dell'aumento dell'immigrazione irregolare[667]. Per questo motivo, è verosimile ritenere che, in futuro, la strategia della negoziazione parallela degli accordi di riammissione e degli accordi sui visti cederà sempre più il passo all'attivazione dell'art. 25*bis* CDV.

Infine, va sottolineato che il meccanismo previsto dall'art. 25*bis* CDV può essere attivato soltanto nei confronti dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per attra-

(ipotesi che, secondo S. Nicolosi, *Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination?*, cit., p. 487, rientrerebbe nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 21, par. 1, della Carta). Infine, la dottrina dubita del fatto che il meccanismo introdotto dall'art. 25*bis* CDV possa comportare un aumento del tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio, stante la sua applicabilità limitata ai Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per attraversare le frontiere esterne dell'Unione. Secondo questa posizione, la portata effettiva di detto strumento potrebbe apparire ridotta se si considera che la maggior parte delle decisioni di rimpatrio è emessa nei confronti di cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo di visto ai sensi dell'allegato II del reg. 2018/1806, cit.

667 Certo è che, qualora l'Unione miri ad ottenere le stesse facilitazioni per i cittadini europei che presentino domanda di visto per fare ingresso nei Paesi terzi, non v'è altra soluzione che la conclusione di accordi internazionali a condizione di reciprocità, quali sono gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti stipulati dall'Unione con la Federazione russa, l'Azerbaigian e Capo Verde, su cui v. *infra*, cap. V.

versare le frontiere esterne dell'Unione; di conseguenza, esso non può essere utilizzato per migliorare la cooperazione in materia di riammissione con quei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. Per raggiungere quest'obiettivo, il reg. 2018/1806 prevede un diverso strumento, denominato meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto[668]. In particolare, l'art. 8 del regolamento citato attribuisce alla Commissione il potere di adottare un atto di esecuzione che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi in cui si registra "una diminuzione nella cooperazione [...] in materia di riammissione"[669]. Durante il periodo di sospensione – che dura nove mesi e, nel caso in cui la situazione persista, può essere prorogato di ulteriori diciotto mesi – i cittadini del Paese terzo interessato sono sottoposti all'obbligo del visto per poter attraversare le frontiere esterne degli Stati membri[670].

---

[668] Per un esame di questo meccanismo sia consentito il rinvio a M. Previatello, *La nuova dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea: dalla collaborazione bilaterale ai meccanismi unilaterali di pressione*, cit., p. 544 ss.

[669] V. art. 8, par. 2, lett. c), del reg. 2018/1806, cit.

[670] Si noti che il meccanismo in questione è attualmente oggetto di revisione. La proposta della Commissione è volta a rafforzare il regime esistente: in particolare, essa prevede l'ampliamento dei motivi di sospensione dei regimi di esenzione dal visto, l'aumento della durata del periodo di sospensione temporanea dell'esenzione dal visto e, infine, il rafforzamento degli obblighi di monitoraggio e comunicazione della Commissione: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 per quanto riguarda la revisione del meccanismo di sospensione, COM (2023) 642 final. V. anche il comunicato stampa della Commissione, del 18 ottobre 2023, Politica dei visti: la Commissione propone di rafforzare il meccanismo di sospensione, IP/23/4961, disponibile *online*. Il 17 giugno 2025 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sulla proposta della Commissione: v. il comunicato stampa della Commissione, del 17 giugno 2025, Commission welcomes political agreement on a stronger and more flexible visa suspension mechanism, IP/25/1517, disponibile *online*.

12. La riammissione e la tutela dei diritti fondamentali

Gli ARUE contengono plurimi riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nelle procedure di riammissione e di transito[671]. Invero, oltre a figurare nel preambolo, il rispetto per i diritti umani e per gli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia costituisce uno dei principi fondamentali sui quali gli accordi si fondano.

A conferma di ciò, alcuni accordi contengono una disposizione rubricata "principi fondamentali"[672]: in essa le Parti riconoscono che l'intensificazione della cooperazione nel contrasto all'immigrazione irregolare porta con sé il rischio di comprimere le garanzie e le libertà fondamentali delle persone sottoposte alla procedura di riammissione e, pertanto, ribadiscono l'obbligo di rispettare le norme internazionali a tutela dei diritti umani nell'applicazione degli accordi. In particolare, da un lato, lo Stato richiedente si impegna a privilegiare, ove ciò non pregiudichi il risultato finale della procedura, il rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato; dall'altro, lo Stato richiesto assicura la tutela dei diritti delle persone riammesse nel suo territorio.

Inoltre, negli accordi di riammissione v'è una "clausola di non incidenza"[673]: nel disciplinare il rapporto tra gli accordi in esame e

[671] Tuttavia, si noti che quattro dei diciotto accordi di riammissione dell'Unione (vale a dire gli accordi conclusi rispettivamente con Hong Kong, Macao, Sri Lanka e Pakistan) non contengono alcun espresso richiamo agli obblighi, gravanti sulle Parti, relativi alla tutela dei diritti umani dei soggetti destinatari di provvedimenti di riammissione o di transito, limitandosi a statuire genericamente che detti strumenti non pregiudicano i diritti, gli obblighi e le responsabilità delle Parti derivanti dal diritto internazionale: v. ad es. il preambolo dell'accordo con lo Sri Lanka e con il Pakistan, nonché la clausola di non incidenza di detti accordi e degli accordi di riammissione con Hong Kong e Macao.

[672] Si tratta degli accordi di riammissione conclusi dall'Unione con l'Armenia, l'Azerbaigian e la Bielorussia: v. l'art. 2 dei rispettivi accordi.

[673] Gli accordi di riammissione con la Federazione russa (art. 18), l'Armenia (art. 18) e l'Azerbaigian (art. 18) contengono una previsione dal contenuto analogo nella disposizione rubricata "Rapporto con altri obblighi internazionali". Nell'accordo di riammissione con il Pakistan la previsione si intitola "Conformità agli

gli altri obblighi gravanti in capo alle Parti in base al diritto internazionale, essa sancisce la prevalenza di questi ultimi in caso di conflitto con i primi[674]. Nella maggior parte dei casi, tra gli strumenti la cui applicabilità è fatta salva figurano gli accordi internazionali in materia di tutela dei diritti umani, quali la CEDU, la Convenzione di Ginevra del 1951 e il relativo Protocollo, la Convenzione contro la tortura, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici[675-676].

obblighi di legge" (art. 15).

[674] *The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment – STUDY*, European Parliamentary Research Service, PE 642.840, giugno 2020, p. 171.

[675] V. ad es. art. 18, par. 1, dell'accordo di riammissione con la Federazione russa; art. 17 dell'accordo di riammissione con l'Albania; art. 17 dell'accordo di riammissione con la Bosnia-Erzegovina; art. 17 dell'accordo di riammissione con la Macedonia; art. 17 dell'accordo di riammissione con la Moldavia; art. 17 dell'accordo di riammissione con la Georgia; art. 17 dell'accordo con Capo Verde. L'art. 18 dell'accordo di riammissione con la Turchia appare, sotto questo profilo, il più completo, nella misura in cui vi si menzionano altresì i diritti e le garanzie procedurali contenuti nelle direttive 2008/115, 2003/9, 2005/85, 2003/109 e 2003/86, nonché i diritti e gli obblighi derivanti dall'accordo di associazione del 1963 tra la Comunità economica europea e la Turchia. Per contro, si rileva che negli accordi di riammissione più risalenti nel tempo la clausola di non incidenza è piuttosto laconica, limitandosi a ricordare che i diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti dal diritto internazionale in capo alle Parti rimangono impregiudicati e che, in ogni caso, è fatto salvo il ritorno di una persona secondo altre modalità formali o informali: v. art. 16 dell'accordo di riammissione con Hong Kong; art. 16 dell'accordo di riammissione con Macao; art. 16 dell'accordo di riammissione con lo Sri Lanka. L'art. 15, par. 3, dell'accordo di riammissione con il Pakistan aggiunge che rimangono impregiudicati anche i rimedi e i diritti dell'interessato derivanti dalla legislazione del Paese ospitante, compreso il diritto internazionale.

[676] V'è chi, in dottrina, ha sottolineato il valore aggiunto di tali clausole di non incidenza sotto il profilo della tutela dei diritti dei soggetti coinvolti, affermando che l'elencazione dettagliata delle convenzioni internazionali il cui rispetto è fatto salvo dagli ARUE comporterebbe l'incorporazione negli stessi di tutte le disposizioni in esse contenute. Al contrario, in assenza di siffatte clausole, le Parti sarebbero tenute soltanto all'osservanza di quelle fra le disposizioni contenute nella CEDU, nella Convenzione contro la tortura e nella Convenzione di Ginevra del 1951 che rispecchiano il diritto internazionale consuetudinario (in tal senso v. M. Giuffré, *Readmission Agreements and Refugee Rights: from a Critique to a Proposal*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2013, p. 79 ss., spec. p. 95 s.). Contra, si veda

Ulteriore previsione a tutela dei diritti fondamentali degli interessati e, in particolare, del divieto di *refoulement*, è poi quella in base alla quale le Parti "possono opporsi al transito" qualora il soggetto da riammettere sia esposto al rischio di essere perseguitato o di subire torture, trattamenti inumani o degradanti o, finanche, la pena di morte nel Paese di destinazione[677].

Nonostante l'introduzione delle disposizioni citate, la delicatezza delle questioni attinenti al rimpatrio e alla riammissione conduce ad interrogarsi sulla compatibilità degli accordi in esame con la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti da riammettere. Tale problema si pone con particolare rilievo rispetto ai richiedenti protezione le cui domande sono state rigettate in quanto provenienti

---

invece N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 306. Secondo Coleman, la clausola di non incidenza "determines that international obligations of refugee protection of the contracting parties will not be affected by application of the agreement. As a conflict clause, this provision is immaterial, because the application of a readmission agreement is not able to give rise to a treaty conflict with, for example, the GC or ECHR. As a fundamental rights safeguard, furthermore, a non-affection clause is not strictly required. The non-affection clause is not constitutive of obligations of refugee protection on part of the contracting parties, but declaratory. It confirms the applicability of international obligations to the degree that contracting parties are already bound. The clause could perhaps be considered as an additional (and thus not imperative) safeguard, preventing a contracting State from applying a Community readmission agreement, after deciding to reject and expel a protection seeker in violation of international law".

[677] A questo proposito, va sottolineato che l'utilizzo del verbo potestativo non comporta una discrezionalità in capo alle Parti, tale per cui esse possono procedere ugualmente ad operazioni di transito anche in presenza di forti rischi per l'incolumità degli interessati (v. I. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, cit., in cui si legge: "la lettera della norma lascia infatti supporre la mera facoltà di rifiutare il transito" (p. 118). Al contrario, l'espressione in questione vale unicamente a esentare da ogni responsabilità per un'eventuale violazione dell'accordo le competenti autorità che, ricorrendone i presupposti, rifiutassero il transito (v. G. Cellamare, *Osservazioni sugli accordi di riammissione tra la CE e alcuni Stati dell'area balcanica*, cit., p. 515). D'altronde, non potrebbe essere altrimenti, se si considera che le clausole di non incidenza fanno indubbiamente salvo il rispetto del principio del *non refoulement.*

da Paesi terzi sicuri[678], stante che gli accordi di riammissione possono essere applicati anche al fine di riammettere questi soggetti, in qualità di cittadini di Paesi terzi aventi un legame con lo Stato richiesto[679].

A tal riguardo, occorre premettere che, come detto in apertura di questo capitolo, gli ARUE sono meri strumenti tecnici e procedurali volti a facilitare la cooperazione operativa tra le Parti. Essi non hanno nulla a che vedere con la disciplina sostanziale applicabile ai soggetti da riammettere, non determinano lo *status* giuridico degli interessati né, tantomeno, statuiscono in merito alla regolarità o meno del loro soggiorno sul territorio degli Stati membri. Tali valutazioni sono compiute dalle autorità competenti in base alla disciplina prevista dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione. Questa è volta a garantire, da un lato, il rispetto del principio del non respingimento e, dall'altro, che nessun richiedente protezione possa essere allontanato fintantoché il suo soggiorno è considerato regolare.

Di conseguenza, gli Stati membri possono attivare la procedura di riammissione soltanto dopo aver adottato una decisione di rimpatrio che sia conforme alle garanzie procedurali previste dalla dir. 2008/115 e che rispetti i diritti fondamentali dei soggetti da rimpatriare, in particolare il principio del non respingimento e il divieto di espulsioni collettive. Detto altrimenti, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e le garanzie di cui alla direttiva rimpatri costituisce il presupposto per l'applicazione degli accordi di riammissione.

---

[678] V. artt. 35-39 della dir. 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione (rifusione), più nota come direttiva procedure.

[679] S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk, V. Moreno-Lax (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, Leiden, Boston, 2012, p. 570 s.; M. Giuffré, *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*, Oxford, 2020, p. 151 s.

Simili considerazioni portano, in linea di principio, a escludere che gli accordi di riammissione contrastino con il diritto d'asilo e, più in generale, con i diritti fondamentali degli interessati[680].

Tanto premesso, non può tuttavia escludersi il rischio di violazioni dei diritti fondamentali nell'attuazione della procedura di riammissione.

Innanzitutto, come evidenziato nel par. 6 di questo capitolo, alcune criticità potrebbero porsi con riguardo alla procedura accelerata di riammissione, applicabile alle persone fermate nelle zone di frontiera. La celerità di tale procedura potrebbe scontare una valutazione non approfondita della posizione dei singoli, con conseguenze negative soprattutto per i soggetti vulnerabili e per i richiedenti protezione internazionale[681].

---

[680] Questa è anche la posizione, ormai consolidata, della Commissione: v. al riguardo la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 11. Tale posizione è stata ribadita dai rappresentanti della Commissione anche in occasione dell'incontro con la Commissione LIBE del Parlamento europeo, tenutosi il 28 gennaio 2020, la cui registrazione è disponibile *online*. Dal canto suo, anche una parte della dottrina, muovendo da considerazioni analoghe, esclude in linea di principio l'esistenza di un contrasto fra il contenuto degli accordi di riammissione e il diritto internazionale dei diritti umani e dell'asilo: in tal senso v. N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, cit., p. 305 ss. e p. 316; F. Spitaleri, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, cit., p. 203 s. A conclusioni analoghe perviene anche M. Giuffré, *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*, cit., p. 154 s. e p. 187, con riguardo agli accordi di riammissione conclusi dagli Stati membri.

[681] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 12 s.; I. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, cit., spec. p. 120 ss., in cui si rileva la potenziale incompatibilità della procedura accelerata con il divieto di *refoulement* e con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Si veda anche il rapporto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 17 marzo 2010, Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants, doc. 12168, disponibile *online*, in cui si sottolineano i rischi della procedura accelerata sotto il profilo della violazione del divieto di espulsioni collettive e del principio del non respingimento (punti 70-72).

Inoltre, la clausola che fa salva la riammissione con altre modalità formali o informali, di cui si è parlato al par. 4, potrebbe risultare problematica dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali, soprattutto nella misura in cui legittima le riammissioni sulla base di intese informali. Come accennato nel cap. III e come si vedrà meglio nel cap. X, queste ultime sono adottate senza il necessario coinvolgimento degli organi di rappresentanza democratica, spesso non sono rese pubbliche e, soprattutto, non prevedono garanzie a tutela dei diritti degli interessati[682].

Al di là delle problematiche che potrebbero verificarsi durante la procedura di riammissione, i profili che sollevano maggiori perplessità riguardano il livello di tutela dei diritti garantito ai soggetti una volta riammessi, nonché l'effettività dei sistemi di asilo esistenti nei Paesi terzi con cui l'Unione conclude gli accordi di riammissione.

Consapevole di tali criticità, la Commissione ha proposto di inserire negli accordi in esame un'apposita clausola, che autorizzi l'Unione a sospendere unilateralmente la loro applicazione – previa consultazione, se necessario, del comitato misto – in caso di rischio grave e persistente di violazione dei diritti umani delle persone riammesse nei Paesi partner[683]. Infatti, mentre molti ARUE già prevedono la possibilità di sospendere del tutto o in parte le proprie disposizioni, nessuno di essi ne contempla espressamente la sospensione per violazione degli standard di tutela dei diritti umani.

Vi è poi un ulteriore strumento di controllo che, laddove introdotto, potrebbe contribuire ad affrontare più efficacemente i problemi di cui ci stiamo occupando. Esso consiste in una valutazione della situazione relativa al rispetto dei diritti umani e al funzionamento dei sistemi di asilo esistenti nei Paesi partner. In particolare, l'Unione dovrebbe svolgere una simile valutazione prima di aprire

[682] Così anche M. Giuffré, *Readmission Agreements and Refugee Rights: from a Critique to a Proposal*, cit., p. 92.

[683] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 13.

i negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con i Paesi terzi[684]; inoltre, successivamente all'entrata in vigore degli accordi, essa dovrebbe compiere un monitoraggio periodico sulla situazione delle persone riammesse[685].

Quanto alla valutazione preventiva, essa pare realizzabile senza particolari difficoltà: in effetti, una valutazione simile è già prevista con riguardo a una particolare tipologia di accordi internazionali riconducibili all'azione esterna dell'Unione in materia migratoria, ossia gli accordi sullo *status*. Come si dirà nel cap. VI, si tratta di accordi che disciplinano la condizione giuridica dei membri delle squadre Frontex che agiscono sul territorio dei Paesi partner. In particolare, il reg. 1896/2019 impone alla Commissione di effettuare tale valutazione e di condividerne gli esiti con il Parlamento europeo "ove raccomandi al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo sullo status con un paese terzo"[686].

Più problematico sembra, invece, immaginare un meccanismo di valutazione periodica della situazione relativa al rispetto dei diritti fondamentali delle persone riammesse nel Paese partner. L'istituzione di uno strumento del genere è stata auspicata dalla Commissione: nella sua valutazione degli ARUE risalente al 2011, essa si è soffermata sull'opportunità di creare un meccanismo di controllo "post-rimpatrio"[687].

---

[684] V. rapporto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants, cit., punto 7.1; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 42; *The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment – STUDY*, cit., p. 174.

[685] Come detto nel cap. III, par. 7, anche il Mediatore europeo ha auspicato l'introduzione di uno strumento analogo in una decisione avente ad oggetto l'insufficiente valutazione d'impatto sui diritti fondamentali compiuta dalla Commissione con riguardo alla Dichiarazione UE-Turchia: v. Mediatore europeo, decisione del 18 gennaio 2017, nell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ, cit., spec. punti 29-33.

[686] V. cons. n. 88 del reg. 2019/1896, cit.

[687] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit.,

Ad avviso di chi scrive, se messo nelle condizioni di operare in modo effettivo e indipendente, esso consentirebbe di monitorare efficacemente la situazione delle persone riammesse e di rafforzare, ove necessario, la tutela dei loro diritti fondamentali. Il valore aggiunto di un simile meccanismo sarà esaminato, insieme alle difficoltà connesse alla sua istituzione, nel paragrafo seguente.

13. (segue) L'opportunità della creazione di strumenti di controllo "post-rimpatrio"

Il meccanismo di monitoraggio "post-rimpatrio" è uno strumento *de iure condendo* che consentirebbe all'Unione di verificare ciò che accade agli individui una volta riammessi nello Stato di destinazione.

La creazione di simili strumenti è senza dubbio da valutare favorevolmente, nella misura in cui, da un lato, garantirebbe maggior tutela ai soggetti riammessi e, dall'altro, consentirebbe agli Stati membri di adempiere con maggior rigore agli obblighi internazionali ed europei in materia di tutela dei diritti fondamentali.

In aggiunta, tali meccanismi permetterebbero una valutazione globale della politica di riammissione dell'Unione europea. Detto altrimenti, essi renderebbero possibile una valutazione dell'effettività degli accordi di riammissione non solo dal punto di vista quantitativo, ossia in riferimento alla percentuale delle decisioni di rimpatrio eseguite in rapporto a quelle emesse, ma anche qualitativo, ossia dello standard di tutela dei diritti garantito alle persone riammesse nei Paesi di destinazione[688].

---

p. 14. L'introduzione di simili meccanismi era già stata caldeggiata nel rapporto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants, cit., punti 73-75 e nello studio di J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study*, cit., p. 19 ss.

[688] V. J. Pirjola, *Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring*, in *European Journal of Migration and Law*, 2015, p. 305 ss., spec. p. 327 s. Pirjola sottolinea inoltre i vantaggi che le nuove tecnologie potrebbero apportare nell'ambito del monitoraggio "post-rimpatrio". In particolare, si sug-

Tuttavia, una serie di difficoltà sia di natura pratica e che di carattere giuridico rende assai problematica l'attivazione degli strumenti in questione.

Anzitutto, alcune criticità emergono in relazione all'individuazione dell'organo concretamente deputato a svolgere il monitoraggio.

La Commissione ha ipotizzato che un ruolo chiave in tal senso potrebbe essere svolto dai comitati misti per la riammissione. A tal fine, essa ha proposto di avviare, con la collaborazione di organizzazioni internazionali quali l'UNHCR o l'OIM, un progetto pilota in un Paese partner: l'organizzazione avrebbe il compito di raccogliere informazioni sulla situazione dei soggetti riammessi e di riferire al comitato misto. Qualora il progetto desse risultati positivi, tale meccanismo potrebbe essere esteso a tutti i Paesi terzi coi quali l'Unione europea ha concluso accordi di riammissione.

Sul punto, si osserva che la proposta della Commissione presenta due profili critici.

Il primo consiste nella mancanza di trasparenza dell'operato dei comitati misti, le cui decisioni non sono rese pubbliche[689]: ciò diffi-

---

gerisce, da un lato, l'utilizzo delle c.d. mappe interattive al fine di raccogliere i dati relativi alle condizioni delle persone riammesse nei Paesi di destinazione e, dall'altro, la creazione di piattaforme digitali accedendo alle quali i rimpatriati che ritengono di aver subito violazioni dei propri diritti potrebbero presentare le proprie denunce.

[689] V. S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Cham, 2016, p. 41, in cui Carrera, *inter alia*, riferisce del rifiuto opposto dalla Commissione alla propria richiesta di accesso alle deliberazioni adottate dal comitato misto istituito in seno all'accordo di riammissione concluso dall'Unione con il Pakistan. Nella fattispecie, l'Istituzione ha motivato il diniego sostenendo che la divulgazione di tali documenti avrebbe pregiudicato la tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali dell'Unione, in linea con quanto previsto dall'art. 4 del reg. n. 1049/2001, cit. Peraltro, l'invocazione delle deroghe di cui all'art. 4 del regolamento citato non è infrequente nell'ambito dei controlli alle frontiere esterne e della dimensione esterna della politica dell'immigrazione. Tale disposizione è stata infatti invocata, sotto il profilo della tutela dell'interesse alla sicurezza pubblica, anche da Frontex al fine di negare l'accesso ai documenti contenenti informazioni relative all'ope-

cilmente si concilia con le esigenze di tutela sottese ad un ambito delicato qual è quello in esame.

Il secondo aspetto problematico attiene al fatto che l'organo preposto al monitoraggio dovrebbe disporre di un livello elevato di indipendenza e professionalità per svolgere al meglio la sua attività. Tali qualità non si riscontrano nei membri dei comitati misti istituiti in seno agli accordi di riammissione: come si è detto al par. 8, essi sono composti da rappresentanti delle Parti e hanno il compito di risolvere le problematiche tecniche relative all'attuazione degli accordi. Sarebbe invece auspicabile che i componenti dell'organo di controllo fossero soggetti terzi e indipendenti, dotati di adeguata professionalità, competenza ed esperienza in materia di tutela dei diritti fondamentali.

Sempre con riferimento all'individuazione dell'organo, la Commissione ha proposto altresì di verificare se il sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati, previsto dagli Stati membri in ottemperanza all'art. 8, par. 6, della dir. 2008/115[690], possa svolgere una funzione di controllo del rispetto dei diritti fondamentali anche nella fase "post-rimpatrio"[691].

Tuttavia, tale possibilità sembra essere esclusa dal manuale comune sul rimpatrio del 2017, adottato dalla stessa Commissione al fine di fornire agli Stati membri le indicazioni necessarie a rendere i rimpatri effettuati in forza della direttiva maggiormente efficaci e rispettosi dei diritti fondamentali. Il manuale chiarisce infatti che il monitoraggio dei rimpatri forzati si riferisce "a tutte le attivi-

razione di sorveglianza delle frontiere marittime Triton. La decisione di rifiuto è stata oggetto di un ricorso per annullamento davanti al Tribunale dell'Unione, che lo ha respinto: si veda Trib. UE, sentenza 27 novembre 2019, T-31/18, *Izuzquiza e Semsrott c. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).* Inoltre, come si è visto nel cap. III, par. 8, l'eccezione di cui all'art. 4 è stata invocata, sotto il profilo della salvaguardia delle relazioni internazionali, per negare l'accesso al testo delle intese informali di riammissione.

[690] Il riferimento è al sistema previsto dall'art. 8, par. 6, della direttiva 2008/115, cit.

[691] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, COM(2011) 76 def, cit., p. 14.

tà svolte dagli Stati membri in relazione all'allontanamento: dalla preparazione della partenza all'accoglienza nel paese di rimpatrio"; per contro, esso non riguarda "la fase successiva al rimpatrio, vale a dire il periodo successivo all'accoglienza del rimpatriando nel paese terzo"[692].

Pur essendo contenuto in una raccomandazione priva, in quanto tale, di efficacia vincolante, il manuale va comunque tenuto in considerazione, nella misura in cui fornisce indicazioni utili sull'applicazione delle disposizioni della direttiva rimpatri.

La seconda difficoltà che emerge in relazione all'istituzione di sistemi di controllo "post-rimpatrio" nei Paesi partner attiene al fatto che essa richiede un certo grado di cooperazione da parte di questi ultimi. Detta collaborazione assume rilevanza fondamentale, soprattutto se si considera che la realizzazione di simili meccanismi comporta una limitazione della sovranità dei Paesi terzi. Tuttavia, come detto a più riprese nel presente capitolo, non sempre i Paesi di destinazione sono disposti a collaborare.

Inoltre, anche superate queste criticità, si porrebbe la questione relativa alle modalità da utilizzare per incentivare i soggetti riammessi a cooperare con gli organi di controllo "post-rimpatrio": infatti, il coinvolgimento di queste persone costituirebbe una fonte di informazione essenziale per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio.

Infine, da un punto di vista generale, ci si potrebbe interrogare sull'esito dell'attività che tali meccanismi, una volta istituiti, sarebbero tenuti a compiere. La proposta avanzata dalla Commissione in merito alla creazione di strumenti di controllo "post-rimpatrio" è infatti formulata in termini piuttosto vaghi. Conseguentemente, ci si potrebbe chiedere se tali organi, qualora istituiti, debbano limitarsi a svolgere una funzione di monitoraggio e, dunque, a rife-

[692] Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio.

rire le violazioni di cui vengano a conoscenza o se, invece, ad essi possano essere attribuiti poteri più ampi al fine di tutelare i diritti dei soggetti che lamentano di aver subito una violazione dei propri diritti fondamentali. Se così fosse, gli organi in questione avrebbero competenze simili a quelle del meccanismo di denuncia, la cui istituzione è prevista dagli accordi sullo *status*. Come si vedrà nel cap. VI, par. 5, quest'ultimo è incaricato di ricevere le denunce relative alle presunte violazioni dei diritti fondamentali commesse dai membri delle squadre Frontex sul territorio dei Paesi partner e di assicurarne il seguito.

Gli ostacoli sinora descritti hanno fatto sì che, nonostante le dichiarazioni d'intenti relative all'istituzione di strumenti di controllo "post-rimpatrio", nessuna iniziativa concreta in tal senso sia stata ancora intrapresa[693]. Anzi, allo stato, tale prospettiva appare piuttosto remota.

Per contro, più realistica sembra essere la realizzazione di una valutazione preventiva della situazione relativa alla tutela dei diritti fondamentali nei Paesi terzi con cui si prevede di concludere accordi di riammissione, sul modello di quella introdotta dal reg. 2019/1896 in vista della stipulazione degli accordi sullo *status*.

[693] Si noti che, dopo la valutazione degli ARUE, la volontà di avviare un progetto pilota per monitorare la situazione delle persone dopo il rimpatrio è stata successivamente ribadita dalla Commissione nella comunicazione sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea: v. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 28 marzo 2014, sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea, COM(2014) 199, p. 11.

CAPITOLO V

Gli accordi sui visti

1. Introduzione

La seconda tipologia di strumenti vincolanti di cui l'Unione europea si avvale per condurre le proprie relazioni esterne nel settore della politica migratoria è costituita dagli accordi sui visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen, intesi come soggiorni la cui durata non supera 90 giorni su un arco temporale di 180 giorni[694].

Si tratta di accordi internazionali, conclusi dall'Unione secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE, che si distinguono in due categorie: da un lato, gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e, dall'altro, gli accordi di esenzione dal visto[695].

---

[694] Per verificare che questo termine sia rispettato occorre "prendere in considerazione il periodo di 180 giorni che precede ogni giorno di soggiorno": v. art. 6, par. 1, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). In sostanza, il termine è rispettato "se per ogni giorno in cui si trova nel territorio di uno Stato membro l'interessato, nei 180 giorni precedenti, non è mai andato oltre i 90 giorni di presenza nell'Unione": così S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 311.

[695] Per un'analisi degli accordi sui visti v. in dottrina F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy*

Gli accordi sui visti possono essere ricondotti alla politica comune relativa al controllo delle frontiere esterne dell'Unione: infatti, come risulta dall'art. 77 TFUE, l'adozione di misure concernenti i visti e gli altri titoli di soggiorno di breve durata è funzionale a garantire il controllo delle frontiere esterne, a sua volta necessario per realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia caratterizzato dall'assenza di controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne[696].

In questo contesto, il diritto dell'Unione individua, per un verso, i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto per l'attraversamento delle frontiere esterne finalizzato al soggiorno di breve durata nello spazio Schengen e, per l'altro, i Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da quest'obbligo. In particolare, i primi sono elencati nell'allegato I al reg. 2018/1806, mentre i secondi figurano nell'allegato II al regolamento citato.

Con riferimento a questi ultimi va osservato che, in alcuni casi, l'esenzione dall'obbligo del visto consegue non tanto all'inserimento del Paese terzo nel suddetto allegato II, quanto piuttosto all'applicazione di specifici accordi di esenzione dal visto: si tratta di accordi internazionali volti a consentire, a condizione di reciprocità, viaggi esenti da visto per i cittadini dell'Unione e del Paese partner che viaggiano nel territorio dell'altra Parte, per un massimo di 90 giorni nell'arco di un periodo di 180 giorni.

Per quanto riguarda, invece, i Paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto, viene in rilievo il reg. 810/2009 (in

Tool?, cit.; J. Gromovs, *EC Visa Facilitation Agreements and Readmission Agreements – State of Play and Future Perspectives*, in P. De Bruycker, M. Foblets, M. Maes (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, cit., p. 221 ss.; S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, cit., p. 315 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 438 ss.

[696] V. art. 77, par. 1 e par. 2, lett. a), TFUE. Sulla disciplina del controllo delle frontiere v. D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 13 ss.

seguito anche: Codice dei Visti o CDV), contenente la disciplina relativa ai visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen: esso trova applicazione generalizzata, eccezion fatta per quei Paesi terzi con cui l'Unione ha concluso degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti.

Questi ultimi assicurano, a beneficio dei cittadini dei Paesi terzi con cui sono stipulati, condizioni per il rilascio dei visti più favorevoli rispetto a quelle previste, in via generale, dal Codice dei Visti: di conseguenza, in presenza di un accordo del genere, la disciplina in esso contenuta prevale su quella di cui al reg. 810/2009, che assume invece un valore residuale[697].

Il presente capitolo si occupa degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e degli accordi di esenzione dal visto.

A tal fine, si affronterà anzitutto la questione della natura della competenza esterna dell'Unione in materia di visti (par. 2).

In seguito, si analizzeranno gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, confrontandone la disciplina con quella prevista in via generale dal reg. 810/2009, così come modificato dal reg. 2019/1155, il quale ha semplificato maggiormente le procedure per l'ottenimento dei visti di breve durata (parr. 3 e 4).

Come detto nel cap. IV, par. 10, l'Unione ha spesso proposto ai Paesi partner di concludere accordi di facilitazione del rilascio dei visti come "contropartita" rispetto alla stipulazione di accordi di riammissione: per questo motivo, di frequente i negoziati per la conclusione delle due tipologie di accordi sono stati condotti in parallelo.

Tuttavia, negli ultimi anni tale strategia ha subito una battuta d'arresto: ciò è dovuto, verosimilmente, al fatto che le condizioni di favore per il rilascio dei visti contenute negli appositi accordi non rappresentano un incentivo tale da indurre i Paesi partner a mi-

[697] In tal senso v. il cons. n. 26 del reg. 810/2009, cit., stando al quale "gli accordi bilaterali conclusi fra la Comunità e i paesi terzi ai fini della facilitazione del trattamento delle domande di visti possono derogare alle disposizioni del presente regolamento".

gliorare la cooperazione in materia di riammissione. Invero, come si vedrà, gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti non contengono agevolazioni poi così notevoli rispetto al Codice dei Visti.

Infine, saranno oggetto di esame gli accordi di esenzione dal visto, con particolare riguardo alle problematiche e ai rischi ad essi ricollegati (par. 5). Se infatti, da un lato, l'esenzione dall'obbligo del visto apporta dei vantaggi sia per l'Unione che per i Paesi terzi, in quanto promuove il turismo e gli affari, dall'altro, essa porta con sé dei rischi per la sicurezza dello spazio Schengen, specialmente dal punto di vista dell'aumento dell'immigrazione irregolare. Simili rischi possono portare alla sospensione degli accordi in questione, com'è avvenuto per l'accordo con Vanuatu.

2. La natura esclusiva della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sui visti

Come detto nel cap. I, par. 2, il Trattato di Amsterdam non attribuiva espressamente all'allora Comunità competenze esterne nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

Per questo motivo, essa ha stipulato i primi accordi sui visti sulla base del combinato disposto dell'art. 300 TCE – che corrisponde all'attuale art. 218 TFUE – con l'art. 62, par. 2, lett. b), punti i) e ii), TCE. Quest'ultimo attribuiva al Consiglio il potere di adottare "misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri" che definissero regole in materia di visti per soggiorni di durata non superiore a tre mesi; tali regole avrebbero dovuto comprendere "un elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo", nonché "le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri".

La situazione non è mutata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: infatti, mentre per gli accordi di riammissione è stata inseri-

ta, all'art. 79, par. 3, TFUE, una base giuridica espressa, lo stesso non è avvenuto per gli accordi sui visti.

Pertanto, questi ultimi continuano a essere conclusi sulla base del combinato disposto dell'art. 218 TFUE con l'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE, che attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, con procedura legislativa ordinaria, le misure riguardanti "la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata".

Si tratta di una competenza esterna implicita fondata sul principio delle competenze parallele: come illustrato nel cap. I, par. 1, esso è stato enunciato per la prima volta dalla Corte di giustizia nella sentenza *AETS* ed è ora codificato agli artt. 216, par. 1, TFUE, e 3, par. 2, TFUE[698].

Come si ricorderà, in base a detto principio l'Unione europea può stipulare accordi internazionali non solo laddove ciò sia espressamente previsto dai Trattati, ma anche qualora la conclusione di un accordo internazionale da parte degli Stati membri sarebbe suscettibile di "incidere su norme comuni o alterarne la portata"[699].

Nel caso di specie, le "norme comuni" su cui eventuali accordi sui visti degli Stati membri potrebbero incidere sono, da un lato, il reg. 810/2009 e, dall'altro, il reg. 2018/1806: invero, come si avrà modo di spiegare più nel dettaglio nel corso di questo capitolo, mentre gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti disciplinano in maniera più favorevole alcuni aspetti già regolati dal Codice dei Visti, gli accordi di esenzione dal visto hanno un contenuto sovrapponibile a quello del reg. 2018/1806 e, in particolare, al suo allegato II, che elenca i Paesi terzi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen.

Di conseguenza, la competenza esterna in questione si configura come competenza parallela successiva: l'Unione acquista la compe-

---

[698] In tal senso v. H. Labayle, *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in M. Maes, M. Foblets, P. De Bruycker, (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, cit., p. 176 ss., spec. p. 186.

[699] V. art. 216, par. 1, TFUE.

tenza a concludere accordi sui visti in seguito all'adozione, sul piano interno, di atti aventi ad oggetto la stessa materia degli accordi.

A conferma di ciò, si sottolinea che il Codice dei Visti e il reg. 2018/1806, da un lato, e gli accordi sui visti, dall'altro, sono fondati sulla medesima base giuridica, ovvero sul citato art. 77, par. 2, lett. a), TFUE.

Tanto premesso circa l'esistenza della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sui visti, è ora opportuno soffermarsi brevemente sulla sua natura.

A questo riguardo, l'analisi prende le mosse dagli artt. 3 e 4 TFUE.

Nell'elencare i settori in cui l'Unione è dotata di competenza esterna esclusiva, l'art. 3, par. 1, TFUE, non menziona lo SLSG. Da ciò deriva che l'Unione non gode di una competenza esterna esclusiva "a priori" nel settore dei visti.

Dal canto suo, invece, l'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE, elenca tra le materie di competenza concorrente anche lo SLSG, al cui interno rientra la politica comune in materia di visti.

Tuttavia, ciò non impedisce che una competenza esterna originariamente concorrente possa successivamente diventare esclusiva in forza dell'esercizio, da parte dell'Unione, della competenza sul piano interno: si parla, al riguardo, di competenza esterna esclusiva derivata.

Infatti, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, ora codificata all'art. 3, par. 2, TFUE, si ricava che una competenza originariamente concorrente può divenire esclusiva qualora la conclusione di un accordo internazionale da parte degli Stati membri possa "incidere su norme comuni o modificarne la portata".

Ebbene, è questo il caso degli accordi sui visti: la competenza esterna dell'Unione in tale settore può considerarsi esclusiva dal momento che eventuali accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di esenzione dal visto degli Stati membri rischierebbero di interferire con le "norme comuni" adottate dall'Unione sul piano interno[700].

[700] Nello stesso senso v. anche B. Martenczuk, *Visa Policy and EU External Relations*, cit.; P. García Andrade, *EU External Competences in the Field of Migration:*

Quanto a quest'ultima nozione, va sottolineato che la politica comune dei visti e degli altri titoli di soggiorno di breve durata è ormai un settore completamente armonizzato dal diritto dell'Unione: come detto poc'anzi, infatti, quest'ultimo definisce, da un lato, i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto per soggiorni di breve durata e i Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo e, dall'altro, le condizioni e la procedura per l'ottenimento di detti visti, nonché i loro effetti giuridici[701-702].

In un contesto del genere, ben si comprende come gli accordi bilaterali sui visti eventualmente stipulati dagli Stati membri sarebbero suscettibili di alterare la portata delle norme adottate dall'Unione nel settore in esame: ciò potrebbe accadere, ad esempio, nel caso in cui uno Stato membro concludesse un accordo di esenzione dal visto con un Paese terzo i cui cittadini, in forza del reg. 2018/1806, siano invece soggetti all'obbligo del visto.

Al fine di evitare situazioni simili, occorre riconoscere in capo all'Unione una competenza esterna esclusiva nella dimensione ester-

---

How to Act Externally when Thinking Internally, cit., spec. p. 165 ss.; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 2; e, infine, seppur con qualche riserva, H. Labayle, *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, cit., spec. p. 197 s.

[701] In tal senso v. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 16; S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, cit., p. 251 ss.; B. Martenczuk, *Migration Policy and EU External Relations*, in L. Azoulai, K. De Vries (eds.), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, p. 69 ss., spec. p. 75 e p. 84 ss., in cui si legge: "all issues mentioned in art. 77.2 TFUE are by now covered by common rules".

[702] Peraltro, nemmeno laddove una specifica condizione o un requisito procedurale per il rilascio dei visti non fossero disciplinati dal diritto dell'Unione sarebbe opportuno riconoscere in capo agli Stati membri la competenza a concludere accordi internazionali sui visti, poiché essi potrebbero incidere su altri aspetti della disciplina dettata dall'Unione in questo settore. Ciò è in linea con quella giurisprudenza della Corte di giustizia in base alla quale, al fine di qualificare come esclusiva la competenza in capo all'Unione, "non è necessario che sussista una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa comunitaria": v. Corte giust., parere 2/91, cit., punti 25-26; parere 1/03, cit., punto 126. Su tale giurisprudenza v. *amplius supra*, cap. I, par. 1.

na della politica comune dei visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen.

3. Gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti: struttura e contenuto

Gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti mirano a semplificare le procedure per ottenere visti per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen.

Come anticipato, per visto di breve durata s'intende "un'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro per consentire il transito o un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni dalla data del primo ingresso nel territorio degli Stati membri"[703].

Le agevolazioni procedurali per il rilascio dei visti contenute negli accordi in esame sono volte a favorire i contatti tra le persone, in vista dello sviluppo di legami economici, sociali, scientifici e culturali tra le Parti.

Per espressa previsione degli accordi, le facilitazioni in essi contenute costituiscono una tappa intermedia verso la soppressione dell'obbligo del visto, che è considerato l'obiettivo finale da raggiungere nel lungo periodo[704].

Ad oggi, l'Unione europea ha concluso tredici accordi di facilitazione del rilascio dei visti con i seguenti Paesi terzi[705]: Albania[706], Bo-

[703] V. ad es. l'art. 3, lett. d), dell'accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti.

[704] V. per tutti, il preambolo dell'accordo tra Unione e Federazione russa. V. anche, in dottrina, S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), 2a ed., vol. I: Visas and Border Controls*, cit., p. 324.

[705] Si noti che l'Unione intende concludere un accordo di facilitazione del rilascio dei visti con il Kazakistan, i cui negoziati sono in corso: v. decisione (UE) 2025/667 del Consiglio, del 27 marzo 2025, che autorizza l'avvio di negoziati con la Repubblica del Kazakhstan per un accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti.

[706] Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania di facilitazione del rilascio dei visti.

snia-Erzegovina[707], Serbia[708], ex Repubblica iugoslava di Macedonia (ora denominata Macedonia del Nord)[709], Montenegro[710], Moldavia[711], Federazione russa[712], Ucraina[713], Georgia[714], Capo Verde[715], Armenia[716], Azerbaigian[717] e, da ultimo, Bielorussia[718].

A questo riguardo, va precisato che gli accordi conclusi rispettivamente con Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia e Ucraina hanno rilevanza limitata, dal momento che, se in possesso di passaporto biometrico,

[707] Accordo tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina di facilitazione del rilascio dei visti.

[708] Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia.

[709] Accordo tra la Comunità europea e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia di facilitazione del rilascio dei visti.

[710] Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro.

[711] Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova. Tale accordo è stato successivamente modificato: v. accordo tra l'Unione europea e la Repubblica moldova che modifica l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova.

[712] Accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa.

[713] Accordo tra la Comunità europea e l'Ucraina di facilitazione del rilascio dei visti. Tale accordo è stato successivamente modificato: v. accordo fra l'Unione europea e l'Ucraina che modifica l'accordo tra la Comunità europea e l'Ucraina di facilitazione del rilascio dei visti.

[714] Accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti.

[715] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea. Tale accordo è stato successivamente modificato: v. accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Cabo Verde che modifica l'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea.

[716] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia di facilitazione del rilascio dei visti.

[717] Accordo sulla facilitazione del rilascio dei visti tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaigian.

[718] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti.

i cittadini di tali Paesi sono esenti dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata in virtù del reg. 2018/1806.

Conseguentemente, gli accordi stipulati con questi Paesi continuano ad applicarsi, da un lato, ai cittadini che non dispongono di passaporto biometrico[719] e, dall'altro, laddove gli Stati membri, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 6, par. 3, del reg. 2018/1806, abbiano mantenuto l'obbligo del visto "per le persone che esercitano un'attività remunerata durante il loro soggiorno"[720].

I tredici accordi attualmente in vigore disciplinano – in maniera più favorevole rispetto a quanto previsto dal CDV – alcuni aspetti della procedura relativa al rilascio dei visti. Si tratta, in particolare, di tempi più brevi per il trattamento delle domande di visto; della riduzione o dell'esenzione degli oneri da pagare per ottenere il visto; e, infine, del rilascio di visti per ingressi multipli.

In questo senso, gli accordi in esame presentano carattere speciale e derogatorio rispetto alla disciplina generale contenuta nel reg. 810/2009[721].

Per quanto riguarda, invece, i Paesi terzi con cui l'Unione non ha stipulato alcun accordo di facilitazione del rilascio dei visti – e

[719] Secondo la dottrina, ciò giustifica probabilmente la mancata abrogazione di questi accordi, la cui rilevanza è, però, sempre più limitata: v. sul punto S. Peers, E. Guild, J. Tomkin, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), 2a ed., vol. I: Visas and Border Controls*, cit., p. 315.

[720] V. annex to the Commission Implementing Decision C(2024) 4319 final, of 26 June 2024, amending Commission Decision C(2010) 1620 final as regards the replacement of the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas (Visa Code Handbook I), p. 18.

[721] La natura speciale della disciplina contenuta negli accordi di facilitazione del rilascio dei visti si desume anzitutto dal cons. n. 26 del CDV, ove si specifica che gli accordi bilaterali conclusi dall'Unione con i Paesi terzi possono derogare al reg. 810/2009. Inoltre, tutti gli accordi contengono una clausola in virtù della quale le questioni non contemplate dagli stessi – quali il rifiuto del visto, il riconoscimento dei documenti di viaggio, la prova della sufficienza dei mezzi di sussistenza, il rifiuto dell'ingresso e i provvedimenti di allontanamento – sono disciplinate dal diritto nazionale del Paese terzo interessato o degli Stati membri o dal diritto dell'Unione: v. per tutti l'art. 2, par. 4, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Capo Verde, così come modificato nel 2021.

i cui cittadini, beninteso, non sono esenti dall'obbligo di visto – si applica interamente il Codice dei visti[722].

[722] Si noti che ciò è quanto accade alla maggioranza delle domande di visto: infatti, esse provengono in larga parte da cittadini di Paesi terzi con cui l'Unione non ha concluso accordi di facilitazione del rilascio dei visti, vale a dire Cina, India, Turchia e Marocco. Un elevato numero di richieste proviene anche dai cittadini della Federazione russa, con cui l'Unione ha stipulato un apposito accordo: tuttavia, essendo esso sospeso in seguito all'aggressione russa dell'Ucraina, anche a queste richieste si applica, fino alla revoca della sospensione, la disciplina generale di cui al Codice dei Visti. In tale contesto, gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti attualmente in vigore hanno un impatto limitato sul numero delle richieste di visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen annualmente presentate. La situazione attuale è assai diversa da quella che risulta dalla valutazione, svolta dalla Commissione nel 2009, dell'applicazione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti conclusi dall'Unione sino a quel momento con la Federazione russa, la Moldavia, l'Ucraina e i Paesi dei Balcani occidentali (v. documento di lavoro della Commissione, del 15 ottobre 2009, Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries, SEC(2009) 1401). Invero, da tale valutazione emergono dati positivi circa l'applicazione degli accordi in esame: stando alle statistiche relative al 2008, questi ultimi hanno consentito a più di 5,3 milioni di richiedenti – cifra questa pari alla metà di tutti i visti Schengen rilasciati a livello globale – di ottenere il visto in esito a procedure più semplici, veloci ed economiche di quelle precedentemente applicate dai consolati degli Stati membri. Parallelamente, l'accordo con la Federazione russa ha consentito a 1,6 milioni di cittadini europei di ottenere visti per la Russia con modalità semplificate e costi ridotti. Oggi tali dati non sono più attuali: ciò è dovuto, soprattutto, al fatto che, come detto, i cittadini di nove Paesi terzi con i quali l'Unione ha stipulato accordi di facilitazione del rilascio dei visti sono ora esenti dall'obbligo del visto in virtù del reg. 2018/1806 (in tal senso v. S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), 2a ed., vol. I: Visas and Border Controls*, cit., p. 322). A riprova di ciò, una successiva valutazione sull'attuazione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, svolta nel 2015 su incarico della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, è pervenuta a conclusioni di segno opposto rispetto alla valutazione del 2009 (v. P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., spec. p. 40 s.): in particolare, essa ha evidenziato che l'obiettivo di facilitare il rilascio dei visti non è stato realizzato appieno, stanti i problemi connessi al soprattutto al rilascio di visti per ingressi multipli e alla durata della procedura.

Gli accordi con la Federazione russa, l'Azerbaigian, Capo Verde e la Bielorussia sono conclusi su base di reciprocità: ciò significa che le facilitazioni in essi previste si applicano sia per l'ingresso e il soggiorno di breve durata dei cittadini dell'Unione in questi Paesi sia per l'ingresso e il breve soggiorno dei cittadini di tali Paesi nell'Unione.

Per contro, la reciprocità non è prevista dagli accordi di facilitazione del rilascio dei visti stipulati dall'Unione con gli altri nove Paesi terzi: ciò è dovuto al fatto che questi Paesi esentano dall'obbligo del visto i cittadini dell'Unione che transitano o soggiornano sul loro territorio per un massimo di 90 giorni[723].

Per quanto concerne l'ambito di applicazione territoriale degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, come anticipato nel cap. II, par. 6, essi non vincolano l'Irlanda e la Danimarca, conformemente ai Protocolli n. 21 e 22 allegati ai Trattati[724], né i Paesi terzi associati a Schengen. Pertanto, gli accordi in esame contengono delle apposite dichiarazioni finali ove si auspica che tali Stati concludano accordi bilaterali di facilitazione del rilascio dei visti. In alcuni casi, ciò è avvenuto: in particolare, la Danimarca, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera hanno stipulato accordi a condizioni analoghe con alcuni dei Paesi partner dell'Unione[725].

[723] Gli Stati terzi che esentano i cittadini europei dall'obbligo di visto sono l'Armenia, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Moldavia, il Montenegro, la Serbia, la Georgia e l'Ucraina. Gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti conclusi dall'Unione con questi Paesi precisano che, qualora essi reintroducessero l'obbligo del visto per i cittadini dell'Unione, si applicherebbero loro automaticamente, per reciprocità, le medesime facilitazioni concesse dall'accordo ai cittadini del Paese terzo: in tal senso v. ad es. il preambolo dell'accordo con l'Ucraina, cit.

[724] V. il preambolo e l'art. 3, lett. a), di tutti gli accordi. In particolare, con riferimento all'Irlanda, essa non ha aderito alla politica comune in materia di visti: conseguentemente, a questo Stato membro non si applicano né il CDV né gli accordi in esame.

[725] Si vedano, per tutti, le dichiarazioni contenute nell'accordo con la Bielorussia. Per l'elenco completo degli accordi bilaterali conclusi con i Paesi partner da Danimarca, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera v. annex to the Commission Implementing Decision C(2024) 4319 final, of 26 June 2024, cit., p. 18 s.

Con riferimento alla struttura e al contenuto degli accordi, essi individuano, nelle disposizioni iniziali, le categorie dei beneficiari e, in quelle successive, le varie facilitazioni procedurali relative al rilascio dei visti. Tali aspetti saranno affrontati nel paragrafo seguente.

In questa sede è, invece, opportuno soffermarsi su tre disposizioni, contenute nella parte finale degli accordi, che ne regolano i profili applicativi.

In primo luogo, al pari degli accordi di riammissione, anche gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti prevedono l'istituzione di un comitato misto che si occupa della gestione dell'accordo.

Esso è composto da rappresentanti di entrambe le Parti ed è incaricato di controllare l'applicazione dell'accordo[726], di suggerire modifiche o aggiunte da apportarvi e, infine, di dirimere eventuali controversie relative alla sua interpretazione e applicazione[727].

In secondo luogo, ogni accordo contiene una clausola che ne sancisce la prevalenza sugli strumenti bilaterali o multilaterali conclusi dagli Stati membri con il Paese partner che abbiano lo stesso oggetto dell'accordo dell'Unione[728].

---

[726] A tal fine, i comitati misti istituiti in seno agli accordi hanno redatto delle specifiche linee guida relative alla loro attuazione: v. annex to the Commission Implementing Decision C(2024) 4319 final, of 26 June 2024, cit., p. 18. Nell'esercizio della sua funzione di controllo dell'applicazione dell'accordo, il comitato misto è chiamato, *inter alia*, a valutare "in che misura il livello di sicurezza dei [...] documenti di viaggio incida sul funzionamento [degli accordi]": in tal senso v. la dichiarazione comune sulla cooperazione relativa ai documenti di viaggio contenuta negli accordi con l'Armenia, l'Azerbaigian, Capo Verde e la Georgia.

[727] V. per tutti l'art. 12 dell'accordo con l'Armenia, cit.

[728] V. ad es. l'art. 13 dell'accordo con l'Azerbaigian, cit. Altri accordi contengono, invece, una clausola in virtù della quale, a decorrere dalla loro entrata in vigore, gli accordi dell'Unione prevalgono "sulle disposizioni di qualsiasi accordo o intesa bilaterale o multilaterale conclusi tra gli Stati membri e [il Paese partner], nella misura in cui tali disposizioni possano incidere o alterare il campo di applicazione [degli accordi dell'Unione]": in tal senso v., ad es., l'art. 11 dell'accordo con Capo Verde, così come modificato nel 2021. Si noti che, a parziale temperamento della clausola di prevalenza, gli accordi con i Paesi dei Balcani occidentali prevedono che gli accordi e le intese bilaterali concernenti l'esenzione dall'obbligo di visto

Infine, le clausole finali degli accordi ne regolano l'entrata in vigore, la possibilità di modifica e denuncia, nonché la sospensione (anche parziale) per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica[729].

Con riferimento all'entrata in vigore degli accordi, è interessante evidenziare che, per espressa previsione, essa è contestuale a quella degli accordi di riammissione stipulati in parallelo rispetto agli accordi di facilitazione del rilascio dei visti: una simile disposizione testimonia il forte legame che unisce le due tipologie di strumenti[730]. Quanto poi alla possibilità di sospendere, in tutto o in parte, gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, si rileva che il Consiglio ha adottato apposite decisioni che dispongono rispettivamente la sospensione parziale dell'accordo con la Bielorussia – in seguito ai c.d. attacchi ibridi del 2021 – e dell'accordo con la Georgia – come reazione ad alcune azioni poste in essere da detto Paese in violazione dei diritti umani e dei principi democratici – nonché la sospensione totale dell'accordo con la Federazione russa, in risposta all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022. Questa prassi è stata analizzata nel dettaglio nel cap. II, par. 2, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

In questa sede, ci si limita a svolgere le seguenti precisazioni.

Da un lato, con riferimento agli accordi con la Bielorussia e la Georgia, la loro sospensione parziale riguarda specificamente le facilitazioni a beneficio di alcune categorie di ufficiali e pubblici funzionari. Di conseguenza, questi ultimi sono soggetti alla disciplina generale prevista dal Codice dei Visti. Per contro, le disposizioni

per i titolari di passaporti di servizio continuino ad applicarsi per i cinque anni successivi all'entrata in vigore degli accordi stessi: v. sul punto l'art. 13, par. 2, degli accordi con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia del Nord, il Montenegro e la Serbia.

729 V., per tutti, l'art. 15 dell'accordo con la Federazione russa. L'accordo con la Georgia contiene una dichiarazione dell'Unione che ne prevede la sospensione nel caso in cui la Georgia reintroduca l'obbligo del visto per i cittadini di uno o più Stati membri dell'Unione europea o per determinate categorie di tali cittadini.

730 V. ad es. l'art. 14, parr. 1 e 2, dell'accordo con la Bielorussia, cit.

che non sono oggetto di sospensione continuano ad applicarsi regolarmente agli altri beneficiari individuati dall'accordo[731].

Dall'altro lato, in relazione all'accordo con la Federazione russa, la sua sospensione totale comporta che le domande di visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen presentate dai cittadini russi sono sottoposte al regime di cui al reg. 810/2009[732].

A tale riguardo, la Commissione ha adottato delle linee guida volte ad assistere gli Stati membri nel trattamento delle domande di visto presentate dai cittadini russi[733]. Esse raccomandano alle autorità nazionali di esaminare caso per caso le domande di visto presentate dai cittadini russi, nonché di valutare con particolare cautela le richieste di visto a scopo di turismo: infatti, sussiste il rischio concreto che, una volta entrati nell'Unione, i cittadini russi "possano diffondere propaganda a sostegno della guerra di aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina o intraprendere altre attività sovversive ai danni dell'UE"[734].

Inoltre, le linee guida auspicano che gli Stati membri effettuino in modo coordinato i controlli alle frontiere esterne dell'Unione sui cittadini russi, "prestando particolare attenzione al rischio per la sicurezza degli Stati membri e dell'Unione"[735].

---

[731] In tal senso v. annex to the Commission Implementing Decision C(2024) 4319 final, of 26 June 2024, cit., p. 20.

[732] Sulla sospensione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Federazione russa v. in dottrina C. Billet, *Chronique Action extérieure de l'UE – La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 529 ss.

[733] V. comunicazione della Commissione, del 30 settembre 2022, 1. che aggiorna gli orientamenti per il sistema generale di rilascio dei visti ai richiedenti russi in seguito alla decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio, del 9 settembre 2022, sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa e 2. che reca orientamenti per i controlli a cui sottoporre i cittadini russi alle frontiere esterne, C(2022) 7111 final.

[734] V. comunicazione da ultimo citata, punto 5.

[735] V. comunicazione da ultimo citata, punto 7.

Al contempo, la Commissione invita gli Stati membri a trattare con la dovuta considerazione le richieste di visto presentate da cittadini russi che "viaggiano per motivi essenziali, in particolare familiari di cittadini dell'Unione, dissidenti, giornalisti indipendenti, rappresentanti della società civile e difensori dei diritti umani": queste persone, infatti, "dovrebbero avere la possibilità di accedere all'UE"[736].

4. (segue) La scarsa attrattività delle agevolazioni previste dagli accordi e le relative ricadute sulla condizionalità tra visti e riammissione

Gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti indicano, in apertura, i documenti giustificativi della finalità del viaggio che le varie categorie di richiedenti il visto in essi elencate devono presentare[737].

Tali indicazioni appaiono più precise rispetto alla disciplina dettata dal Codice dei Visti, che si limita a enumerare, a titolo meramente esemplificativo, i documenti che i consolati possono esigere a questo fine[738].

---

[736] V. comunicazione da ultimo citata, punto 5.

[737] Per converso, gli accordi non chiariscono quali documenti giustificativi debbano essere presentati dal richiedente per dimostrare che questi dispone di risorse sufficienti per la durata prevista del soggiorno (inclusi mezzi sufficienti per l'alloggio), per il ritorno nel Paese d'origine e per l'eventuale transito verso un Paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, oltreché per provare la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto: tutti questi aspetti, che costituiscono le prove più difficili da fornire, rimangono regolati dall'art. 14, par. 3, CDV, nonché dal sul allegato II, che contiene un elenco meramente esemplificativo dei documenti giustificativi che i consolati possono esigere dal richiedente per verificare che soddisfi tutte le condizioni citate.

[738] Il riferimento è all'art. 14, par. 3, del CDV, nonché al suo allegato II. Per considerazioni analoghe, v. in dottrina S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), 2a ed., vol. I: Visas and Border Controls*, cit., p. 318; P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., p. 40, in cui si legge: "the only facilitation in terms of providing supporting documents is a

Nella specie, gli accordi prevedono che un invito scritto o una richiesta scritta da parte dell'ospite o dell'ente ospitante o richiedente – contenente le generalità del soggetto invitato e della persona fisica o giuridica ospitante – siano sufficienti a giustificare le finalità del viaggio per svariate categorie di richiedenti il visto, tra cui membri di delegazioni ufficiali che partecipano ad eventi di varia natura, imprenditori e rappresentanti delle organizzazioni di categoria, giornalisti, studenti e docenti che effettuano viaggi di studio e programmi di scambio, parenti stretti in visita e altri ancora[739].

Gli accordi in questione prevedono poi delle agevolazioni per il rilascio dei visti a vantaggio di tutti i richiedenti il visto o, in certi casi, di alcune categorie da essi individuate.

---

clear definition of what documentary evidence (in the majority of cases, a written invitation or a request from a host) shall be presented to justify the purpose of certain types of visits".

[739] In particolare, gli accordi indicano le seguenti categorie di soggetti: membri di delegazioni ufficiali che partecipano ad eventi di varia natura, imprenditori e rappresentanti delle organizzazioni di categoria, autotrasportatori che effettuano servizi di trasporto internazionale e personale ferroviario di treni internazionali, giornalisti, partecipanti ad attività scientifiche, culturali ed artistiche, inclusi i programmi di scambi universitari o di altro tipo, studenti che effettuano viaggi di studio o scambi e docenti accompagnatori, partecipanti ad eventi sportivi internazionali e loro accompagnatori, partecipanti a programmi di scambi ufficiali organizzati da città gemellate, parenti stretti in visita e persone che visitano cimiteri militari o civili: v., ad es., l'art. 4 dell'accordo con la Federazione russa. Altri accordi estendono tale disciplina ad ulteriori categorie di soggetti, quali: persone che viaggiano per ragioni mediche e loro accompagnatori, persone che viaggiano per affari, liberi professionisti che partecipano a fiere, conferenze, convegni, o eventi analoghi, rappresentanti di organizzazioni della società civile e persone invitate da organizzazioni senza fini di lucro per partecipare ad attività di formazione, seminari o conferenze (v. l'art. 4 dell'accordo con l'Armenia e l'art. 4 dell'accordo con l'Azerbaigian), familiari in visita per cerimonie funebri (v. l'art. 4, lett. m), dell'accordo con l'Azerbaigian), vittime di persecuzioni politiche (v. l'art. 4, lett. k), dell'accordo con l'Albania), rappresentanti di comunità religiose, turisti (v. gli accordi con la Bosnia-Erzegovina e con la Macedonia del Nord) e, infine, giudici che partecipano a programmi di scambio, convegni ed eventi analoghi (v. l'art. 4, lett. p), dell'accordo con il Montenegro).

Queste facilitazioni concernono, come accennato, la possibilità di richiedere visti per più ingressi, la riduzione (o l'esenzione) dei diritti per il trattamento delle domande di visto e, infine, la riduzione del termine per il trattamento di dette domande[740].

La trattazione seguente analizza nel dettaglio tali facilitazioni, confrontando la disciplina prevista dagli accordi con quella dettata dal Codice dei Visti, così come modificato dal reg. 2019/1155; quest'ultimo ha introdotto delle disposizioni che semplificano maggiormente la procedura di rilascio dei visti di breve durata rispetto al regime previgente[741].

In primo luogo, quanto ai visti per ingressi multipli, gli accordi chiariscono che, in ogni caso, il soggiorno non può superare 90 giorni entro un arco temporale di 180 giorni.

Inoltre, questi visti hanno validità temporale variabile a seconda della categoria cui appartiene il richiedente.

Di regola, visti per ingressi multipli con validità fino a (o pari a) cinque anni sono rilasciati a parenti stretti in visita, membri di delegazioni ufficiali e di parlamenti, governi o corti di ultima istanza[742].

Le restanti categorie di beneficiari sono titolari del diritto ad ottenere visti per più ingressi con validità fino a (o pari a) un anno, purché dimostrino che nell'anno precedente a quello della richiesta essi hanno ottenuto un visto e lo hanno utilizzato conformemente alle norme sull'ingresso e il soggiorno vigenti nello Stato visitato.

Inoltre, qualora nei due anni precedenti alla richiesta abbiano ottenuto e utilizzato legittimamente un visto per più ingressi, gli

[740] Tali agevolazioni figurano, rispettivamente, agli artt. 5, 6 e 7 degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti conclusi dall'Unione.

[741] In tal senso v. anche S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 16.

[742] Si veda, per tutti, l'art. 5, par. 1, dell'accordo con l'Armenia, cit. Alcuni accordi includono fra i legittimati a richiedere un visto per ingressi multipli con durata quinquennale anche i giornalisti, gli imprenditori ed i rappresentanti delle comunità religiose: v. l'art. 5, par. 1, dell'accordo con la Macedonia del Nord, cit.

stessi soggetti hanno il diritto di ottenere visti per più ingressi validi da un minimo di due a un massimo di cinque anni[743-744].

Dal canto suo, anche il Codice dei Visti prevede, al suo art. 24, la possibilità di rilasciare visti per ingressi multipli, il cui periodo di validità non superi cinque anni.

In particolare, prima delle modifiche apportate dal reg. 2019/1155, l'art. 24 CDV prevedeva che visti per più ingressi, validi da sei mesi a cinque anni, potessero essere rilasciati solo previa dimostrazione da parte del richiedente, da un lato, della necessità di viaggiare frequentemente e/o regolarmente a motivo della sua situazione professionale o familiare e, dall'altro, della propria integrità e affidabilità.

Rispetto a una previsione del genere, la disciplina relativa al rilascio di visti per più ingressi contenuta negli accordi in esame appare più favorevole, in quanto precisa le categorie dei beneficiari e subordina la concessione di tali visti unicamente all'impiego legittimo dei visti da questi precedentemente ottenuti.

---

[743] Si veda, per tutti, l'art. 5, parr. 2 e 3, dell'accordo con la Federazione russa, cit.

[744] Si noti che i c.d. accordi di facilitazione del rilascio dei visti di prima generazione – vale a dire quelli più risalenti nel tempo – prevedevano che i visti per ingressi multipli fossero validi "fino a cinque anni" e "fino ad un anno". Una simile formulazione ha comportato dei problemi applicativi: nello specifico, i consolati degli Stati membri, servendosi dell'ampia discrezionalità concessa dalla estesa forbice temporale relativa alla validità dei visti per più ingressi, rilasciavano visti di durata esigua. Al fine di limitare tale discrezionalità, dunque, i c.d. accordi di seconda generazione – ossia quelli stipulati dall'Unione con l'Armenia, l'Azerbaigian, Capo Verde e la Bielorussia, nonché gli accordi con Moldavia e Ucraina come modificati nel 2013 – dispongono che i visti per più ingressi abbiano durata pari a cinque anni o pari ad un anno (per questi aspetti v. P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., p. 41). Tuttavia, è opportuno evidenziare che, per quanto riguarda il terzo regime di visti per ingressi multipli, la discrezionalità in capo alle autorità consolari non è venuta meno, dal momento che anche gli accordi di seconda generazione continuano a contenere la formulazione "da due a cinque anni".

In seguito alle modifiche apportate dal reg. 2019/1155, il nuovo art. 24 CDV stabilisce un sistema generale di emissione dei visti per ingressi multipli automatico e "a cascata" per tutti i richiedenti.

Nella specie, il par. 2 di tale disposizione prevede che "i visti per ingressi multipli con un lungo periodo di validità sono rilasciati per i seguenti periodi: a) un anno, purché il richiedente abbia ottenuto e usato legittimamente tre visti nei due anni precedenti; b) due anni, purché il richiedente abbia ottenuto e usato legittimamente un precedente visto per ingressi multipli della validità di un anno nei due anni precedenti; c) cinque anni, purché il richiedente abbia ottenuto e usato legittimamente un precedente visto per ingressi multipli della validità di due anni nei tre anni precedenti".

Com'è evidente, la modifica dell'art. 24 CDV ha reso molto simile la disciplina generale che regola i visti per ingressi multipli a quella contenuta negli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, salvo per il fatto che, a differenza degli accordi, il Codice dei Visti non fa distinzioni a seconda della categoria di richiedenti il visto di volta in volta considerata.

La seconda agevolazione prevista dagli accordi in esame consiste nella riduzione o, in certi casi, nell'esenzione dei diritti dovuti per il trattamento delle domande di visto.

Al riguardo, gli accordi dispongono, da un lato, che essi ammontano a 35 euro[745] e, dall'altro, che svariate categorie di richiedenti il visto sono esenti da quest'obbligo, tra cui pensionati, minori di 12 anni, disabili, parenti stretti, studenti e ricercatori, membri

[745] Qualora lo Stato membro si avvalga di un fornitore esterno per espletare il servizio del rilascio dei visti, detto fornitore non può esigere oneri superiori a 30 euro. Ad ogni modo, gli Stati membri garantiscono la possibilità per tutti i richiedenti di presentare la domanda di visto direttamente presso i rispettivi consolati. Gli accordi con la Federazione russa, l'Ucraina e la Bielorussia dispongono anche che i diritti ammontino a 70 euro anziché a 35 nel caso in cui le cui le domande e i documenti giustificativi per il rilascio dei visti siano stati presentati dal richiedente nei due o tre giorni precedenti la data prevista per la partenza.

di delegazioni ufficiali e di parlamenti, governi o corti, persone che viaggiano per motivi umanitari e altri ancora[746].

La disciplina degli accordi è più favorevole rispetto a quella dettata dal reg. 810/2009: l'art. 16 CDV prevede, infatti, che i diritti ammontano a 90 euro e sono ridotti a 45 euro per i minori di età compresa fra i sei e dodici anni[747]. Inoltre, l'esenzione è obbligatoriamente prevista soltanto a favore di minori di sei anni, studenti, ricercatori e rappresentanti di organizzazioni senza fini di lucro di età non superiore ai venticinque anni[748].

Come detto, gli accordi prevedono altresì una riduzione dei termini per il trattamento delle domande di visto: in linea di principio, le autorità sono tenute a decidere sulla richiesta entro dieci giorni dalla data di ricevimento della domanda e della documentazione necessaria. Tale termine può poi essere ridotto a tre giorni in casi urgenti o, viceversa, esteso fino a trenta giorni nel caso in cui si renda necessario un ulteriore esame della domanda[749].

Sotto il profilo dei termini temporali, va sottolineato che gli accordi non prevedono notevoli agevolazioni rispetto al Codice dei Visti: in seguito alle modifiche operate dal reg. 2019/1155, esso

---

[746] Si veda, ad es., l'art. 6 dell'accordo con l'Armenia, cit.

[747] V. l'art. 16, parr. 1-6, del reg. 810/2009, come modificato, da ultimo, dal regolamento delegato (UE) 2024/1415 della Commissione, del 14 marzo 2024, che modifica il regolamento (CE) n. 810/2009 per quanto riguarda l'importo dei diritti per i visti.

[748] Ad essa si aggiunge la mera facoltà di concedere l'esenzione a vantaggio di minori tra i sei e i diciotto anni, titolari di passaporti diplomatici e persone di età non superiore a venticinque anni che partecipano a eventi promossi da organizzazioni senza fini di lucro. Inoltre, la riduzione dell'importo dei diritti dovuti o l'esenzione da essi può essere concessa, in singoli casi, laddove funzionale al perseguimento di interessi pubblici o per motivi umanitari.

[749] V. per tutti l'art. 7 dell'accordo con la Bosnia-Erzegovina, cit. Alcuni accordi specificano anche che, nel caso in cui i richiedenti siano tenuti a fissare un appuntamento per la presentazione della domanda, questo ha luogo entro due settimane da quando viene richiesto, salvo che ricorrano motivi d'urgenza, nel qual caso l'obbligo di prendere appuntamento viene meno o tale appuntamento è dato immediatamente: v. ad es. l'art. 7, par. 4, dell'accordo con l'Armenia o l'art. 7, par. 3, dell'accordo con l'Azerbaigian, cit.

dispone che la decisione sulla domanda di visto pervenga entro quindici giorni e che tale termine possa essere prorogato fino a un massimo di 45 giorni "quando si rende necessario un ulteriore esame della domanda". Inoltre, in casi urgenti, la decisione è presa immediatamente[750].

Oltre a dette semplificazioni procedurali, gli accordi prevedono che, nel caso di furto o smarrimento dei documenti di identità durante il soggiorno, i visitatori possano uscire dal territorio dello Stato in cui hanno fatto ingresso previa esibizione di un documento di identità, rilasciato dalle autorità del proprio Stato d'origine, che li autorizzi ad attraversare la frontiera, senza necessità di visto[751].

In aggiunta, se motivi di forza maggiore ostano all'abbandono dello Stato di ingresso da parte del visitatore al momento della scadenza indicata sul visto, quest'ultimo è prorogato gratuitamente per il tempo necessario al rientro[752].

Ancora, tutti gli accordi prevedono l'esenzione dall'obbligo di visto per i titolari di passaporto diplomatico, ma soltanto per soggiorni non superiori a 90 giorni su un arco temporale di 180 giorni[753]; onde evitare abusi, alcuni accordi legittimano le Parti a sospenderli temporaneamente in caso di scorretta applicazione di questa disposizione.

In definitiva, in seguito alle modifiche apportate dal reg. 2019/1155, il confronto tra gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e il regime generale dettato dal Codice dei Visti fa emergere che le agevolazioni contenute nei primi non sono poi così notevoli rispetto alla disciplina prevista nel secondo.

Ciò ha delle ricadute sulla strategia della negoziazione parallela degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e degli accordi di riammissione, di cui s'è parlato nel cap. IV, par. 10.

---

750 V. l'art. 23 del reg. 810/2009, così come modificato dal reg. 2019/1155, cit.

751 V. ad es. l'art. 8 dell'accordo con l'Azerbaigian, cit.

752 V. per tutti l'art. 7 dell'accordo con Capo Verde, cit.

753 V. per tutti l'art. 10 dell'accordo con la Georgia, cit.

Come si ricorderà, tale strategia consiste nell'offrire ai Paesi terzi la conclusione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti "in contropartita" rispetto alla stipulazione degli accordi di riammissione, al fine di incentivare i Paesi terzi a cooperare in questa materia.

Negli ultimi anni detto approccio ha subito una battuta d'arresto, dovuta verosimilmente al fatto che le condizioni per il rilascio dei visti contenute negli appositi accordi non rappresentano un incentivo tale da indurre i Paesi partner a migliorare la cooperazione in materia di riammissione.

Invero, per produrre risultati efficaci, la strategia in questione presuppone che gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti prevedano condizioni significativamente più favorevoli rispetto a quelle dettate, in via generale, dal Codice dei Visti[754].

A questo riguardo, la scarsa attrattività degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti attualmente in vigore risulta ancor più chiaramente dal loro confronto con il regime generale contenuto nel Codice dei Visti, così come risultante dalle recenti modifiche. Se intendessero continuare ad adottare tale strategia, le Istituzioni dovrebbero tenere conto di questi aspetti per la stipulazione dei futuri accordi di facilitazione del rilascio dei visti[755].

---

[754] A questo riguardo, si noti che già in passato la Commissione aveva riconosciuto che gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti non avrebbero potuto fornire uno strumento di pressione sui Paesi partner tale da indurli alla conclusione di accordi di riammissione, "se le agevolazioni offerte non [fossero state] sufficientemente attraenti rispetto alle agevolazioni generali previste dal regolamento dell'UE in materia di visti". Per tali ragioni, essa aveva suggerito di esplorare ulteriormente la possibilità di utilizzare la politica dei visti per rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione: v. sul punto la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM(2015) 453 final, cit., p. 16.

[755] In tal senso si esprimono anche le direttive di negoziato allegate alla raccomandazione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati per la modifica dell'accordo concluso dall'Unione con Capo Verde: v. comunicazione della Commissione, del 13 settembre 2019, allegato alla raccomandazione di decisione del Consiglio, che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde che modifica l'accordo tra

Tuttavia, non è detto che questa sia la direzione che s'intende seguire.

Invero, la stessa Unione europea è talvolta riluttante a concludere gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, considerati un pericolo per la sicurezza dell'Unione, soprattutto sotto il profilo dell'immigrazione irregolare[756]. In altri termini, dal momento che tali strumenti semplificano le procedure per l'ottenimento dei visti, si teme che essi possano facilitare l'ingresso dei c.d. *visa overstayers*, ossia coloro che permangono senza titolo sul territorio dell'Unione dopo la scadenza del visto[757].

In ultima analisi, la scarsa attrattività degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti per i Paesi terzi, unitamente alla riluttanza dell'Unione a stipularne di nuovi e a modificare, in termini più favorevoli, quelli esistenti, hanno recentemente portato le Istituzioni a fare leva su strumenti diversi per migliorare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione.

Un esempio di questo nuovo approccio è rappresentato dal meccanismo previsto dall'art. 25*bis* CDV, analizzato nel cap. IV, par.

---

l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea, COM(2019) 417 final.

[756] V. le preoccupazioni espresse in tal senso nel preambolo degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti. V. anche, a questo riguardo, la valutazione relativa all'applicazione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti effettuata dalla Commissione nel 2009, da cui emerge che tali accordi non hanno provocato maggiori rischi per la sicurezza interna allo spazio Schengen, né hanno aumentato i flussi di migranti irregolari, poiché essi fanno salvo il rispetto degli ulteriori requisiti previsti dal diritto dell'Unione – in particolare quelli di cui al Codice dei Visti e all'art. 6 del Codice frontiere Schengen – che i richiedenti il visto sono tenuti a soddisfare per poter fare ingresso nell'area Schengen (v. documento di lavoro della Commissione, Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries, SEC(2009) 1401, cit., p. 9).

[757] A questo riguardo, la dottrina ha evidenziato che un'ampia categoria di soggetti che attualmente si trova in condizione irregolare sul territorio dell'Unione è costituita dai c.d. *visa overstayers*: in tal senso v. A. Roig, T. Huddleston, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, cit., p. 376.

11, che consente all'Unione di adottare unilateralmente restrizioni al trattamento delle domande di visto presentate dai cittadini dei Paesi terzi che non cooperano sufficientemente in materia di riammissione.

Parallelamente, le Istituzioni stanno elaborando strategie fondate su settori diversi dalla politica dei visti – tra cui ad esempio la cooperazione allo sviluppo, la politica commerciale e gli investimenti – per incentivare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione. Tali aspetti sono stati affrontati nel cap. IV, par. 10 del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

5. Gli accordi di esenzione dal visto

Accanto agli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, fanno parte della dimensione esterna della politica comune dei visti dell'Unione europea anche gli accordi di esenzione dal visto. Si tratta di accordi internazionali volti a consentire, a condizione di reciprocità, viaggi esenti da visto per i cittadini dell'Unione e del Paese partner che viaggiano nel territorio dell'altra Parte per un massimo di 90 giorni nell'arco di un periodo di 180 giorni[758].

In ogni caso, gli accordi di esenzione dal visto fanno salve le normative delle Parti relative alle condizioni per l'ingresso e il soggiorno di breve durata: ciò significa che gli Stati membri possono rifiutare l'ingresso ai cittadini stranieri esenti dall'obbligo di visto i

[758] Si noti che gli accordi in esame fanno salva la possibilità per il Paese terzo e per gli Stati membri di estendere oltre 90 giorni la durata del soggiorno, conformemente al diritto nazionale o dell'Unione (in tal senso, v. ad es. l'art. 4, par. 3, dell'accordo con le Mauritius). Per quanto riguarda il diritto dell'Unione, l'art. 20, par. 2, della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen fa salvo il diritto "di ciascuna Parte contraente di prorogare oltre i tre mesi il soggiorno di uno straniero nel proprio territorio in circostanze eccezionali ovvero in applicazione delle disposizioni di un accordo bilaterale concluso prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione".

quali non siano in possesso delle altre condizioni stabilite dall'art. 6 del reg. 2016/399 per l'ingresso nello spazio Schengen[759].

Finora l'Unione ha concluso venticinque accordi di esenzione dal visto con i seguenti Paesi terzi: Antigua e Barbuda[760], Barbados[761], Mauritius[762], Bahamas[763], Seychelles[764], Saint Kitts e Nevis[765],

[759] In tal senso, v. ad es. l'art. 3, par. 3, dell'accordo con le Mauritius. Sulle condizioni per l'ingresso degli stranieri nello spazio Schengen v. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 19 ss.

[760] Accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e Antigua e Barbuda che modifica l'accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[761] Accordo tra la Comunità europea e le Barbados in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e le Barbados che modifica l'accordo tra la Comunità europea e le Barbados in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[762] Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Mauritius in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Mauritius in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[763] Accordo tra la Comunità europea e il Commonwealth delle Bahamas in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e il Commonwealth delle Bahamas che modifica l'accordo tra la Comunità europea e il Commonwealth delle Bahamas in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[764] Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica delle Seychelles in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Seychelles che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica delle Seychelles in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[765] Accordo tra la Comunità europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata. V. anche accordo tra l'Unione europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

Brasile[766], Colombia[767], Isole Salomone[768], Isole Marshall[769], Tuvalu[770],

[766] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti ordinari. Una peculiarità di questo accordo è il suo ambito di applicazione: dell'esenzione dal visto da esso prevista beneficiano soltanto i titolari di passaporti ordinari che effettuino viaggi per turismo o per affari, mentre ne sono esclusi, oltre ai cittadini che intendano svolgere attività remunerate, anche coloro che viaggiano allo scopo di "impegnarsi nel campo della ricerca, partecipare a tirocini, seguire corsi di studio e operare in ambito sociale, o che desiderino dedicarsi ad attività di assistenza tecnica, ad attività missionarie, religiose o artistiche" (v. art. 3 dell'accordo). L'esclusione di suddette categorie di cittadini dall'ambito di applicazione dell'accordo è il risultato di un compromesso tra l'Unione e il Brasile, il quale aveva esercitato forti pressioni sull'Unione al fine di mantenere in vigore gli accordi bilaterali precedentemente conclusi con alcuni Stati membri, che prevedevano un regime di esenzione più favorevole sotto il profilo della durata, nella misura in cui esentavano dal visto i soggiorni di durata non superiore a sei mesi. In definitiva, dunque, tali accordi bilaterali continuano ad applicarsi ai viaggi per motivi diversi dal turismo e dagli affari (v. l'art. 7 dell'accordo), la qual cosa comporta il perpetuarsi di quella disparità di trattamento – tra cittadini di Stati membri che hanno concluso un accordo bilaterale con il Brasile e cittadini i cui Stati membri non hanno concluso simili accordi – che l'Unione mirava a eliminare proprio per mezzo dell'accordo di esenzione: sul punto v. P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, cit., p. 41 s.; B. Martenczuk, *Migration Policy and EU External Relations*, cit., p. 89 s.; B. Martenczuk, *Visa Policy and EU External Relations*, cit., p. 47 s.

[767] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Colombia in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[768] Accordo tra l'Unione europea e le Isole Salomone in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[769] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Isole Marshall in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

[770] Accordo tra l'Unione europea e Tuvalu in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.

Kiribati[771], Micronesia[772], Perù[773], Palau[774], Tonga[775], Grenada[776], Timor Leste[777], Trinidad e Tobago[778], Santa Lucia[779], Dominica[780], Vanuatu[781], Samoa[782], Saint Vincent e Grenadine[783], Emirati Arabi Uniti[784].

Ad essi si aggiungono due accordi concernenti l'esenzione dal visto per i titolari di passaporto diplomatico o di servizio stipulati rispettivamente con il Brasile[785] e con la Cina[786].

---

[771] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Kiribati in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.
[772] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e gli Stati federati di Micronesia. Si precisa che tale accordo non è ancora entrato in vigore.
[773] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Perù in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.
[774] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Palau in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.
[775] Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Tonga in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.
[776] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Grenada.
[777] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica democratica di Timor Leste.
[778] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Trinidad e Tobago.
[779] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Santa Lucia.
[780] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e il Commonwealth di Dominica.
[781] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu.
[782] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e lo Stato indipendente di Samoa.
[783] Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Saint Vincent e Grenadine.
[784] Accordo tra l'Unione europea e gli Emirati arabi uniti in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.
[785] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti diplomatici o di servizio/ufficiali.
[786] Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica popolare cinese in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti di-

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione personale degli accordi, essi si applicano a tutti coloro che viaggiano nel territorio dell'altra Parte, salvo che intendano svolgere un'attività retribuita[787], nel qual caso si applica la disciplina sui visti stabilita dall'ordinamento interno di ciascuna Parte[788].

Con riferimento all'ambito di applicazione territoriale, da un lato, gli accordi in questione si applicano alla Francia e ai Paesi Bassi soltanto in relazione al territorio situato sul continente europeo; dall'altro, essi non si applicano all'Irlanda, né ai Paesi terzi associati a Schengen.

Pertanto, un'apposita dichiarazione finale allegata agli accordi auspica che strumenti bilaterali di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata siano stipulati, a condizioni analoghe, anche da questi Paesi[789].

Dal punto di vista della disciplina relativa all'applicazione, gli accordi di esenzione dal visto istituiscono un comitato misto, composto di rappresentanti di entrambe le Parti[790], incaricato di controllarne l'applicazione, suggerire modifiche o aggiunte agli stessi e dirimere controversie relative alla loro interpretazione e applicazione[791].

---

plomatici.

[787] Tale categoria non comprende la gente d'affari, gli sportivi e gli artisti che svolgono un'attività episodica, i giornalisti inviati e i tirocinanti nell'ambito di gruppi di aziende: in tal senso v. ad es. la dichiarazione comune sull'interpretazione della categoria di persone il cui viaggio è finalizzato allo svolgimento di un'attività retribuita, di cui all'art. 3, par. 2, dell'accordo con Kiribati.

[788] Si veda, per tutti, l'art. 3, par. 2, dell'accordo con le Mauritius. Si ricordi che, in virtù dell'art. 6, par. 3, del reg. 2018/1806, gli Stati membri possono prevedere deroghe all'esenzione dall'obbligo del visto per le persone che esercitano un'attività remunerata durante il loro soggiorno.

[789] V. rispettivamente l'art. 2, lett. a), l'art. 5 e la dichiarazione comune relativa all'Islanda, alla Norvegia, alla Svizzera e al Liechtenstein contenuti nell'accordo con le Mauritius.

[790] In seno al comitato misto, l'Unione è rappresentata dalla Commissione europea.

[791] V. per tutti l'art. 6 dell'accordo con le Mauritius, cit.

In aggiunta, al pari degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, essi contengono una clausola che ne sancisce la prevalenza "sulle disposizioni di qualsiasi accordo o intesa bilaterale conclusi tra i singoli Stati membri e [i Paesi terzi in questione], nella misura in cui tali accordi o intese abbiano il medesimo oggetto" degli accordi dell'Unione[792].

Come accennato in apertura del presente capitolo, la funzione degli accordi di esenzione dal visto è, in linea di principio, analoga a quella del reg. 2018/1806 e, in particolare, del suo allegato II, contenente l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen. Con la precisazione che sia negli accordi in esame che nel regolamento citato tale esenzione è sottoposta a condizione di reciprocità.

Di norma, l'esenzione dall'obbligo del visto si produce per effetto dell'aggiornamento periodico dell'elenco di cui all'allegato II del reg. 2018/1806: invero, in virtù della sua celerità, l'Unione e i Paesi partner preferiscono detto meccanismo alla conclusione di accordi internazionali per garantire la reciproca esenzione dall'obbligo del visto a favore dei propri cittadini.

Cionondimeno, in alcuni casi è stato necessario stipulare accordi di esenzione dal visto.

Si tratta, in particolare, di situazioni in cui, dopo esser stati inseriti nell'elenco di cui all'allegato II del reg. 2018/1806, alcuni Paesi terzi hanno unilateralmente reintrodotto l'obbligo del visto soltanto per i cittadini di alcuni Stati membri.

Com'è evidente, una prassi del genere si pone in contrasto con i principi di reciprocità e di parità di trattamento dei cittadini dell'Unione.

Ciò ha portato l'Unione europea a concludere con questi Paesi degli accordi di esenzione dal visto in cui si prevede, da un lato, che i Paesi terzi possano denunciare e sospendere gli accordi solo nei confronti di tutti gli Stati membri e dall'altro, che l'Unione possa

[792] V. per tutti l'art. 7 dell'accordo con le Mauritius, cit.

fare altrettanto solo per quel che riguarda gli Stati membri nel loro insieme[793-794].

In assenza di accordi contenenti una simile clausola, il reg. 2018/1806 dispone che, a fronte della reintroduzione unilaterale, da parte di un Paese inserito nell'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di uno o più Stati membri, la Commissione possa attivare la c.d. sospensione generalizzata dell'esenzione dall'obbligo del visto. Essa comporta la reintroduzione dell'obbligo del visto a carico dei cittadini del Paese terzo in questione o di alcune categorie degli stessi e dura fino a che quest'ultimo revoca l'obbligo del visto per i cittadini degli Stati membri[795].

Come detto in apertura di questo capitolo, l'esenzione dall'obbligo del visto apporta "vantaggi economici, sociali e culturali significativi agli Stati membri dell'UE e ai paesi terzi, e rappresenta uno strumento importante per promuovere il turismo e gli affari"[796].

Al contempo, però, essa porta con sé dei rischi per la sicurezza dello spazio Schengen ancor maggiori rispetto alla previsione di procedure semplificate per l'ottenimento dei visti. Tali rischi concernono specialmente l'aumento dell'immigrazione irregolare e sono dovuti principalmente a tre fattori[797].

---

[793] V. ad es. l'art. 8, parr. 6 e 7, dell'accordo con le Mauritius, cit.

[794] Si noti che la conclusione dell'accordo di esenzione con il Brasile ha costituito una scelta obbligata non solo per porre fine alla disparità di trattamento derivante dalla reintroduzione dell'obbligo di visto per i cittadini di determinati Stati membri, ma anche per espressa previsione della Costituzione brasiliana: essa, infatti, impone l'obbligo di ratifica da parte del Parlamento in caso di adozione di misure che comportino una perdita del gettito fiscale.

[795] V. l'art. 7 del reg. 2018/1806. Su tale meccanismo v. in dottrina S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 32.

[796] In tal senso v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 30 maggio 2023, sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE, COM(2023) 297 final.

[797] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE, COM(2023) 297 final, cit.

Il primo è rappresentato dal c.d. disallineamento della politica in materia di visti da parte dei Paesi terzi confinanti con l'Unione: esso si riferisce al fatto che i Paesi dei Balcani occidentali hanno stipulato accordi di esenzione dal visto con Paesi terzi i cui cittadini sono, invece, soggetti all'obbligo del visto in virtù del reg. 2018/1806. Queste persone dapprima fanno ingresso nei Paesi dei Balcani occidentali usufruendo dell'esenzione dal visto, per poi entrare irregolarmente nell'Unione attraverso la rotta balcanica[798].

Il secondo fattore che può comportare l'aumento dell'immigrazione irregolare consiste nel considerevole numero di domande di asilo con un basso tasso di riconoscimento presentate da cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto (c.d. domande di asilo infondate).

L'ultimo fattore di rischio per la sicurezza dell'Unione legato al regime di esenzione dal visto è costituito dai c.d. programmi di cittadinanza per investitori gestiti dai Paesi terzi i cui cittadini sono esenti dal visto per l'ingresso nell'Unione[799]. In virtù di tali programmi, la cittadinanza è concessa senza alcun legame effettivo con il Paese terzo in questione, in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati: in particolare, gli investitori possono acquistare la cittadinanza nazionale senza l'obbligo di residenza e, addirittura, senza dover presentare la domanda sul posto.

---

[798] Questi aspetti emergono dal piano d'azione per i Balcani occidentali, presentato dalla Commissione il 5 dicembre 2022, contenente alcune iniziative operative che l'Unione si propone di intraprendere per collaborare con i Paesi dei Balcani occidentali nel settore del controllo delle frontiere e del contrasto all'immigrazione irregolare: v. EU Action Plan on the Western Balkans, disponibile *online* sul sito della Commissione.

[799] Al riguardo, v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE, COM(2023) 297 final, cit., p. 7 ss., nonché la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 23 gennaio 2019, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, COM(2019) 12 final, p. 23 ss.

Inoltre, detti programmi assicurano l'ottenimento della cittadinanza in esito a procedure di esame molto celeri, caratterizzate dall'assenza di adeguati controlli sui richiedenti.

Nei Paesi che li prevedono, i programmi di cittadinanza per investitori sono pubblicizzati commercialmente come strumenti che concedono l'accesso all'Unione europea senza obbligo di visto: infatti, gli investitori interessati ai programmi in questione sono spesso cittadini di Paesi terzi soggetti all'obbligo del visto per poter fare ingresso nell'Unione, tra cui "cittadini di paesi ad alto rischio"[800].

Com'è evidente, programmi del genere possono essere utilizzati per aggirare le procedure previste dal diritto dell'Unione per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata e, in particolare, la valutazione approfondita che esse impongono con riferimento ai rischi migratori e per la sicurezza[801].

È questo il caso dei programmi di acquisto della cittadinanza adottati dalla repubblica di Vanuatu, con cui l'Unione ha concluso un accordo di esenzione dal visto nel 2015 e che, pertanto, figura nell'allegato II al reg. 2018/1806.

In forza di questi programmi, tra il 2015 e il 2021 Vanuatu ha rilasciato più di diecimila passaporti a cittadini di Paesi terzi altrimenti soggetti all'obbligo del visto per l'ingresso nell'Unione, incluse persone presenti nelle banche dati dell'Interpol.

Tali cittadinanze sono state concesse in esito a una rapida procedura gestita da agenzie private situate fuori dal territorio di Vanuatu, senza alcun controllo sulla veridicità della documentazione

[800] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sul monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto dell'UE, COM(2023) 297 final, cit., p. 8.

[801] V. la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, COM(2019) 12 final, cit., p. 25. In particolare, l'art. 21 CDV prevede che l'esame delle domande di visto includa una valutazione del rischio eventualmente posto dal richiedente per l'immigrazione illegale o per la sicurezza degli Stati membri.

prodotta, né del potenziale rischio per la sicurezza posto dai richiedenti[802].

A causa di detta situazione, conformemente all'art. 218, par. 9, TFUE, il Consiglio ha deciso di sospendere – dapprima parzialmente e, in seguito, del tutto – l'accordo di esenzione dal visto con Vanuatu: la decisione è fondata sull'art. 8, par. 4, dell'accordo, relativo alla sospensione per motivi di ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale[803].

Parallelamente, la Commissione ha attivato anche il rimedio interno previsto dall'art. 8 del reg. 2018/1806, di cui s'è fatto cenno nel cap. IV, par. 11. Si tratta di un meccanismo che consente a quest'ultima Istituzione di disporre la sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto nei confronti dei Paesi terzi di cui all'allegato II del regolamento citato: ciò può avvenire in presenza di determinate circostanze tra cui, *inter alia*, "un rischio accresciuto o una minaccia imminente all'ordine pubblico o alla sicurezza interna degli Stati membri"[804].

Ritenuto che i programmi di acquisto della cittadinanza adottati da Vanuatu comportassero un simile rischio la Commissione, in linea con l'art. 8, par. 6, del reg. 2018/1806, ha disposto la sospensione in questione dapprima per nove mesi e in seguito, constatata la persistenza della minaccia, per ulteriori diciotto mesi.

Successivamente, accertato che il dialogo instaurato con le autorità di Vanuatu non ha comportato modifiche sostanziali della disciplina relativa ai programmi di acquisto della cittadinanza, l'U-

[802] V. al riguardo la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 31 maggio 2024, sulla sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini di Vanuatu, COM(2024) 366 final.

[803] V. decisione (UE) 2022/366 del Consiglio, del 3 marzo 2022, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu; decisione (UE) 2022/2198 del Consiglio, dell'8 novembre 2022, sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu.

[804] V. l'art. 8, par. 2, lett. d), del reg. 2018/1806, cit.

nione ha revocato definitivamente l'esenzione dall'obbligo del visto a favore dei cittadini di Vanuatu, spostando così detto Paese dall'allegato II all'allegato I del regolamento citato[805].

Da ultimo, i rischi sempre maggiori per la sicurezza dello spazio Schengen posti dalla politica di esenzione dall'obbligo del visto hanno indotto le Istituzioni ad intraprendere l'*iter* di revisione del meccanismo di cui all'art. 8 del reg. 2018/1806 al fine di inserire, tra i nuovi motivi di sospensione dell'esenzione dal visto, da un lato, il disallineamento della politica in materia di visti da parte dei Paesi terzi confinanti con l'Unione, laddove suscettibile di determinare un aumento dell'immigrazione irregolare; dall'altro, l'attuazione di programmi di cittadinanza per investitori. Con la precisazione che i motivi di sospensione di cui al reg. 2018/1806 fanno salvi gli eventuali ulteriori motivi che legittimano la sospensione degli accordi di esenzione dal visto conclusi dall'Unione con i Paesi terzi, i cui effetti sono, ovviamente, limitati all'ambito di applicazione degli accordi stessi[806].

[805] V. regolamento (UE) 2025/11 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 per quanto riguarda Vanuatu.

[806] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 per quanto riguarda la revisione del meccanismo di sospensione, COM (2023) 642 final, cit.

CAPITOLO VI

Gli accordi sullo *status*

1. Introduzione

Tra gli attori coinvolti nell'attuazione della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea non figurano soltanto le Istituzioni e gli Stati membri.

Negli ultimi anni, un ruolo sempre crescente è svolto dalle agenzie dell'Unione: in particolare, per quanto riguarda il controllo delle frontiere, il riferimento è all'Agenzia della Guardia di frontiera e costiera europea, più nota come Frontex.

Essa costituisce, assieme alle autorità degli Stati membri preposte alla gestione e alla sorveglianza delle frontiere, la Guardia di frontiera e costiera europea, istituita allo scopo di assicurare una gestione efficace e integrata delle frontiere esterne dell'Unione.

Operativa fin dal 2004, Frontex è attualmente disciplinata dal reg. 2019/1896, che ha abrogato la disciplina precedente, a più riprese modificata nell'ottica di un sempre maggiore ampiamento delle competenze e dei poteri ad essa riconosciuti[807].

[807] L'Agenzia è stata istituita con reg. (CE) n. 2007/2004, del 26 ottobre 2004, che

Detta espansione si è registrata anche nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea[808].

Già il reg. 2016/1624 – che riformava il regolamento istitutivo dell'Agenzia[809] – attribuiva a Frontex il potere di cooperare con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali nelle materie da esso riguardate[810].

Questo potere è stato ulteriormente rafforzato ad opera del reg. 2019/1896, che ha sostituito il precedente reg. 2016/1624.

---

istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Il regolamento istitutivo di Frontex è poi stato oggetto di successive modifiche rispettivamente nel 2007, nel 2011, nel 2013 e nel 2016. L'attività dell'Agenzia è ora disciplinata dal reg. (UE) 2019/1986 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624. Per un commento alla nuova disciplina v. D. Vitiello, E. De Capitani, *Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, in *SIDIBlog*, 6 dicembre 2019, disponibile *online*.

[808] Sulla dimensione esterna del mandato operativo di Frontex v. F. Coman-Kund, *The Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries according to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications*, in H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy*, Cheltenham, 2019, p. 34 ss.; D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 115 ss.; M. Fink, J.J. Rijpma, *The Management of the European Union's External Borders*, in E. Tsourdi, P. De Bruycker (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, cit., p. 407 ss., spec. p. 422 ss.; J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, in *European Papers*, 2023, p. 985 ss., spec. p. 993 ss.

[809] Si tratta del reg. 2007/2004, cit.

[810] V. artt. 52, 54 e 55 del reg. (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

In particolare, il nuovo regolamento prevede che l'Agenzia possa cooperare con le organizzazioni internazionali elencate all'art. 68, par. 1, attraverso la conclusione di appositi accordi di lavoro, nonché invitare osservatori di organizzazioni internazionali a partecipare alle sue attività[811].

Ancor più rilevante è poi la cooperazione di Frontex con i Paesi terzi, specialmente i Paesi "del vicinato" e quelli "individuati [...] come paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale": l'art. 3, par. 1, lett. g), del reg. 2019/1896, considera tale cooperazione un elemento di cui si compone la gestione europea integrata delle frontiere[812-813]. Secondo il regolamento in questione, detta cooperazione è volta a "promuovere le norme europee in materia di gestione delle frontiere e di rimpatrio, a scambiare informazioni e analisi dei rischi, a facilitare l'attuazione dei rimpatri al fine di aumentarne l'efficienza e a sostenere i paesi terzi nel settore della gestione delle frontiere e della migrazione, [...] qualora tale sostegno sia necessario per proteggere le frontiere esterne e l'efficace gestione della politica dell'Unione in materia di migrazione"[814].

---

[811] V. art. 78, par. 1, del reg. 2019/1896, cit.

[812] Nello stesso senso, v. anche le conclusioni del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, EUCO 9/18, disponibili *online*, punto 10, in cui si legge che una cooperazione strutturata e permanente tra Frontex e i Paesi terzi è un elemento chiave per l'instaurazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

[813] Negli ultimi tempi, la cooperazione di Frontex con i Paesi partner è aumentata al punto che "ad ottobre 2023 Frontex aveva quasi 600 membri del proprio personale impiegati in dieci operazioni congiunte in otto paesi terzi": questi dati emergono dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 2 febbraio 2024, sulla valutazione del regolamento (UE) 2019/1896 sulla guardia di frontiera e costiera europea, compresa una revisione del corpo permanente, COM(2024) 75 final, p. 4. Da essa risulta che i Paesi terzi interessati sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.

[814] V. cons. n. 87 del reg. 2019/1896, cit.

Per raggiungere questi obiettivi, l'Agenzia può innanzitutto concludere con le competenti autorità dei Paesi terzi degli accordi di lavoro: si tratta di strumenti operativi, che precisano "la portata, la natura e la finalità della cooperazione"[815]. Essi saranno esaminati nel cap. VIII del presente lavoro.

Inoltre, Frontex può varare e finanziare progetti di assistenza tecnica nei Paesi terzi, invitare osservatori di Paesi terzi a partecipare alle sue attività, inviare funzionari di collegamento presso i Paesi terzi e ricevere funzionari di collegamento da questi distaccati[816].

Ancora, l'Agenzia può "coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi e fornire assistenza tecnica e operativa ai paesi terzi nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere", nonché "effettuare interventi relativi alla gestione europea integrata delle frontiere nel territorio di un paese terzo previo accordo di tale paese terzo"[817].

Infine, l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, prevede la possibilità di inviare in un Paese terzo "squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente" dell'Agenzia, i cui membri esercitano poteri esecutivi sul territorio del Paese interessato. Affinché ciò possa avvenire, il regolamento richiede la previa conclusione di un accordo sullo *status* tra l'Unione europea e il Paese terzo in questione.

Gli accordi sullo *status* sono veri e propri accordi internazionali: essi, da un lato, prevedono il dispiegamento delle suddette squadre dotate di poteri esecutivi sul territorio del Paese partner, delimitando l'ambito di applicazione delle azioni e disciplinando tutti gli aspetti inerenti all'esecuzione delle attività. D'altro lato, tali accordi disciplinano la condizione giuridica dei membri delle

[815] V. art. 73, par. 4, e art. 76, par. 4, del reg. 2019/1896, cit.

[816] V. art. 73, par. 6, art. 78, par. 2, e art. 77, parr. 1-3, del reg. 2019/1896, cit.

[817] V. art. 74, parr. 1 e 2, del reg. 2019/1896, cit.

squadre Frontex nel Paese ospitante, specialmente in punto di responsabilità, immunità e privilegi[818].

Sotto quest'ultimo profilo, il contenuto degli accordi sullo *status* ricalca in larga misura quello degli *status of forces agreements* e degli *status of mission agreements* (c.d. accordi SOFA e SOMA): si tratta di accordi internazionali rientranti nel settore della politica europea di sicurezza e difesa (PESD), conclusi dall'Unione allo scopo di disciplinare la condizione giuridica dei membri delle missioni militari o civili da essa effettuate presso i Paesi terzi, previo consenso di questi ultimi[819].

---

[818] Sugli accordi sullo *status* v. in dottrina Z. Nechev, F. Trauner, *Status Agreements: Frontex's Novel Cooperation with the Western Balkans*, Skopje, 2019, disponibile *online*; F. Coman-Kund, *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond…*, in *Verfassungsblog*, 2020, disponibile *online*; L. Letourneux, *Protecting the Borders from the Outside. An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 330 ss.; J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, cit., p. 996 ss. Sia consentito poi il rinvio a M. Previatello, *Il nuovo modello di accordo sullo* status*: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2022, p. 301 ss.; M. Previatello, *Frontex Actions beyond EU Borders: Status Agreements, Immunities and the Protection of Fundamental Rights*, Working Paper, EUI AEL, 2023/06, European Society of International Law (ESIL) Papers, disponibile *online*.

[819] In tal senso v. anche J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action outside EU territory*, cit., spec. p. 592 e F. Coman-Kund, *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond…*, cit. In effetti, va sottolineato che le disposizioni degli accordi sullo *status* che impongono ai membri delle squadre Frontex il rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari del Paese terzo e che accordano loro privilegi e immunità sono analoghe a quelle contenute nel documento del Consiglio del 20 luglio 2007, Progetto di modello di accordo tra l'Unione europea e uno Stato ospitante sullo status delle forze dirette dall'Unione europea, 11894/07 LIMITE (c.d. SOFA) e nel documento del Consiglio del 27 giugno 2005, Progetto di modello di accordo sullo status della missione di gestione civile delle crisi dell'Unione europea in uno Stato ospitante, 10564/05 LIMITE (c.d. SOMA). Inoltre, si noti che, accanto agli accordi SOFA/SOMA stipulati dall'Unione con i Paesi terzi, v'è anche il c.d. SOFA

Simili accordi – già esistenti nella prassi del diritto internazionale pubblico[820] – mirano a stabilire a quale giurisdizione devono essere assoggettati i membri delle missioni che operano sul territorio dello Stato ospitante. A tal fine, essi di norma prevedono l'immunità del personale straniero dalla giurisdizione dello Stato ospitante e l'esonero dal pagamento di imposte e tasse, regolando altresì le modalità d'ingresso e circolazione dei membri delle missioni, nonché l'utilizzo di armi e munizioni sul territorio dello Stato ospitante[821].

Va ricordato sin d'ora che il precedente reg. 2016/1896 già prevedeva, al suo art. 54, par. 4, che Frontex potesse inviare sul territorio dei Paesi terzi squadre dotate di poteri esecutivi, subor-

---

UE, un accordo internazionale concluso tra gli Stati membri dell'Unione – sulla base dello schema della "Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico sullo *status* delle loro Forze Armate" (c.d. NATO SOFA) del 1951 – volto a disciplinare il trattamento giuridico del personale militare e civile distaccato presso le Istituzioni dell'Unione e delle forze civili e militari messe a disposizione dagli Stati membri per lo svolgimento dei compiti di cui all' art. 42 TUE: v. accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione e dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 17, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, comprese le esercitazioni, nonché dei militari e del personale civile degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione europea per essere impiegati in tale ambito (SOFA UE).

[820] Oltre all'accordo c.d. NATO SOFA, si possono ricordare gli accordi internazionali concernenti lo *status* del personale coinvolto nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite. Si tratta di accordi tra l'ONU e i Paesi terzi sul cui territorio le operazioni stesse si svolgono: essi sono conclusi sulla base di un apposito modello predisposto dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite (v. Model status of forces agreement for peace-keeping operations – Report of the Secretary General, del 9 ottobre 1990, A/45/594). Si veda sul punto D. Fleck, *The Legal Status of Personnel Involved in United Nations Peace Operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, p. 613 ss. Più in generale, sugli accordi SOFA nel diritto internazionale, v. D. Fleck, *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, 2018.

[821] Sui c.d. accordi SOFA e SOMA nell'ambito della PESD v. in dottrina A. Sari, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *The European Journal of International Law*, 2008, p. 67 ss.

dinatamente alla conclusione di un apposito accordo tra l'Unione e il Paese terzo interessato. Sulla base di questa disposizione l'Unione aveva stipulato accordi sullo *status* con l'Albania, la Serbia e il Montenegro[822].

In seguito, il reg. 2019/1896 ha precisato ulteriormente il contenuto di tali accordi; ciò ha portato l'Unione a rinegoziare gli accordi esistenti al fine di allinearli alla nuova disciplina[823].

Inoltre, sulla base di quest'ultima, l'Unione ha concluso accordi sullo *status* rispettivamente con la Moldavia e la Macedonia del Nord[824]. Ad essi si aggiunge l'accordo con la Bosnia-Erzegovina, firmato l'11 giugno 2025 e da quel giorno applicabile in via provvisoria, in attesa della sua entrata in vigore[825].

---

[822] V. accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania, riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania; accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro, riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro; accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia, riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia.

[823] V. accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania, relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania; accordo tra l'Unione europea e il Montenegro, relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia, relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia.

[824] V. accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova, relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Moldova; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia del Nord, relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia frontiera e costiera nella Repubblica di Macedonia del Nord.

[825] V. news article, Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood, dell'11 giugno 2025, EU strengthens cooperation on migration and border management with Bosnia and Herzegovina, disponibile *online*, nonché il testo dell'accordo, disponibile *online* sul sito della Commissione, Agreement between the European Union and Bosnia and Herzegovina on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Bosnia

La trattazione che segue è dedicata all'analisi degli accordi sullo *status*: dopo aver chiarito che l'Unione gode di una competenza esclusiva a stipulare gli accordi in oggetto (par. 2), se ne analizzerà il contenuto. In particolare, dapprima saranno presi in considerazione gli accordi conclusi sulla base del reg. 2016/1624 (in seguito anche: accordi di prima generazione) e, in seconda battuta, quelli stipulati in forza del reg. 2019/1896 (in seguito anche: accordi di seconda generazione), facendone emergere le differenze rispetto ai primi (parr. 3 e 4).

In seguito, ci soffermeremo sul problema del rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nelle operazioni svolte dalle squadre Frontex sul territorio dei Paesi terzi e ci interrogheremo sui rimedi a disposizione dei soggetti che lamentano di aver subito violazioni di tali diritti in conseguenza dell'azione esterna dell'Agenzia (parr. 5 e 6).

Infine, l'ultima parte del capitolo si occuperà della disciplina relativa all'immunità dalla giurisdizione del Paese terzo riconosciuta ai membri delle squadre Frontex, evidenziandone le criticità con riferimento, da un lato, al rischio d'impunità del personale dell'Agenzia e, dall'altro, agli ampi poteri attribuiti al direttore esecutivo di Frontex nella concessione dell'immunità (parr. 7 e 8).

2. La natura esclusiva della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo *status*

L'art. 54 del reg. 2016/1624 già attribuiva a Frontex il potere di "coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi in relazione alla gestione delle frontiere esterne".

---

and Herzegovina, del 22 gennaio 2025, doc. n. 16665/24. V. infine la decisione (UE) 2025/1348 del Consiglio, del 27 gennaio 2025, riguardante la firma, a nome dell'Unione, e l'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Bosnia-Erzegovina.

A tal fine, esso prevedeva che l'Agenzia potesse effettuare interventi alle frontiere esterne tra gli Stati membri e i Paesi terzi con essi confinanti, anche sul territorio di tali Paesi, previo accordo di questi ultimi e in conformità ad un piano operativo appositamente predisposto[826].

Inoltre, come accennato in apertura del presente capitolo, l'art. 54, par. 4, del regolamento disponeva che i membri delle squadre Frontex potessero esercitare poteri esecutivi nell'ambito delle azioni condotte sul territorio dei Paesi terzi interessati soltanto previa conclusione di un accordo sullo *status* tra l'Unione e il Paese terzo in questione.

In seguito, il reg. 2016/1624 è stato sostituito dal reg. 2019/1896: anch'esso, al pari del suo predecessore, attribuisce espressamente all'Unione la competenza esterna a stipulare accordi sullo *status*. In particolare, l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, statuisce che "in circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato [...] un accordo sullo status".

Come anticipato nel cap. I, par. 2, questa disposizione consente di affermare che l'Unione dispone della competenza a stipulare accordi sullo *status* in virtù della terza ipotesi prevista dall'art. 216, par. 1, TFUE, stando alla quale "l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali [...] qualora la conclusione di un accordo sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione". Non c'è dubbio, infatti, che il reg. 2019/1896 costituisca un atto di questo tipo.

A ben guardare, l'attribuzione all'Unione di una competenza esterna ad opera di un atto di diritto derivato implica che la base giuridica relativa alla conclusione di un accordo internazionale sia contenuta in una fonte – quale, nella fattispecie, il reg. 2019/1896

[826] V. art. 54, par. 3, del reg. 2016/1624, cit.

– avente rango inferiore rispetto all'accordo internazionale che essa stessa consente di stipulare.

È quindi probabilmente per evitare di sovvertire, almeno a livello formale, la gerarchia delle fonti che le decisioni di conclusione degli accordi sullo *status* non richiamano, quale base giuridica, l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, bensì l'art. 218 TFUE, in combinato disposto con gli artt. 77, par. 2, lett. b) e d), e 79, par. 2, lett. c), TFUE[827]. Queste ultime disposizioni conferiscono al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, con procedura legislativa ordinaria, misure riguardanti i controlli sulle persone alle frontiere esterne dell'Unione; misure idonee ad instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e, infine, misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare. È interessante osservare che si tratta delle stesse disposizioni su cui si fonda il reg. 2019/1896: come si dirà subito oltre, ciò conferma che l'attribuzione di competenza esterna ad opera di un atto di diritto derivato rappresenta una specificazione del principio della competenza parallela.

Tanto premesso circa l'esistenza della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo *status*, è ora necessario soffermarsi sulla sua natura.

Gli accordi sullo *status* non sono riconducibili alla competenza *ab origine* esclusiva dell'Unione, in quanto non rientrano in alcuno dei settori elencati all'art. 3, par. 1, TFUE.

Per contro, l'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE, attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri nello SLSG, al cui interno rientra anche il controllo delle frontiere e, dunque, la conclusione di accordi sullo *status*.

Come spiegato nel cap. I, par. 1, la competenza inizialmente condivisa tra l'Unione e i suoi Stati membri è suscettibile di tra-

[827] In tal senso, v. ad es. la decisione (UE) 2023/418 del Consiglio, del 24 febbraio 2023, relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia del Nord relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Macedonia del Nord.

sformarsi in competenza esterna esclusiva dell'Unione in conseguenza dell'adozione, da parte di quest'ultima, di atti sul piano interno, in ossequio al principio del parallelismo dei poteri interni ed esterni, elaborato a partire dalla sentenza *AETS*.

Tale principio è ora codificato all'art. 3, par. 2, TFUE, nella parte in cui sancisce l'esclusività della competenza a stipulare dell'Unione laddove eventuali accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri siano suscettibili di "incidere sulle norme comuni o di modificarne la portata".

Accanto a questa ipotesi, l'art. 3, par. 2, TFUE, riconosce all'Unione competenza esterna esclusiva anche nei casi in cui la conclusione di accordi internazionali sia "prevista in un atto legislativo dell'Unione". Tale criterio di attribuzione costituisce una codificazione della giurisprudenza della Corte di giustizia sviluppatasi a partire dal parere 1/94, che è stata esaminata nel cap. I, par. 1 di questo lavoro. Come s'è detto in quella sede, si tratta di una specificazione del criterio dell'incidenza: anche in questo caso, infatti, la competenza esterna viene esercitata dopo che l'Unione ha adottato, sul piano interno, atti aventi ad oggetto la stessa materia dell'accordo e l'esclusività di detta competenza è giustificata dalla circostanza per cui eventuali accordi bilaterali degli Stati membri sarebbero suscettibili di "incidere sulle norme comuni o di modificarne la portata". Con la precisazione che, in tal caso, le disposizioni di diritto derivato adottate sul piano interno attribuiscono espressamente all'Unione la competenza a stipulare accordi internazionali nel settore in questione.

Orbene, la competenza a concludere accordi sullo *status* può dirsi esclusiva proprio in quanto "tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione", come prescritto dall'art. 3, par. 2, TFUE: infatti, l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, attribuisce

espressamente all'Unione il potere di stipulare con i Paesi terzi accordi sullo *status*[828-829].

[828] Si noti che il carattere esclusivo della competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo *status* riguarda soltanto questa specifica categoria di accordi internazionali. L'esclusività della competenza in esame non comporta una competenza esterna esclusiva "generale" dell'Unione nel settore del controllo delle frontiere, al cui interno rientrano gli accordi sullo *status*. In altri termini, dalla competenza esclusiva dell'Unione a concludere accordi sullo *status* non discende la competenza esclusiva dell'Unione a stipulare con i Paesi terzi accordi relativi a qualsivoglia attività di collaborazione nel controllo delle frontiere sol perché gli accordi sullo *status* sono riconducibili a questo settore. Infatti, l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, attribuisce all'Unione la competenza esterna esclusiva unicamente per quanto riguarda la conclusione degli accordi internazionali che disciplinano il dispiegamento delle squadre Frontex sul territorio dei Paesi terzi. Conseguentemente, la competenza dell'Unione a stipulare gli altri accordi internazionali di cooperazione nel settore del controllo delle frontiere rimane, in linea di principio, concorrente con quella degli Stati membri, in virtù della regola generale di cui all'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE. L'esame delle disposizioni contenute nei Trattati e negli atti di diritto derivato consente di ribadire la natura concorrente della competenza dell'Unione in detta materia. In particolare, per quanto riguarda il diritto primario, rileva soprattutto il Prot. n. 23, allegato al TFUE: statuendo che il potere di adottare a livello interno misure relative ai controlli cui sono sottoposte le persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne, attribuito all'Unione dall'art. 77, par. 2, lett. b), TFUE, non pregiudica "la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi internazionali pertinenti", esso conferma la natura *ab origine* concorrente di tale competenza (nello stesso senso v. in dottrina P. Eeckout, *EU External Relations Law*, cit., p. 159). Quanto poi agli atti di diritto derivato, l'art. 7 del reg. 2019/1896 precisa che "gli Stati membri mantengono la responsabilità primaria della gestione delle loro sezioni di frontiera esterna", confermando così che la competenza di questi in materia di controllo delle frontiere permane ed è, anzi, conservata a titolo principale sul loro territorio. Inoltre, la stessa disposizione legittima, in quanto compatibile con i compiti dell'Agenzia, la cooperazione operativa alle frontiere esterne tra gli Stati membri e i Paesi terzi, ribadendo così il carattere concorrente della competenza in questione (v. l'art. 7, parr. 1 e 5, del reg. 2019/1896).

[829] Si noti che la Commissione si è pronunciata nel senso dell'esclusività della competenza in esame in esito a un ragionamento analogo a quello qui svolto: v. la proposta di decisione del Consiglio, del 15 ottobre 2024, riguardante la conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di

3. Gli accordi sullo *status* di prima generazione: il reg. 2016/1624 e gli accordi su di esso basati

Esaminata la questione concernente la competenza dell'Unione a concludere gli accordi sullo *status*, analizziamo ora il contenuto di tali accordi. In particolare, il presente paragrafo si concentra sugli accordi sullo *status* stipulati sulla base del reg. 2016/1624; il paragrafo seguente evidenzia le novità introdotte dal reg. 2019/1896, per poi soffermarsi sulla disciplina prevista dagli accordi su di esso fondati.

Come accennato, l'art. 54 del reg. 2016/1624 prevedeva che l'Agenzia potesse effettuare interventi alle frontiere esterne tra gli Stati membri e i Paesi terzi con essi confinanti, anche sul territorio di tali Paesi, previo accordo di questi ultimi e in conformità ad un piano operativo appositamente predisposto. In altri termini, stando al regolamento previgente, le azioni esterne poste in essere dall'Agenzia avevano una portata territoriale limitata: esse, infatti, potevano essere condotte unicamente sul territorio dei Paesi terzi confinanti con l'Unione e, in particolare, soltanto sulla porzione del loro territorio confinante con gli Stati membri.

Inoltre, come detto nel paragrafo precedente, il reg. 2016/1624 disponeva che, nell'ambito di queste azioni, i membri delle squadre Frontex potessero esercitare poteri esecutivi sul territorio dei Paesi terzi soltanto previa conclusione di appositi accordi sullo *status* tra l'Unione e i Paesi terzi interessati[830]. Tali accordi dovevano riguardare "tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle attività", stabilendo in particolare "l'ambito dell'operazione, la responsabilità civile e penale e i compiti e le competenze dei membri delle

---

frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, COM(2024) 161 final/2, p. 3. Nel senso del carattere esclusivo della competenza dell'Unione a concludere accordi sullo *status* v. in dottrina S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 2.

[830] V. l'art. 54, par. 4, del reg. 2016/1624, cit.

squadre"; inoltre, essi dovevano garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle operazioni[831].

Secondo l'art. 54, par. 5, del reg. 2016/1624, gli accordi sullo *status* dovevano essere redatti conformemente ad un modello predisposto dalla Commissione. A tal fine, nel 2016 questa Istituzione ha adottato un'apposita comunicazione[832]: sulla base del modello in essa contenuto, l'Unione ha stipulato accordi sullo *status* rispettivamente con l'Albania, il Montenegro e la Serbia.

Il modello di accordo sullo *status* costituisce, per così dire, la cornice entro cui è strutturata la cooperazione tra l'Agenzia e le competenti autorità dei Paesi terzi; pertanto, la Commissione ha affermato che, nel negoziare gli accordi sullo *status* a nome dell'Unione, si sarebbe attenuta il più possibile al modello, pur potendo quest'ultimo subire modifiche e aggiornamenti nel corso del tempo[833].

Come si spiegherà più diffusamente nel paragrafo successivo, la disciplina relativa agli accordi sullo *status* introdotta dal reg. 2019/1896 ha portato la Commissione ad aggiornare il modello del 2016, adottando, a tal fine, una nuova comunicazione nel 2021[834].

La trattazione che segue analizza la struttura e il contenuto degli accordi sullo *status* di prima generazione, vale a dire gli accordi

---

831 V. l'art. 54, par. 4, del reg. 2016/1624, cit.

832 V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2016, Modello di accordo sullo status di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, COM(2016) 747 final e allegato 1 alla medesima.

833 V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, COM(2016) 747 final, cit., p. 3 s.

834 V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 21 dicembre 2021, Modello di accordo sullo status di cui al Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, COM(2021) 829 final.

conclusi sulla base del reg. 2016/1624, nonché del modello predisposto nel 2016.

A questo scopo, prenderemo a riferimento l'accordo sullo *status* concluso dall'Unione con l'Albania[835]; gli accordi con il Montenegro e la Serbia, pur con alcune lievi modifiche[836], riprendono in larga misura il primo.

L'accordo sullo *status* con l'Albania disciplina "tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle azioni dell'Agenzia" – siano esse operazioni congiunte, interventi rapidi alle frontiere o operazioni di rimpatrio – "che possano avere luogo nel territorio della Repubblica d'Albania e nel cui ambito i membri delle squadre dell'Agenzia dispongano di poteri esecutivi"[837].

Al fine di svolgere ciascuna azione, l'Agenzia e lo Stato terzo predispongono un piano operativo il quale, per essere applicato, dev'essere previamente approvato dagli Stati membri confinanti con l'area operativa. Detto piano operativo definisce nel dettaglio i vari aspetti organizzativi, procedurali e finanziari di ogni azione, includendo anche le disposizioni relative ai diritti fondamentali, comprese quelle concernenti la protezione dei dati personali[838].

L'accordo definisce i compiti e le competenze dei membri delle squadre[839]: in linea generale, essi agiscono nel rispetto delle norme dell'ordinamento albanese e sotto il controllo e le istruzioni (nonché in presenza) delle competenti autorità albanesi e possono, alle stesse condizioni, essere autorizzati a ricorrere all'uso della forza, incluso l'utilizzo di armi, previo consenso dell'Albania e dello Stato membro di appartenenza. In via eccezionale, l'Albania può autoriz-

---

[835] V. accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania, riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, cit.

[836] V. ad es. l'art. 5, par. 6, ultima frase, e l'art. 5, par. 9, dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia, riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, cit.

[837] V. l'art. 1 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

[838] V. l'art. 3 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

[839] V. l'art. 4 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

zare i membri delle squadre ad agire per suo conto e, finanche, a utilizzare le armi di ordinanza in assenza delle competenti autorità albanesi.

A questo riguardo, è opportuno mettere in evidenza due aspetti.

In primo luogo, l'attribuzione alle autorità del Paese partner del comando delle operazioni svolte dalle squadre Frontex rappresenta una peculiarità nel panorama delle azioni condotte dall'Unione europea sul territorio dei Paesi terzi. Di norma, infatti, le operazioni esterne si svolgono sotto il controllo del personale dell'Unione: ciò è prescritto anche dai c.d. accordi SOFA e SOMA, di cui s'è fatto cenno in apertura del presente capitolo, che disciplinano le azioni esterne rientranti nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune[840].

In secondo luogo, l'attribuzione alle autorità del Paese terzo del comando delle operazioni ha delle ricadute sotto il profilo della responsabilità per eventuali danni causati dai membri delle squadre: questo aspetto sarà affrontato nel par. 6 del presente capitolo.

Tornando al contenuto dell'accordo, esso dispone che, nello svolgimento dei loro compiti, i membri delle squadre indossano le proprie uniformi sulle quali sono applicati "un'identificazione personale visibile e un bracciale blu con il distintivo dell'Unione europea e dell'Agenzia"[841]. Inoltre, per poter essere identificabili

[840] In tal senso v. M. Fink, N. Idriz, *Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Aylum Policies?*, in E. Kassoti, N. Idriz (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, cit., p. 117 ss., spec. p. 135; J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, cit., p. 1000 s. Sul comando delle azioni condotte nell'ambito della PSDC v. F. Naert, *The International Responsibility of the Union in the Context of its CSDP Operations*, in M.D. Evans, P. Koutrakos (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford, 2013, p. 319 ss.; R. Wessel, A. Sari, *International Responsibility for EU Military Operations: Finding the EU's Place in the Global Accountability Regime*, in B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 137 ss.

[841] V. l'art. 4, par. 4, dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

e distinguibili dalle competenti autorità albanesi, ai membri delle squadre è rilasciato un documento di accreditamento in cui figurano, oltre ai dati personali di ciascun membro, anche i compiti che questi è autorizzato a svolgere nel corso delle operazioni[842].

È interessante sottolineare che i membri delle squadre godono dell'immunità dalla giurisdizione civile, penale e amministrativa dell'Albania per quanto riguarda gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali, purché si tratti di operazioni svolte in conformità al piano operativo.

Prima dell'avvio del procedimento dinanzi al giudice dello Stato terzo, il direttore esecutivo dell'Agenzia rilascia a quest'ultimo una certificazione vincolante in cui stabilisce se l'atto in questione è o meno coperto dall'immunità[843]. In caso affermativo il procedimento non può essere avviato; tuttavia, l'immunità dalla giurisdizione albanese non esenta i membri delle squadre dalla giurisdizione dello Stato membro di appartenenza. Nel caso in cui il direttore esecutivo di Frontex non ritenga sussistere l'immunità, invece, il procedimento continua dinanzi al giudice del Paese terzo.

Qualora nell'esercizio delle funzioni ufficiali svolte in conformità al piano operativo i membri delle squadre dovessero causare dei danni, l'Albania sarà chiamata a risponderne; nel caso in cui i danni siano la conseguenza di negligenza grave o dolo o l'atto non sia compiuto nell'esercizio delle funzioni ufficiali, l'Albania potrà chiedere, per il tramite del direttore esecutivo, che i danni siano risarciti rispettivamente dall'Agenzia o dallo Stato membro parte-

[842] V. l'art. 7 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

[843] L'accordo sullo status con il Montenegro contiene una dichiarazione finale volta ad interpretare la previsione, presente anche nell'accordo con l'Albania, stando alla quale "in attesa della certificazione del direttore esecutivo, l'Agenzia e lo Stato membro di appartenenza si astengono dall'adottare qualsiasi misura che possa compromettere l'eventuale successiva azione penale delle autorità competenti del Montenegro nei confronti del membro della squadra" (v. art. 7, par. 3, ultimo comma, dell'accordo sullo status con il Montenegro del 2020, cit.). Tra le misure dalle quali le Parti concordano di astenersi in attesa della certificazione del direttore esecutivo figurano anche quelle atte a facilitare attivamente il rientro nello Stato membro di appartenenza del membro della squadra in questione.

cipante, a seconda che i membri delle squadre facciano parte del personale di Frontex o siano stati inviati dagli Stati membri.

In aggiunta, i membri delle squadre non sono tenuti all'obbligo di rendere testimonianza e i loro documenti, la corrispondenza e i beni godono dell'inviolabilità. Infine, è prevista l'esenzione da qualunque forma di imposizione sulle entrate percepite dai membri delle squadre al di fuori dello Stato albanese[844].

L'accordo, concluso per un periodo illimitato, può essere denunciato o sospeso con accordo scritto tra le Parti o unilateralmente da ciascuna di esse, notificando per iscritto tale intenzione all'altra Parte[845].

Ulteriore e distinta possibilità consente poi rispettivamente al direttore esecutivo e alle autorità albanesi di sospendere o cessare l'azione qualora la controparte non abbia rispettato le disposizioni dell'accordo o del piano operativo e, in particolare, nel caso in cui siano violati i diritti umani, il principio di non respingimento o le norme di protezione dei dati[846].

Concordi nel ritenere che tutte le azioni condotte da Frontex sul territorio albanese dovrebbero essere conformi ai diritti fondamentali e alle obbligazioni internazionali che vincolano lo Stato terzo[847], le Parti hanno inserito nell'accordo due apposite disposizioni, relative rispettivamente al rispetto dei diritti fondamentali e al trattamento dei dati personali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. 8 statuisce che, nello svolgimento dei loro compiti, i membri della squadra agiscono in conformità al principio di non discriminazione e "rispettano pienamente i diritti e le libertà fondamentali, compresi l'accesso alle procedure di asilo, la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà, il principio di non respingimento e il divieto delle espulsioni col-

844 V. l'art. 6 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.
845 V. l'art. 12, par. 3, dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.
846 V. l'art. 5 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.
847 V. il cons. n. 3 dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e l'Albania, cit.

lettive, i diritti del minore e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare". Nel caso in cui le misure adottate interferiscano con suddetti diritti e libertà, si richiede che simili limitazioni siano conformi al principio di proporzionalità e che rispettino "l'essenza" di tali diritti e libertà fondamentali. A rendere effettiva tale previsione, ciascuna Parte si impegna a istituire un meccanismo di denuncia per i casi di presunta violazione dei diritti fondamentali di cui si sia reso responsabile il proprio personale nell'esercizio delle funzioni ufficiali. Detto meccanismo sarà analizzato nel dettaglio nel par. 5 di questo capitolo.

Con riferimento al secondo profilo, l'art. 9 statuisce che si procede al trattamento dei dati personali solo qualora necessario per l'applicazione dell'accordo e, in ogni caso, conformemente alle norme europee e albanesi in materia.

L'accordo è entrato in vigore il 1° maggio 2019 e la prima operazione congiunta alla frontiera greco-albanese, volta a sostenere l'Albania nel controllo delle frontiere e nella lotta contro la criminalità transfrontaliera, è stata varata solo venti giorni dopo[848].

Il 1° luglio 2020 è entrato in vigore anche l'accordo con il Montenegro, mentre l'accordo con la Serbia è entrato in vigore il 1° maggio 2021[849]. A distanza di sole due settimane dall'entrata in vigore dell'accordo con il Montenegro, Frontex ha lanciato la seconda operazione al di fuori dell'Unione europea: alcuni agenti sono

[848] V. il comunicato stampa della Commissione europea, del 21 maggio 2019, Guardia di frontiera e costiera europea - Varo della primissima operazione congiunta al di fuori dell'UE, IP/19/2591, disponibile *online*. V. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., p. 8, nota 16, in cui si legge che nel 2021 Frontex ha dispiegato 110 funzionari del corpo permanente nelle sue operazioni congiunte terrestri e marittime in Albania.

[849] V. rispettivamente accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, cit., e accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, cit.

stati inviati dapprima al confine terrestre tra Montenegro e Croazia e, successivamente, anche alla frontiera marittima, per svolgere attività di supporto nel controllo delle frontiere e di ricerca e soccorso in mare[850].

Come si dirà nel paragrafo seguente, l'Unione ha recentemente rinegoziato gli accordi sullo *status* conclusi con questi tre Paesi dei Balcani occidentali, al fine di allinearne la disciplina alle novità introdotte dal reg. 2019/1896 e dal modello di accordo predisposto dalla Commissione nel 2021.

4. Gli accordi sullo *status* di seconda generazione: il reg. 2019/1896 e gli accordi su di esso basati

Il reg. 2019/1896, che ha sostituito il precedente reg. 2016/1624, contiene le seguenti precisazioni con riferimento agli accordi sullo *status*.

In primo luogo, il regolamento ribadisce che gli accordi sullo *status* sono veri e propri accordi internazionali conclusi dall'Unione *ex* art. 218 TFUE: essi sono strutturati secondo un modello elaborato dalla Commissione, previa consultazione degli Stati membri, di Frontex, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e del Garante europeo della protezione dei dati[851].

In secondo luogo, a differenza del reg. 2016/1624, il reg. 2019/1896 non contiene più alcuna indicazione sull'ambito di applicazione territoriale delle azioni esterne condotte dalle squadre Frontex sulla base degli accordi sullo *status*[852].

---

[850] V. news release, 15 luglio 2020, Frontex launches second operation outside EU, disponibile nel registro *online* dei documenti di Frontex. V. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., p. 8, nota 16, da cui risulta che, nel 2021, Frontex ha dispiegato 25 funzionari nelle operazioni congiunte terrestri e marittime in Montenegro e circa 50 funzionari nell'operazione congiunta terrestre in Serbia.

[851] V. gli artt. 73, par. 3, e 76, par. 1, del reg. 2019/1896, cit.

[852] Cfr. l'art. 54, par. 3, del reg. 2016/1624, con l'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896:

Il venir meno della limitazione citata comporta due ordini di conseguenze: da un lato, quanto alle operazioni condotte nei Paesi terzi confinanti con gli Stati membri, esse possono ora svolgersi non solo alle frontiere con questi ultimi, ma anche alle frontiere tra i Paesi partner e i Paesi terzi con essi confinanti. Tale modifica ha portato l'Unione a rinegoziare gli accordi sullo *status* conclusi con l'Albania, la Serbia e il Montenegro, ampliando così l'ambito di applicazione delle azioni che possono essere condotte dai membri dell'Agenzia sul territorio di detti Paesi.

D'altro lato, il fatto che il reg. 2019/1896 non prevede alcuna restrizione territoriale implica che gli accordi sullo *status* possono essere stipulati – al fine di aumentare il livello di sicurezza alle frontiere esterne dell'Unione – anche con Paesi terzi non confinanti con gli Stati membri[853]: il riferimento è, in particolare, ai "paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale" di cui al citato art. 3, par. 1, lett. g), del regolamento. In linea con detta modifica, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati per

---

quest'ultimo si limita a disporre che "in circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato, ai sensi dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), un accordo sullo status elaborato sulla base del modello di accordo sullo status di cui all'articolo 76, paragrafo 1".

[853] In tal senso v. in dottrina Z. Nechev. F. Trauner, *Status Agreements: Frontex's Novel Cooperation with the Western Balkans*, cit., p. 6, in cui si legge: "Frontex's experience in the Western Balkans may lead the EU to sign these kinds of agreements also in other neighbourhoods mentioned in the Global Strategy. The southern neighbourhood could be one, where Morocco is the most likely partner for an intensified cooperation with the EU's Border and Coast Guard Agency. This is also in line with the agreement reached in April 2019. The Parliament and the Council agreed therein to further reinforce Frontex's mandate and eventually allow the deployment of Frontex guards to any third country"; F. Coman-Kund, *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond…*, cit.; J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, cit., p. 997.

la conclusione di accordi sullo *status* rispettivamente con la Mauritania e il Senegal[854].

Infine, il reg. 2019/1896 dedica maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, imponendo a Frontex l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione, inclusi i diritti fondamentali garantiti dalla Carta, nell'esercizio delle sue attività esterne[855].

In particolare, l'art. 73, par. 3, del regolamento statuisce che gli accordi sullo *status* garantiscono "il pieno rispetto dei diritti fondamentali" nel corso di tutte le operazioni. Inoltre, la medesima disposizione stabilisce che gli accordi contengono "le misure concrete relative al rispetto dei diritti fondamentali", prevedendo in particolare un apposito meccanismo di denuncia, oltre all'obbligo di consultare il Garante della protezione dei dati qualora le disposizioni relative al trattamento dei dati contenute negli accordi differiscano da quelle di cui al modello di accordo predisposto dalla Commissione.

In aggiunta, l'art. 73, par. 7, del reg. 2019/1896 impone all'Agenzia di tenere informati il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in merito a tutte le attività poste in essere nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi, fornendo loro "informazioni dettagliate sul rispetto dei diritti fondamentali".

Un'ulteriore indicazione importante si ricava poi dal cons. n. 88 del regolamento in esame: esso raccomanda alla Commissione di "valutare la situazione dei diritti fondamentali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status nel paese terzo in que-

[854] V. decisione (UE) 2022/1168 del Consiglio, del 4 luglio 2022, che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica islamica di Mauritania, e decisione (UE) 2022/1169 del Consiglio, del 4 luglio 2022, che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica del Senegal relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica del Senegal.

[855] V. art. 71, par. 3, e art. 73, parr. 1 e 2, del reg. 2019/1896, cit.

stione e informarne il Parlamento europeo" prima di richiedere al Consiglio l'autorizzazione all'apertura dei negoziati[856].

Come si è detto nel cap. II, par. 4, simili previsioni fanno sì che i diritti fondamentali, così come garantiti dall'Unione, trovino applicazione anche al di fuori dei suoi confini, nell'ambito delle attività svolte dal personale dispiegato da Frontex sul territorio dei Paesi terzi[857].

In ottemperanza all'art. 76, par. 1, del reg. 2019/1896 – che incarica la Commissione di redigere, "previa consultazione degli Stati membri, dell'Agenzia, di FRA e del Garante europeo della protezione dei dati", un modello di accordo sullo *status* – l'Istituzione ha aggiornato il modello precedente, adottando nel 2021 una comunicazione che tiene conto delle modifiche introdotte dal reg. 2019/1896[858].

---

[856] Si noti che, di norma, la Commissione svolge questa valutazione in un momento successivo: i relativi risultati sono contenuti in un apposito documento che accompagna la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sullo *status*: v. ad es. documento di lavoro della Commissione, del 15 ottobre 2024, Fundamental rights assessment of the Republic of Serbia linked to the Proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, Accompanying the document Proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, SWD(2024) 237 final, disponibile *online* nel registro dei documenti delle Istituzioni dell'Unione.

[857] In tal senso v. anche S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 444; I. Ingravallo, *Strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2024, p. 255 ss., spec. p. 259.

[858] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Modello di accordo sullo status di cui al Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, COM(2021) 829 final, cit. Per un commento al nuovo modello v. M. Previatello, *Il nuovo modello di accordo sullo* status*: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea*, cit.

L'esposizione che segue mette in luce gli elementi innovativi del modello elaborato dalla Commissione nel 2021, sulla cui base l'Unione ha stipulato, a partire dal 2022, gli accordi sullo *status* di seconda generazione: si tratta, in particolare, degli accordi con la Moldavia e la Macedonia del Nord, cui si aggiungono gli accordi sullo *status* con l'Albania, il Montenegro e la Serbia. Come detto, questi ultimi sono stati recentemente rinegoziati per allinearne la disciplina alle novelle introdotte dal reg. 2019/1896.

Così facendo, la trattazione mira a far emergere le differenze che gli accordi sullo *status* di seconda generazione presentano rispetto agli accordi di prima generazione, stipulati sulla base del reg. 2016/1624 e del modello del 2016. In particolare, gli aspetti innovativi riguardano quattro profili.

Innanzitutto, come detto, le attività operative poste in essere sulla base degli accordi sullo *status* di seconda generazione possono svolgersi sul territorio di qualsiasi Paese terzo, inclusi i suoi confini terrestri, aerei e marittimi con altri Stati terzi[859]. A tal riguardo, si rileva che il venir meno del limite geografico e, conseguentemente, la possibilità di concludere accordi con qualsivoglia Paese terzo, anche se non confinante con uno Stato membro, sembra dilatare i confini del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. Ciò richiede, come auspicato anche dal reg. 2019/1896[860], che sia assicurata la coerenza tra la gestione europea integrata delle frontiere e le altre politiche esterne dell'Unione, in particolare la politica di sicurezza e di difesa comune, nel rispetto dei principi di attribuzione delle competenze e di equilibrio istituzionale stabiliti dai Trattati.

In aggiunta, come evidenziato nel cap. II, par. 5, la possibilità di stipulare accordi sullo *status* con qualsivoglia Paese terzo ha delle conseguenze sotto un diverso profilo, vale a dire la tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nelle operazioni esterne dell'Agenzia. Finora l'Unione si è limitata a concludere accordi sullo *status* con Paesi terzi confinanti quali i Paesi dei Balcani oc-

[859] V. art. 1 del modello di accordo, cit.

[860] V. cons. n. 89, del reg. 2019/1896, cit.

cidentali e la Moldavia: si tratta, a ben guardare, di Paesi candidati all'adesione, che hanno intrapreso un percorso volto ad adeguare i rispettivi ordinamenti all'*acquis* dell'Unione, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, questi Paesi aderiscono alla CEDU e, pertanto, garantiscono uno standard di tutela dei diritti grossomodo assimilabile a quello assicurato dall'ordinamento dell'Unione. Non può dirsi altrettanto, invece, di Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori irregolari quali la Mauritania e il Senegal, con cui l'Unione sta negoziando accordi sullo *status*: si tratta di Paesi dove si verificano respingimenti illegali e gravi violazioni dei diritti umani e dove i sistemi di asilo sono carenti o, addirittura, inesistenti. Come rilevato dal Parlamento europeo, la conclusione di accordi sullo *status* con questi Paesi può comportare "un elevato rischio di violazioni dei diritti fondamentali e degli obblighi di protezione internazionale di natura grave e probabilmente destinate a persistere"[861].

[861] In tal senso v. la raccomandazione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI)), punto 1. Il Parlamento ha adottato la raccomandazione in questione ai sensi dell'art. 114, par. 4, del suo regolamento di procedura (v. regolamento del Parlamento europeo, 9a legislatura, luglio 2019, in *GUUE* L 302 del 22 novembre 2019, p. 1): questa disposizione attribuisce all'Istituzione il potere di adottare, in ogni fase dei negoziati e anche successivamente, fino alla conclusione di un accordo internazionale, "raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione o al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e chiedere che esse siano prese in considerazione prima della conclusione di tale accordo". Il Parlamento adotta tali raccomandazioni sulla base di una relazione presentata dalla commissione parlamentare competente: in questo caso, si trattava della relazione A9-0358/2023, del 14 novembre 2023, presentata dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), su una raccomandazione del Parlamento europeo riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania, disponibile *online*. La Commissione ha replicato puntualmente alle osservazioni contenute nella raccomandazione del

Il secondo aspetto innovativo che caratterizza gli accordi sullo *status* di seconda generazione è volto, per quanto possibile, ad arginare questo rischio: in ottemperanza al reg. 2019/1896, il nuovo modello introduce una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti nelle operazioni condotte sulla base degli accordi in esame.

In quest'ottica, si prevede che il direttore esecutivo, richiesto dalle competenti autorità del Paese terzo di intraprendere un'azione, si opponga al suo avvio nel caso in cui ritenga che ad essa possano conseguire serie e persistenti violazioni dei diritti fondamentali o dell'obbligo di fornire protezione internazionale[862].

Inoltre, la disposizione del modello concernente il contenuto del piano operativo presta particolare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali. Nella specie, essa precisa che il piano operativo contiene indicazioni concernenti: i) le modalità da seguire per assicurare la protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali nel corso delle operazioni; ii) le procedure atte a garantire ai soggetti

---

Parlamento europeo in un documento denominato Follow-up to the European Parliament non-legislative resolution on the negotiations on a status agreement between the European Union and the Islamic Republic of Mauritania on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the Islamic Republic of Mauritania, disponibile *online*. Si noti poi che la commissione LIBE ha redatto una relazione simile anche con riguardo ai negoziati per l'accordo sullo *status* tra l'Unione europea e il Senegal; tuttavia, ad essa non è seguita l'adozione della relativa raccomandazione da parte del Parlamento europeo: v. commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, relazione A9-0032/2024, del 7 febbraio 2024, su una raccomandazione del Parlamento europeo alla Commissione concernente i negoziati in corso per un accordo sullo status relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) in Senegal (2023/2086(INI)), disponibile *online*. In particolare, al punto 2 della proposta di raccomandazione, contenuta in questa relazione, si legge che "l'eventuale conclusione di un accordo sullo status tra l'UE e il Senegal […] comporterebbe un rischio elevato che Frontex si renda complice di violazioni dirette e indirette dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale".

[862] V. art. 3, par. 2, del modello di accordo, cit.

vulnerabili l'accesso a forme di assistenza adeguata da parte delle autorità nazionali competenti; iii) e, infine, le procedure istitutive di meccanismi cui è affidato il compito di ricevere le denunce riguardanti presunte violazioni dei diritti fondamentali da parte di qualsiasi partecipante alle operazioni e trasmetterle all'Agenzia o al Paese terzo[863].

In aggiunta, la clausola standard riguardante l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali è assai più articolata rispetto a quella contenuta negli accordi precedenti[864]. Da un lato, essa contiene l'obbligo di porre in essere le attività conformemente alla Carta e a tutti gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali ratificati dalle Parti, che devono essere espressamente elencati. D'altro lato, essa impone a tutti i partecipanti alle attività, incluse le autorità del Paese terzo, di agire nel rispetto del divieto di discriminazione di cui all'art. 21 della Carta e di conformare al principio di proporzionalità qualsiasi azione che interferisca con i diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Il nuovo modello di accordo pone poi l'accento su figure incaricate di controllare che ciascuna attività operativa intrapresa sulla base degli accordi sia conforme agli standard in materia di diritti fondamentali. Si tratta, in particolare, del responsabile dei diritti fondamentali istituito dal reg. 2019/1896, il quale può svolgere, a tal fine, apposite verifiche sul territorio del Paese terzo in cui è in corso l'azione. A sua volta, il responsabile dei diritti fondamentali designa per ciascuna attività operativa almeno un osservatore dei diritti fondamentali, incaricato di prestare la propria consulenza circa la compatibilità delle azioni programmate con i diritti fondamentali, nonché di monitorare la conformità delle azioni in corso agli standard di tutela dei diritti fondamentali[865].

Quanto alla disciplina sui dati personali, il modello ne garantisce una protezione più elevata rispetto agli accordi di prima gene-

[863] V. art. 4, par. 3, del modello di accordo, cit.
[864] V. art. 8 del modello di accordo, cit.
[865] V. art. 9 del modello di accordo, cit.

razione, nella misura in cui prevede l'obbligo per ciascuna Parte di rispettare standard minimi come prerequisito per il loro trasferimento. Si richiede, in particolare, che i dati personali siano raccolti e trattati secondo i principi di legalità, trasparenza, proporzionalità e adeguatezza[866].

Il terzo elemento che distingue gli accordi sullo *status* di nuova generazione dai precedenti consiste nell'introduzione di meccanismi, strutture e figure atti ad assicurare un coordinamento più efficace tra l'Agenzia e le competenti autorità del Paese terzo, rendendo maggiormente strutturata la cooperazione operativa tra le Parti nel settore del controllo delle frontiere.

A tal fine, si prevede che l'Agenzia e le autorità del Paese partner si dotino di un apposito meccanismo in grado di relazionare in tempo utile circa il verificarsi di episodi di immigrazione clandestina, criminalità transfrontaliera o pericolo per la vita dei migranti, che si verifichino in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione o del Paese terzo[867].

Inoltre, in ottemperanza al reg. 2019/1896[868], il modello prevede la possibilità di instaurare sul territorio del Paese terzo i c.d. uffici antenna, al fine di migliorare il coordinamento delle attività operative organizzate dall'Agenzia e di assicurare un'efficace gestione delle proprie risorse umane e tecniche[869].

Il modello introduce altresì una nuova figura: si tratta di un membro del personale statutario di Frontex, designato dal direttore esecutivo per ciascuna operazione. Questi agisce in qualità di funzionario di coordinamento dell'Agenzia, ha la responsabilità dell'attività per cui è stato nominato, il compito assicurarsi che essa

---

866 V. art. 16 del modello di accordo, cit.

867 V. art. 5 del modello di accordo, cit.

868 L'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896, cit., stabilisce che gli accordi sullo status stabiliscono "le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna". Stando all'art. 60 del reg. 2019/1896, gli uffici antenna sono istituiti da Frontex sul territorio di uno Stato membro o di un Paese terzo per migliorare il coordinamento delle attività operative organizzate dall'Agenzia e per assicurare un'efficace gestione delle risorse umane e tecniche.

869 V. art. 6 del modello di accordo, cit.

si svolga in conformità con il piano operativo e l'incarico di fungere da tramite tra Frontex, le autorità del Paese partner e i membri delle squadre[870].

Infine, l'ultimo aspetto innovativo degli accordi sullo *status* di seconda generazione riguarda l'immunità dei membri delle squadre Frontex. In particolare, il nuovo modello modifica – in senso maggiormente garantista per le guardie di frontiera – il regime relativo all'immunità dalla giurisdizionale penale di cui beneficiano i membri delle squadre.

Come detto nel paragrafo precedente, gli accordi di prima generazione concedevano ai membri delle squadre l'immunità dalla giurisdizione civile, penale e amministrativa del Paese terzo per gli atti da essi compiuti nell'esercizio di funzioni ufficiali nel corso delle azioni svolte in conformità al piano operativo. Il riconoscimento di tale immunità era subordinato a una certificazione del direttore esecutivo dell'Agenzia.

Con riferimento alla giurisdizione penale, il nuovo modello prevede, invece, che i membri delle squadre beneficino dell'immunità "under all circumstances", salva la revoca del beneficio da parte del direttore esecutivo o delle competenti autorità dello Stato membro, a seconda che si tratti di personale statutario o distaccato[871]. Ciò significa che, salvo intervenga la revoca dell'immunità, la responsabilità penale delle guardie di frontiera potrà essere accertata esclusivamente dall'autorità giurisdizionale dello Stato membro di appartenenza delle guardie stesse. A tal riguardo, il nuovo modello prevede un obbligo di assistenza reciproca tra Frontex e il Paese partner nello svolgimento delle attività di indagine necessarie per coadiuvare il giudice nazionale competente nello svolgimento dell'istruttoria[872].

---

[870] V. art. 7 del modello di accordo, cit.

[871] V. art. 12, par. 3, del modello di accordo, cit.

[872] V. art. 12, par. 14, del modello di accordo, cit.

5. I rimedi a disposizione del soggetto che lamenta una violazione dei propri diritti fondamentali in conseguenza di azioni condotte sulla base degli accordi sullo *status*: il meccanismo di denuncia

Com'è emerso dalla trattazione sinora svolta, tutto il personale che partecipa alle attività operative poste in essere sulla base degli accordi sullo *status*, sia esso appartenente all'Agenzia o al Paese terzo, è tenuto a rispettare i diritti fondamentali nello svolgimento delle operazioni.

Per quanto riguarda i membri delle squadre, essi devono rispettare la Carta e, più in generale, il diritto dell'Unione quando agiscono sul territorio dei Paesi partner[873].

Dal canto loro, anche le autorità del Paese terzo, seppur non direttamente vincolate dal diritto dell'Unione, sono tenute al rispetto dei diritti fondamentali. Invero, come detto nel paragrafo precedente, gli accordi sullo *status* prevedono, da un lato, l'impegno delle Parti ad attuare gli accordi in conformità alle convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani ad esse applicabili. D'altro lato, essi dispongono che il rispetto dei diritti fondamentali, "compresi l'accesso alle procedure di asilo e la dignità umana", nonché il divieto di discriminazione s'impongono "*mutatis mutandis* a tutto il personale delle autorità nazionali [del Paese terzo] che partecipa a un'attività operativa"[874].

Al fine di rendere effettive queste previsioni, gli accordi sullo *status* impongono a ciascuna Parte di istituire "un meccanismo di denuncia per il trattamento dei casi di presunta violazione dei diritti fondamentali commessa dal proprio personale nell'esercizio di funzioni ufficiali nel corso di un'attività operativa svolta" nell'ambito degli accordi stessi[875].

---

[873] V. art. 73, par. 1, del reg. 2019/1986, cit.

[874] V. ad es. l'art. 8, par. 2, terzo comma, del nuovo accordo sullo status con il Montenegro, cit.

[875] V. l'art. 8, par. 5, degli accordi sullo *status* di seconda generazione. Si noti che l'obbligo di prevedere un meccanismo di denuncia è previsto espressamente dall'art. 73, par. 3, del reg. 2019/1896. Sul punto v. in dottrina L. Letourneux, *Protecting the Borders from the Outside. An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries*, cit., p. 354 s.

Mentre i Paesi partner hanno sinora attribuito questa competenza al difensore civico (ombudsman), l'Unione europea, come si dirà subito oltre, ha affidato il trattamento delle denunce in questione a un organo interno all'Agenzia.

Per garantire la cooperazione tra i meccanismi istituiti da ciascuna Parte e il coordinamento tra le rispettive indagini, con particolare riferimento allo scambio di informazioni riguardanti l'esito delle stesse e il seguito assicurato alle denunce, il direttore esecutivo di Frontex ha concluso appositi *memorandum* d'intesa con i Ministri degli Interni dei Paesi partner. Inoltre, il responsabile dei diritti fondamentali ha siglato dei *memorandum* d'intesa con gli ombudsman dei medesimi Paesi[876].

[876] V. Frontex, Consolidated annual activity report 2023, agosto 2024, disponibile *online*, p. 10 e p. 64. V. anche Memorandum of Understanding between Frontex and the Ministry of Interior of the Republic of Albania, firmato a Tirana il 5 giugno 2023; Memorandum of Understanding on complaints mechanisms with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova, firmato a Chisinau il 16 ottobre 2023; Memorandum of Understanding on complaints mechanisms related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Moldova, based on the 'Agreement between the European Union and the Republic of Moldova on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Moldova', firmato a Chisinau il 22 novembre 2022; Memorandum of Understanding on the complains mechanism related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, based on the 'Status agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency, in the Republic of Albania', firmato a Tirana e a Varsavia il 16 e il 21 febbraio 2022; Memorandum of Understanding on the complains mechanism related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia, based on the 'Status agreement between the European Union and the Republic of Serbia on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency, in the Republic of Serbia', firmato a Belgrado e a Varsavia il 2 dicembre 2022; Memorandum of Understanding on the complains mechanism related to actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro, based on the 'Status agreement between the European Union and Montenegro on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency, in Montenegro', firmato a Podgorica e a Varsavia il 28 febbraio 2023. Tutti i *memorandum* sono disponibili nel registro *online* dei documenti di Frontex.

La trattazione che segue si sofferma sul meccanismo di denuncia istituito dall'Unione europea, al fine di descriverne il funzionamento e valutarne l'efficacia.

Lo strumento in esame è stato introdotto per la prima volta, su impulso del Parlamento europeo e del Mediatore europeo[877], nel reg. 2016/1624[878] ed è attualmente disciplinato all'art. 111 del reg. 2019/1896[879].

In base a tale disposizione, chiunque ritenga di aver subito una lesione dei propri diritti fondamentali in seguito ad azioni od omissioni da parte del personale dell'Agenzia nel corso di una qualsivoglia operazione – incluse le azioni operative poste in essere sul territorio dei Paesi terzi – può presentare una denuncia scritta al responsabile dei diritti fondamentali.

Questi, valutata la ricevibilità della denuncia[880], la inoltra all'autorità competente per la decisione di merito: può trattarsi,

---

[877] Si veda in proposito la risoluzione del Parlamento europeo, del 2 dicembre 2015, sulla relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex (2014/2215(INI)).

[878] V. art. 72 del reg. 2016/1624, cit.

[879] Sul meccanismo di denuncia v. in dottrina D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 303 ss.; J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, cit., p. 1003 s.; A. Pirrello, M. Eliantonio, *A Board of Appeals for Frontex: Panacea for Violations or Another Patch in the Incomplete System of Accountability?*, in *European Law Review*, 2024, p. 51 ss., spec. p. 56 ss.; I. Ingravallo, *Strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, cit., p. 261 ss.; M. Fink, J.J. Rijpma, *The Management of the European Union's External Borders*, cit., p. 426 ss.

[880] Nel caso in cui la denuncia sia dichiarata irricevibile il responsabile dei diritti fondamentali ne informa con decisione motivata il denunciante, fornendogli altresì informazioni relative a rimedi alternativi esperibili a livello nazionale, se disponibili. Di norma, essi consistono in meccanismi di denuncia istituiti presso il Ministero degli Interni degli Stati membri o in ricorsi esperibili presso l'ombudsman o altre istituzioni per la tutela dei diritti fondamentali: v. Frontex, Consolidated annual activity report 2019, Reg. No 5139, 27 maggio 2020, disponibile *online*, spec. p. 75.

alternativamente, del direttore esecutivo di Frontex o dell'organo competente dello Stato membro di appartenenza dell'agente, a seconda che l'autore della presunta violazione sia un membro del personale dell'Agenzia o un agente distaccato da uno Stato membro presso quest'ultima.

In entrambi i casi, il responsabile dei diritti fondamentali può suggerire all'autorità competente per la decisione di merito i provvedimenti ritenuti più idonei al caso di specie, comprese misure disciplinari e l'avvio di procedimenti civili o penali a carico dell'autore della violazione.

L'autorità che adotta la decisione "garantisce un seguito adeguato e riferisce al responsabile dei diritti fondamentali" in merito all'attuazione delle misure e ai risultati conseguiti[881].

Inoltre, qualora sia accertata una violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale, il suo autore è rimosso dall'attività dell'Agenzia o dal corpo permanente.

Per com'è strutturato, il meccanismo di denuncia costituisce un rimedio di carattere amministrativo interno all'Agenzia, nell'ambito del quale il responsabile dei diritti fondamentali è competente per la gestione delle denunce ricevute, nel rispetto del diritto a una buona amministrazione garantito dall'art. 41 della Carta[882].

In aggiunta, va sottolineato che il meccanismo in questione fa salvi gli ulteriori rimedi, tanto di natura amministrativa che di carattere giurisdizionale, a disposizione del soggetto che ritiene di aver subito una violazione dei propri diritti fondamentali, non costituendo un prerequisito per avvalersi degli stessi[883].

---

[881] V. art. 111, parr. 6 e 7, del reg. 2019/1896, cit.

[882] V. cons. n. 104 del reg. 2019/1896, cit.

[883] Ciò è confermato dal cons. n. 104, del reg. 2019/1896, in cui si legge che il meccanismo di denuncia "dovrebbe far salvo l'accesso ai mezzi di ricorso amministrativi e giudiziari e non costituire un requisito per avvalersi di tali mezzi".

Nonostante la sua introduzione sia da valutarsi positivamente – in quanto indice di una consapevolezza crescente circa la necessità di approntare rimedi contro le violazioni dei diritti fondamentali commesse dal personale dell'Agenzia – lo strumento in esame non è rimasto esente da critiche[884]. Queste attengono soprattutto all'assenza di imparzialità, indipendenza e trasparenza.

In particolare, le perplessità maggiori concernono la procedura e gli organi in essa coinvolti. Il responsabile dei diritti fondamentali sarebbe, in astratto, la figura più idonea a statuire sulle denunce: ciò in quanto, non facendo parte della catena di comando, potrebbe assicurare una certa imparzialità di giudizio[885]. Tuttavia, in concreto, questi non ha alcun potere decisionale, ma si limita a fungere da "filtro di ricevibilità" delle denunce. Per contro, sulle presunte violazioni commesse dal personale statutario di Frontex si pronuncia lo stesso direttore esecutivo che imparti-

[884] V. J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-Territory*, cit., p. 589; S. Carrera, M. Stefan, *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe. Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*, Bruxelles, 2018, disponibile *online*; European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard (COM (2018) 631 final)*, Bruxelles, 2018, disponibile *online*; S. Marinai, *Il controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione irregolare*, in A.M. Calamia, M. Gestri, M. Di Filippo, S. Marinai, F. Casolari (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 212 ss., spec. p. 216; A. Pirrello, M. Eliantonio, *A Board of Appeals for Frontex: Panacea for Violations or Another Patch in the Incomplete System of Accountability?*, cit., p. 57 s.; M. Stefan, L. Den Hertog, *Frontex: Great Powers but No Appeals*, in M. Chamon, A. Volpato, M. Eliantonio (eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 151 ss.; M. Fink, J.J. Rijpma, *The Management of the European Union's External Borders*, cit., p. 426 s.

[885] Secondo A. Pirrello, M. Eliantonio, *A Board of Appeals for Frontex: Panacea for Violations or Another Patch in the Incomplete System of Accountability?*, cit., p. 57, il responsabile dei diritti fondamentali non garantirebbe la necessaria imparzialità di giudizio, essendo gerarchicamente subordinato al direttore esecutivo di Frontex.

sce le istruzioni alle squadre[886]. Le singole autorità nazionali decidono, invece, sulle denunce riguardanti le violazioni commesse dagli agenti provenienti dagli Stati membri e riferiscono al responsabile dei diritti fondamentali. Tuttavia, dalla prassi emerge che, talvolta, le autorità nazionali non informano il responsabile circa il seguito dato alle denunce o, altre volte, lo fanno con molto ritardo; quest'ultimo, dal canto suo, non dispone di alcun potere coercitivo o di controllo nei confronti delle prime[887]. In ultima analisi, quindi, l'efficacia del meccanismo di denuncia è rimesso alla discrezionalità del direttore esecutivo e delle singole autorità nazionali.

Un ulteriore profilo critico riguarda i soggetti legittimati a presentare le denunce. A tal riguardo, l'art. 111, par. 2, del reg. 2019/1896, stabilisce che legittimata a presentare denuncia è "qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni o dall'inazione" del personale dell'Agenzia o "la parte che rappresenta tale persona". Questa formulazione esclude le denunce presentate nell'interesse pubblico da giornalisti, associazioni non governative e partecipanti alle operazioni in capo ai quali grava l'obbligo di riferire in merito allo svolgimento delle stesse[888]. A

[886] Al fine di garantire maggiore indipendenza di giudizio, si è proposto di attribuire il potere decisionale in capo ad un organo esterno quale, ad esempio, il Mediatore europeo: v. in tal senso European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard (COM (2018) 631 final)*, cit., p. 23.

[887] European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard (COM (2018) 631 final)*, cit., p. 23.

[888] Ciò contrasta con le raccomandazioni del Mediatore europeo, il quale aveva espressamente riconosciuto la legittimazione dei terzi portatori di interessi diffusi come strumento utile per accrescere, in Frontex e negli Stati membri, la consapevolezza delle violazioni dei diritti fondamentali poste in essere nel corso delle operazioni ed incentivarli ad intraprendere azioni volte al loro contrasto: v. in tal senso la raccomandazione del Mediatore europeo, del 9 aprile 2013, Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/

parere di chi scrive, una più ampia legittimazione a ricorrere al meccanismo di denuncia permetterebbe di accrescere la consapevolezza delle violazioni dei diritti fondamentali che si verificano nel corso delle operazioni condotte da Frontex, incentivando l'Agenzia e, in generale, l'Unione, a intraprendere azioni volte al loro contrasto.

Inoltre, l'estensione della legittimazione ai portatori di interessi diffusi consentirebbe una maggiore conoscenza del rimedio in questione, il che potrebbe portare ad aumentarne l'utilizzo[889]. Attualmente, infatti, la prassi applicativa relativa al meccanismo di denuncia risulta piuttosto ridotta, presumibilmente a causa della complessità del procedimento e dei limitati poteri di cui dispone il responsabile dei diritti fondamentali[890].

BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), punti 81-83.

[889] Queste carenze risultano anche dalla valutazione del reg. 2019/1896, svolta dalla Commissione e pubblicata all'inizio del 2024. In essa si legge che, al fine di giungere ad una maggiore consapevolezza del rimedio in questione, occorre riesaminare il meccanismo di denuncia, adottando "miglioramenti che facilitino l'accesso da parte dei potenziali denuncianti, compresi i minori e le persone vulnerabili": v. allegato della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 2 febbraio 2024, sulla valutazione del regolamento (UE) 2019/1896 sulla guardia di frontiera e costiera europea, compresa una revisione del corpo permanente, COM(2024) 75 final, p. 12.

[890] Nel 2016 sono state presentate soltanto 2 denunce. L'anno dopo ammontavano a 15, mentre dalla relazione annuale dell'attività di Frontex 2019 emerge che le denunce ricevibili sono state soltanto 7: v. Frontex, Consolidated annual activity report 2019, cit., p. 75 ss. Negli anni successivi si è registrato un aumento delle denunce ricevute: nel 2021 ne sono state presentate 27, mentre nel 2022 il numero è salito a 69. Tuttavia, il numero di denunce ricevibili rimane esiguo: si tratta di 6 casi nel 2021 e 8 nel 2022 (v. Frontex, Consolidated annual activity report 2022, disponibile *online*, p. 29). Nel 2023 sono pervenute 64 nuove denunce, di cui 48 sono state ritenute irricevibili: v. Frontex, Consolidated annual activity report 2023, agosto 2024, disponibile *online*, p. 84. Si sottolinea che questi dati riguardano l'utilizzo del meccanismo di denuncia per violazioni poste in essere nel corso di tutte le operazioni di Frontex; non sono disponibili dati specifici sulle denunce relative a presunte violazioni dei diritti fondamentali poste in essere dall'Agenzia nel corso di

6. (segue) I rimedi risarcitori

Come spiegato nel par. 3, gli accordi sullo *status* prevedono che le squadre di gestione delle frontiere provenienti dal corpo permanente dell'Agenzia, dispiegate sul territorio dei Paesi terzi in virtù degli accordi, agiscano sotto il comando e il controllo delle autorità del Paese ospitante.

In altri termini, i membri delle squadre Frontex operano dietro istruzioni e in presenza delle competenti autorità del Paese interessato; solo eccezionalmente, previo consenso dell'Agenzia o dello Stato membro di appartenenza, il Paese terzo può autorizzare i membri delle squadre a svolgere compiti specifici sul suo territorio in assenza delle sue autorità[891].

Un assetto del genere ha delle ricadute rilevanti sotto il profilo della responsabilità per ciò che avviene nel corso delle operazioni condotte sul territorio dei Paesi partner incluse, per quanto qui più interessa, le violazioni dei diritti fondamentali subite dai soggetti coinvolti in tali operazioni. In particolare, secondo gli accordi in esame, al conferimento del comando in capo alle autorità del Paese terzo interessato consegue l'attribuzione a quest'ultimo della responsabilità per "qualsiasi danno causato a terzi dai membri della squadra nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali"[892]. Soltanto nel caso in cui i danni siano causati da negligenza grave o dal comportamento doloso dei membri delle squadre ovvero siano provocati da atti da essi compiuti al di fuori delle funzioni ufficiali, il Paese terzo "può richiedere, tramite il direttore esecutivo dell'Agenzia" che i danni siano risarciti rispettivamente da Frontex o dallo Stato membro di appartenenza, a seconda che il responsabile faccia parte del personale statutario dell'Agenzia o provenga dagli Stati membri[893].

---

attività svolte sul territorio dei Paesi terzi in forza degli accordi sullo *status*.

[891] V. l'art. 10, par. 3, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[892] V. l'art. 12, par. 6, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[893] V. l'art. 12, par. 7, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

Alla luce di dette disposizioni, sembra corretto ritenere che, qualora un soggetto ritenga di aver subito una violazione dei propri diritti fondamentali in conseguenza di atti posti in essere dai membri delle squadre Frontex nel quadro degli accordi sullo *status*, questi possa agire nei confronti del Paese terzo interessato instaurando, davanti ai suoi organi giurisdizionali, un'azione volta al risarcimento dei danni patiti.

Ciò detto, ci si potrebbe chiedere se, in un'ipotesi simile, l'Agenzia possa essere direttamente chiamata a rispondere della condotta del proprio personale o se, invece, l'attribuzione del controllo delle operazioni in capo al Paese terzo valga ad escludere la sussistenza di un'autonoma responsabilità di Frontex[894].

A tale riguardo, occorre preliminarmente osservare che la responsabilità di Frontex per le violazioni dei diritti fondamentali commesse dal proprio personale sul territorio dei Paesi terzi è una questione ancora aperta. Infatti, da un lato, la Corte di giustizia non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi in proposito; dall'altro, la dottrina ha proposto diverse ricostruzioni, concordando però sul fatto che l'azione esterna di Frontex pone rilevanti difficoltà sotto il profilo della tutela giurisdizionale dei singoli che lamentano violazioni dei loro diritti fondamentali. Simili difficoltà sono accentuate dalla circostanza per cui le operazioni in esame coinvolgono diversi attori, ciascuno dei quali è soggetto agli obblighi previsti dal rispettivo ordinamento giuridico[895].

---

[894] Si noti che l'applicazione delle regole internazionalistiche che disciplinano la responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali farebbe propendere per la seconda ricostruzione. In particolare, potrebbero venire in rilievo l'art. 6 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 e l'art. 7 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011: essi chiariscono che, laddove un organo di uno Stato o di un'organizzazione internazionale sia messo a disposizione di un altro Stato, il comportamento del primo è considerato come un atto dello Stato ricevente se agisce nell'esercizio di prerogative proprie dell'autorità di governo di quest'ultimo.

[895] V. sul punto D. Vitiello, *Poteri operativi,* accountability *e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale n. 3, 2023, *Ambiente, digitale, eco-*

Muovendo da queste premesse, la trattazione che segue si interroga sulla possibilità – per il soggetto che lamenta una violazione dei diritti fondamentali ad opera di membri delle squadre dispiegati sul territorio di Paesi terzi in forza di accordi sullo *status* – di instaurare contro Frontex il ricorso per risarcimento di danni derivanti da responsabilità extracontrattuale, la competenza a decidere sul quale spetta, in primo grado, al Tribunale dell'Unione europea[896].

Com'è noto, l'art. 340, secondo comma, TFUE, statuisce che "in materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Sta-

---

nomia: l'Unione europea verso il 2030, p. 459 ss., spec. p. 474 s.; M. Fink, N. Idriz, *Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Aylum Policies?*, cit., p. 132 ss., spec. p. 140 ss., dove si ipotizza una responsabilità di Frontex per omissione, nel caso in cui l'Agenzia sia soggetta all'obbligo di adottare misure volte a proteggere i singoli da prevedibili violazioni dei diritti fondamentali o, ancora, laddove agisca in violazione degli obblighi di monitoraggio e protezione dei diritti fondamentali previsti dall'art. 80 del reg. 2019/1896. V. anche J. Santos Vara, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, cit., p. 1008 s., in cui si legge che "the fact that Frontex joint operations are carried out on the territory of third countries does not absolve the EU and its Members States from its obligations" e, ancora, che "in the framework of extraterritorial Frontex joint operations, limiting responsibility only to third countries would create a gap in the rule of law. The fact that the command and control of the Frontex teams lies with the host third country does not exonerate the Agency from its obligations as regards fundamental rights". Secondo Santos Vara, la responsabilità di Frontex deriverebbe dal fatto che la sua condotta sarebbe assimilabile a quella di un'organizzazione internazionale che assiste uno Stato nella commissione di un atto illecito, ai sensi dell'art. 14 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, in virtù del quale "an international organization which aids or assists a State or another international organization in the commission of an internationally wrongful act by the State or the latter organization is internationally responsible for doing so if: (a) the former organization does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that organization". Per ragionamenti analoghi v. infine M. Fink, J.J. Rijpma, *The Management of the European Union's External Borders*, cit., p. 424 s. e p. 427 ss.

[896] V. artt. 256 e 268 TFUE.

ti membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni"[897-898].

Dal canto suo, il reg. 2019/1896 disciplina la responsabilità extracontrattuale dell'Agenzia sulla falsariga di quest'ultima disposizione: l'art. 97, par. 4, del regolamento prevede, infatti, che "in materia di responsabilità extracontrattuale l'Agenzia risarcisce, secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri, i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni, compresi quelli connessi all'esercizio dei suoi poteri esecutivi"[899].

I presupposti per il riconoscimento della responsabilità extracontrattuale in capo all'Unione non sono definiti dai Trattati; essi sono stati elaborati dalla Corte di giustizia. Nella sua giurisprudenza, questa ha chiarito che tali presupposti sono, di norma, tre: l'illegittimità del comportamento delle Istituzioni o degli organi dell'Unione, la sussistenza di un danno effettivo e, infine, il nes-

[897] Sul ricorso per risarcimento di danni derivanti dalla responsabilità extracontrattuale dell'Unione v. in dottrina R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 373 ss.; L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 426 ss.; R. Baratta, *Commento all'art. 340 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2468 ss.

[898] Si noti che il diritto al risarcimento dei danni cagionati dalle Istituzioni e dagli agenti dell'Unione figura anche come espressione del diritto ad una buona amministrazione garantito dall'art. 41, par. 3, della Carta. La formulazione quest'ultima disposizione ricalca in larga misura quella di cui all'art. 340, secondo comma, TFUE, eccezion fatta per l'enfasi posta dalla Carta sul fatto che il risarcimento dei danni cagionati dall'Unione costituisce un diritto in capo ai singoli. D'altro canto – come confermato dall'art. 52, par. 2, della Carta stessa e dalla Spiegazione relativa all'art. 41 – l'art. 41, par. 3, della Carta, non modifica i presupposti della responsabilità extracontrattuale dell'Unione come previsti dai Trattati e interpretati dalla Corte di giustizia.

[899] Si veda anche l'art. 98, par. 1, del reg. 2019/1896, il quale prevede la possibilità di presentare un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia "per responsabilità extracontrattuale in relazione a danni causati dall'Agenzia". Su questo rimedio e sulla relativa prassi applicativa v. I. Ingravallo, *Strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, cit., p. 270 s.

so di causalità tra il danno subito e il comportamento[900]. Si tratta di presupposti cumulativi, ragion per cui, in mancanza di uno di essi, il ricorso volto a far valere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione è respinto, senza che sia necessario esaminare gli altri. Inoltre, va aggiunto che la Corte non ha alcun obbligo di seguire un determinato ordine nell'esame di detti presupposti[901].

Queste condizioni, relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione in generale, sono state recentemente applicate dal Tribunale dell'Unione in casi riguardanti presunte violazioni dei diritti fondamentali commesse da Frontex nel corso alcune attività operative condotte sul territorio degli Stati membri. Nella specie, il riferimento è rispettivamente alla sentenza *WS e altri c. Frontex* del 6 settembre 2023 e all'ordinanza *Hamoudi c. Frontex* del 13 dicembre 2023[902-903].

---

[900] V. Corte giust., sentenza 28 aprile 1971, 4/69, *Lütticke*, punto 10. Inoltre, nel caso in cui il comportamento delle Istituzioni consista nell'esercizio di poteri caratterizzati da un ampio margine di discrezionalità, è necessario dimostrare, da un lato, che la norma violata conferisce diritti in capo ai singoli e, dall'altro, che si tratta di una violazione grave e manifesta: in tal senso v. Corte giust., sentenza 4 luglio 2000, C-352/98 P, *Bergaderm*, punti 41-44.

[901] V. Corte giust., sentenza 13 dicembre 2018, C-150/17 P, *Unione europea c. Kendrion*, punto 118 e giurisprudenza ivi citata.

[902] V. Trib. UE, sentenza 6 settembre 2023, T-600/21, *WS e a. c. Frontex*, punti 52-53; ordinanza 13 dicembre 2023, T-136/22, *Hamoudi c. Frontex*, punti 19-23. Entrambe le pronunce sono state impugnate e le relative cause sono tuttora pendenti davanti alla Corte di giustizia: v. rispettivamente C-679/23 P, *WS e a. c. Frontex (Opération de retour conjointe)* e C-136/24 P, *Hamoudi c. Frontex*. Per un commento alla sentenza *WS e a. c. Frontex* v. F. Passarini, *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso* WS e altri c. Frontex, in *Eurojus*, n. 4, 2023, p. 71 ss.; E. Colombo, *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza* WS e altri c. Frontex, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 311 ss.; G. Cornelisse, *EU Boots on the Ground and Effective Judicial Protection against Frontex's Operational Powers in Return: Lessons from Case T-600/21*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 356 ss.

[903] Si noti che, prima di queste pronunce, non vi era una giurisprudenza specifica in tema di responsabilità extracontrattuale dell'Unione derivante dalla violazione dei diritti fondamentali. Cionondimeno, la dottrina si era già espressa nel senso

Ai fini della presente trattazione, è opportuno soffermarsi brevemente sulla pronuncia relativa al caso *WS e altri c. Frontex*, emessa in esito a un'azione instaurata da alcuni cittadini siriani che, dopo esser giunti in Grecia e aver ivi formalizzato la propria domanda di protezione internazionale, sono stati oggetto di un'operazione di rimpatrio verso la Turchia, posta in essere dalla Grecia con il supporto dell'Agenzia. In particolare, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale il risarcimento dei danni materiali e morali causati dalla condotta asseritamente illecita tenuta da Frontex prima, durante e dopo l'operazione di rimpatrio. Secondo i ricorrenti, se l'Agenzia avesse osservato gli obblighi relativi al rispetto dei diritti fondamentali cui è tenuta nel contesto delle operazioni congiunte – il riferimento è, nella specie, al principio del *non refoulement*, al diritto d'asilo, al divieto di espulsioni collettive, ai diritti dei minori, al divieto di trattamenti degradanti, al diritto a una buona amministrazione e alla tutela giurisdizionale effettiva – essi avrebbero

della possibilità di esperire il ricorso per il risarcimento dei danni derivanti da responsabilità extracontrattuale dell'Unione in caso di violazioni dei diritti fondamentali poste in essere dai suoi agenti e, in particolare, dal personale di Frontex: in tal senso, v. D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., p. 286 ss.; M. Fink, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable*, in *German Law Journal*, 2020, p. 532 ss. Più in generale, in tema di ricorso per il risarcimento dei danni per violazione dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, v. N. Półtorak, *Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union*, in E. Bagińska (ed.), *Damages for Violations of Human Rights. A Comparative Study of Domestic Legal Systems*, Cham, 2016, p. 427 ss., in cui si legge che il ricorso per risarcimento di danni "is not a provision to ensure compensation in case of violations of fundamental rights (but of course also covers such violations)" (p. 429) e, ancora, che "currently, the action for damages can also be a consequence of the infringement of the provisions of the CFR" (p. 434). Dal canto suo, anche il Tribunale dell'Unione aveva affermato che la violazione dei diritti fondamentali dei singoli era idonea, in astratto, a far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea: in questo senso v. Trib. UE, sentenza 23 novembre 2011, T-341/07, *Sison c. Consiglio*, punto 75.

ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale e non sarebbero stati illecitamente rimpatriati in Turchia[904].

L'analisi del Tribunale ha preso le mosse dal presupposto inerente al nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento dell'Agenzia. Il Tribunale ha escluso la sussistenza di tale nesso argomentando che, secondo il diritto dell'Unione, la competenza ad adottare le decisioni di rimpatrio e a statuire sulle domande di protezione internazionale non spetta a Frontex, bensì agli Stati membri; per contro, alcun potere decisionale è attribuito all'Agenzia, che si limita a fornire supporto tecnico e operativo agli Stati membri nell'ambito delle operazioni di rimpatrio da essi condotte[905].

Constatata l'inesistenza del nesso causale diretto tra il danno invocato e la condotta di Frontex, il Tribunale ha rigettato il ricorso senza esaminare gli altri due presupposti della responsabilità extracontrattuale, stante il loro carattere cumulativo[906-907].

Per quanto qui più interessa, la pronuncia in esame evidenzia la stretta correlazione che intercorre tra i poteri dell'Agenzia e le relative responsabilità. In altri termini, è il soggetto dotato dei poteri decisionali e di controllo ad assumere la responsabilità per la relativa condotta e per gli eventuali danni da essa derivanti. Del resto, come sottolineato dallo stesso Tribunale, questa logica è sottesa anche al regolamento Frontex: infatti, esso prevede, da un lato, che le operazioni condotte sul territorio degli Stati membri si svolgano sotto il controllo dello Stato membro ospitante e, dall'altro, che "quando i membri delle squadre operano in uno Stato mem-

[904] Trib. UE, T-600/21, *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 57.

[905] *Ibidem*, punto 66.

[906] *Ibidem*, punto 72.

[907] Un ragionamento diverso è stato svolto dall'AG Ćapeta nelle sue conclusioni, presentate il 12 giugno 2025, in sede di procedimento d'impugnazione della pronuncia del Tribunale. Per un commento v. L. Salzano, *"We Were Just Cooperating!" The Case for Frontex' Fundamental Rights Obligations*, in *Verfassungsblog*, 30 luglio 2025, disponibile *online*.

bro ospitante, tale Stato membro è responsabile [...] degli eventuali danni da loro causati durante le loro operazioni"[908].

Come detto in apertura del presente paragrafo, una regola analoga vale anche, *mutatis mutandis*, per le operazioni che l'Agenzia conduce sul territorio dei Paesi terzi in forza degli accordi sullo *status*: essi, infatti, prevedono che il personale dell'Agenzia agisce sul territorio del Paese partner sotto il comando e il controllo delle autorità di quest'ultimo, il quale assume la responsabilità per i danni causati dai membri delle squadre nel corso delle attività[909].

L'applicazione della giurisprudenza *WS e altri c. Frontex* alle violazioni dei diritti fondamentali commesse dai membri delle squadre nel contesto di azioni condotte sul territorio di Paesi terzi potrebbe condurre a escludere la responsabilità dell'Agenzia, poiché quest'ultima non dispone, in linea di principio, del potere di controllo sulle operazioni.

Cionondimeno, un'attenta analisi del complesso quadro giuridico che stabilisce i compiti dei membri delle squadre e le relative modalità di esercizio induce a ritenere che Frontex mantenga un certo potere decisionale sulle operazioni in questione. Nel giungere a una simile conclusione, è opportuno valorizzare i seguenti elementi.

Innanzitutto, il personale dell'Agenzia inviato nel Paese terzo agisce nell'ambito di una cornice giuridica, l'accordo sullo *status*, che è il frutto del mutuo consenso tra l'Unione e lo Stato partner. Lo stesso vale per il piano operativo, che regola nel dettaglio gli aspetti organizzativi e procedurali di ogni azione: si tratta di uno strumento concordato tra Frontex e lo Stato terzo.

Inoltre, il potere di quest'ultimo di dirigere le operazioni è controbilanciato da alcuni "contrappesi" che consentono all'Agenzia di

[908] Trib. UE, T-600/21, *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 66, dove il Tribunale richiama l'art. 42, parr. 1 e 2, del reg. 2016/1624, vigente all'epoca dei fatti di causa. Si noti che disposizioni analoghe si ritrovano anche nel reg. 2019/1896: cfr. gli artt. 40, par. 3, e 42, parr. 1 e 2, del reg. 2016/1624, con gli artt. 82, par. 4, e 84, parr. 1 e 2, del reg. 2019/1896.

[909] Nello stesso senso v. anche M. Fink, N. Idriz, *Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Aylum Policies?*, cit., p. 135.

mantenere un certo grado di controllo sulle attività: le autorità del Paese ospitante possono impartire istruzioni alle squadre soltanto a condizione che siano conformi al piano operativo[910]. In caso contrario, il funzionario di coordinamento informa le competenti autorità del Paese terzo e il direttore esecutivo di Frontex; quest'ultimo "può prendere le misure opportune, inclusa la sospensione o la cessazione dell'attività operativa"[911]. Il direttore esecutivo può adottare le stesse misure e può, altresì, decidere di revocare il finanziamento relativo all'attività operativa in questione laddove il Paese terzo non rispetti le disposizioni dell'accordo sullo *status* o del piano operativo[912].

Ancora, gli accordi sullo *status* contengono delle disposizioni specifiche volte a evitare violazioni dei diritti fondamentali nel corso delle attività svolte in base agli accordi stessi. In particolare, il direttore esecutivo deve astenersi dall'avviare una determinata operazione "qualora ritenga che [essa] possa implicare o comportare gravi e/o persistenti violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale"[913]. Del pari, laddove l'operazione in questione sia in corso, il direttore esecutivo è tenuto a sospenderla, cessarla o revocare il relativo finanziamento nel caso in cui ritenga che "si siano verificate o possano verificarsi violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o probabilmente destinate a persistere"[914].

Gli elementi qui richiamati mettono in evidenza che la condotta dei membri delle squadre non è determinata unicamente dal Paese

---

[910] In tal senso, v. anche l'art. 43, par. 1, del reg. 2019/1896, secondo cui "in caso di cooperazione con un paese terzo ai sensi dell'accordo sullo status, [quest'ultimo] impartisce istruzioni alle squadre conformemente al piano operativo".

[911] V. l'art. 7, par. 4, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[912] V. l'art. 18, par. 2, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[913] V. l'art. 3, par. 2, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[914] V. l'art. 18, par. 4, del nuovo modello di accordo sullo *status*. Si noti che, stando agli accordi sullo *status* di prima generazione, la sospensione o la cessazione di azioni lesive dei diritti fondamentali era una mera facoltà per il direttore esecutivo, non un obbligo, come previsto dagli accordi di seconda generazione: v. ad es. l'art. 5, par. 3, dell'accordo sullo *status* di prima generazione concluso dall'Unione con l'Albania, cit.

terzo, influendo su di essa anche, in certa misura, il controllo esercitato dall'Unione e, in particolare, da Frontex, tanto nella fase antecedente quanto in quella contestuale allo svolgimento delle attività operative. Una simile influenza potrebbe, in certi casi, giustificare la sussistenza di un'autonoma responsabilità in capo all'Agenzia per le condotte lesive dei diritti fondamentali poste in essere dai membri delle squadre nell'esercizio di atti *iure imperii*. In altri termini, la valorizzazione dei poteri decisionali riconosciuti all'Agenzia e, in particolare, al suo direttore esecutivo, potrebbe rafforzare il legame tra il danno subito e il comportamento illegittimo di Frontex, legame necessario affinché coloro che ritengono di aver subito violazioni dei diritti fondamentali nel contesto delle attività svolte in forza degli accordi sullo *status* possano vedersi riconosciuto il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 340, secondo comma, TFUE.

In chiusura, vale la pena precisare un ultimo aspetto. Sembra corretto ritenere che la responsabilità diretta dell'Agenzia possa essere fatta valere in caso di violazioni dei diritti fondamentali commesse dal personale statutario di Frontex. Più problematico appare, invece, agire ai sensi dell'art. 340, secondo comma, TFUE, invocando la responsabilità dell'Agenzia per le violazioni poste in essere dal personale proveniente dagli Stati membri. Infatti, la responsabilità extracontrattuale dell'Unione è limitata ai "soli atti degli agenti che, in forza di un rapporto interno e diretto, costituiscono la necessaria appendice dei compiti che devono svolgere le istituzioni"[915]. In altri termini, la sussistenza di un rapporto di lavoro tra l'agente in questione e l'Unione europea è un requisito necessario per poter affermare la responsabilità in capo a quest'ultima[916]. La circostanza per cui il personale distaccato dagli Stati membri presso l'Agenzia non è ad essa legato da alcun rapporto di lavoro diretto sembrerebbe escludere che

[915] V. in tal senso Corte giust., sentenza 10 luglio 1969, C-10/69, *Sayag et al c. Leduc et al*, punti 7/8; Trib. UE, ordinanza 26 ottobre 2005, T-124/04, *Ouariachi c. Commissione*, punto 18.

[916] Sul punto v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 375.

Frontex possa essere chiamato a rispondere dei comportamenti illeciti posti in essere dal personale non statutario.

7. L'immunità dei membri delle squadre

I membri delle squadre Frontex che operano sul territorio dei Paesi terzi in forza degli accordi sullo *status* godono dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato partner.

Come detto nel par. 4, il nuovo modello di accordo sullo *status* disciplina l'immunità dalla giurisdizione penale del Paese terzo in modo diverso rispetto all'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa.

La prima è, per così dire, automatica, nel senso che sussiste *ab origine*, salvo intervenga la revoca da parte del direttore esecutivo di Frontex o delle autorità nazionali competenti, a seconda che si tratti di personale statutario o proveniente dagli Stati membri. Inoltre, l'immunità dalla giurisdizione penale del Paese terzo è generale, nel senso che copre tanto gli atti *iure imperii* quanto quelli *iure gestionis*[917].

L'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa è, invece, limitata agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali. In aggiunta, essa è concessa con un apposito atto del direttore esecutivo dell'Agenzia, diversamente da quanto avviene per l'immunità dalla giurisdizione penale. Nella specie, prima dell'avvio di un procedimento civile o amministrativo contro un membro delle squadre davanti a un giudice del Paese terzo, il direttore esecutivo dell'Agenzia "certifica al suddetto giudice se l'atto in questione è stato compiuto dal membro della squadra nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali". In caso affermativo, il procedimento non è avviato, essendo l'atto in questione coperto dall'immunità. Se, invece, il direttore esecutivo certifica che si tratta di un atto *iure gestionis* e, pertanto, non coperto dall'immunità, il procedimento può essere avviato. Gli accordi sullo

[917] V. l'art. 12, par. 3, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

status precisano che la certificazione del direttore esecutivo è vincolante per il giudice del Paese partner, il quale "non può contestarla"[918].

In realtà, soltanto l'accordo sullo *status* concluso dall'Unione con la Moldavia ha recepito questa disciplina. Gli accordi di seconda generazione stipulati con gli altri Paesi terzi, invece, prevedono, analogamente agli accordi di prima generazione, un regime unico: l'immunità dalla giurisdizione, sia essa penale, civile o amministrativa, è limitata agli atti *iure imperii* ed è concessa, attraverso apposita certificazione, dal direttore esecutivo dell'Agenzia[919].

Ciò è dovuto, verosimilmente, al fatto che il regime estremamente favorevole ai membri delle squadre previsto dal nuovo modello di accordo sullo *status* ha incontrato il disaccordo dei Paesi partner.

Dal canto suo, anche la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo ha espresso delle riserve nei confronti di tale disciplina, ritenendo che l'immunità concessa ai membri delle squadre sia eccessivamente ampia e sproporzionata rispetto ai compiti ad essi assegnati. Secondo detta commissione, previsioni del genere creano delle lacune sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità dei membri delle squadre in caso di violazione dei diritti fondamentali, favorendo in tal modo il rischio della loro impunità[920].

A tale riguardo, va sottolineato che l'immunità prevista dagli accordi sullo *status* impedisce di avviare procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali dei Paesi partner contro i membri delle squadre, ma non esenta questi ultimi dalla giurisdizione degli Stati membri. In particolare, quanto alla responsabilità del personale dell'Agenzia

---

[918] V. l'art. 12, par. 4, del nuovo modello di accordo sullo *status*, cit.

[919] V. l'art. 12, parr. 3 e 4 di tutti gli accordi sullo *status* di seconda generazione.

[920] V. commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, relazione A9-0358/2023, del 14 novembre 2023, su una raccomandazione del Parlamento europeo riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania, disponibile *online*. Si veda, in particolare, la motivazione che correda la proposta di raccomandazione.

proveniente dagli Stati membri, essa può essere accertata dagli organi giurisdizionali nazionali conformemente alle rispettive norme interne[921]. Con riferimento, invece, alla responsabilità del personale statutario, potrebbero porsi delle difficoltà, soprattutto sotto il profilo penalistico: qualora gli atti aventi rilevanza penale commessi dai funzionari alle dipendenze dell'Agenzia fossero coperti dall'immunità, l'inesistenza di un giudice penale europeo ne comporterebbe l'impunità, salvo l'esercizio della giurisdizione penale da parte dello Stato membro di cittadinanza del funzionario[922].

Per tali ragioni il Parlamento europeo, nella sua raccomandazione del 22 novembre 2023 concernente i negoziati relativi all'accordo sullo *status* tra l'Unione e la Mauritania, ha esortato la Commissione e Frontex a garantire che i membri delle squadre cui è concessa l'immunità "continuino a rispondere delle proprie azioni a norma del diritto dell'UE o degli Stati membri". Inoltre, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad adottare, in collaborazione con il direttore esecutivo di Frontex, delle linee guida per specificare le condizioni in presenza delle quali viene concessa e revocata l'immunità, auspicando che un ruolo rilevante a questo riguardo sia assegnato a un soggetto imparziale quale il responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia, anziché al suo direttore esecutivo[923].

---

[921] In proposito, v. anche l'art. 43, par. 5, del reg. 2019/1896, il quale statuisce che "i membri delle squadre che non sono personale statutario restano soggetti alle misure disciplinari dei rispettivi Stati membri di appartenenza. Lo Stato membro di appartenenza predispone adeguate misure disciplinari o di altra natura ai sensi del proprio diritto interno relativamente alle violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale nel corso di una qualsiasi attività operativa dell'Agenzia".

[922] Si noti che la responsabilità penale del personale statutario per atti compiuti all'interno del territorio dell'Unione è regolata dall'art. 85 del reg. 2019/1896, che assimila il personale statutario al personale dello Stato membro ospitante per quanto riguarda i reati che potrebbe commettere o di cui potrebbe essere vittima.

[923] V. raccomandazione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI)), punti 6.1. lett. c) e 6.2. lett. d).

8. (segue) La certificazione del direttore esecutivo di Frontex

Come detto, gli accordi sullo *status* prevedono che il direttore esecutivo di Frontex riconosca ai membri delle squadre l'immunità dalla giurisdizione del Paese terzo per mezzo di una certificazione attestante che l'atto in questione è stato compiuto nell'esercizio delle funzioni. Tale certificazione vincola il giudice dello Stato terzo, che non può contestarla.

In questo contesto, alcune problematiche potrebbero porsi in relazione a una certificazione che concedesse l'immunità a fronte di una violazione commessa da un membro delle squadre al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni. Nello specifico, ci si potrebbe interrogare sui rimedi a disposizione del soggetto terzo leso cui sarebbe impedita l'azione contro il responsabile delle violazioni davanti agli organi giurisdizionali dello Stato partner a causa di una simile certificazione.

Innanzitutto, questi potrebbe proporre un'azione risarcitoria nei confronti del Paese terzo il quale, stando a quanto previsto dagli accordi sullo *status*, è responsabile dei danni cagionati dai membri delle squadre nel compimento di atti *iure imperii*[924].

Inoltre, potrebbe darsi l'esistenza di rimedi dal punto di vista dell'ordinamento interno dello Stato partner: nella specie, qualora esso preveda la cedevolezza degli accordi internazionali in contrasto con i principi costituzionali, è ipotizzabile l'azionabilità di meccanismi di diritto interno atti a vagliare la validità degli atti del direttore di Frontex, esecutivi dell'accordo internazionale, alla luce delle norme costituzionali a garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale. In tal modo, i giudici del Paese terzo potrebbero dichiarare invalido l'accordo sullo *status* nella misura in cui consente al diret-

[924] Non è peraltro da escludere che una certificazione che copra d'immunità atti compiuti dal personale dell'Agenzia *iure privatorum* possa provocare il sorgere di una controversia internazionale tra il Paese partner e l'Unione europea, controversia da risolversi, su espressa previsione degli accordi sullo *status*, in via negoziale tra le Parti.

tore esecutivo di Frontex di estendere l'immunità dei membri delle squadre oltre l'ambito degli atti *iure imperii*.

Ci si potrebbe poi chiedere, con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, se il soggetto terzo leso possa impugnare la certificazione del direttore esecutivo davanti alla Corte di giustizia per ottenerne l'annullamento, ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.

A tale quesito sembrerebbe potersi rispondere affermativamente: ciò in quanto, da un lato, la certificazione sembra possedere i criteri stabiliti dal Trattato per l'impugnabilità degli atti e, dall'altro, il soggetto terzo leso potrebbe rientrare all'interno della categoria dei c.d. ricorrenti non privilegiati[925].

[925] Sul ricorso d'annullamento in generale, con particolare riferimento agli atti impugnabili, alla legittimazione ad agire dei c.d. ricorrenti non privilegiati e ai vizi di legittimità che possono essere fatti valere v. in dottrina C. Iannone, *Commento all'art. 263 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2047 ss.; L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 392 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 335 ss. Si noti che il ricorso volto all'annullamento della certificazione del direttore esecutivo dell'Agenzia sembra essere uno dei rari casi in cui sussistono i presupposti necessari per esperire l'azione di annullamento di atti dell'Agenzia. Vero è che, in astratto, l'art. 98, par. 1, del reg. 2019/1896, prevede la possibilità di presentare "un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per l'annullamento di atti dell'Agenzia destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, ai sensi dell'articolo 263 TFUE". Tuttavia, nella prassi, il ricorso d'annullamento si rivela un rimedio inadeguato per verificare la legittimità dell'azione di Frontex. Ciò è dovuto, in parte, al fatto che gli atti posti in essere dal personale dell'Agenzia che hanno un impatto sui singoli non sono atti giuridici: si tratta, perlopiù, di atti materiali e di comportamenti, in quanto tali irrilevanti ai fini del ricorso *ex* art. 263 TFUE. Per altro verso, la scarsa utilizzabilità del ricorso d'annullamento contro gli atti dell'Agenzia è causata, come rilevato in dottrina, dalla "difficoltà di configurare atti dell'Agenzia produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi, che ne siano destinatari o che comunque li riguardino 'direttamente e individualmente'. Sembra, infatti, arduo qualificare tali gli atti dell'Agenzia aventi un carattere generale, così come le decisioni del suo Consiglio di amministrazione e del Direttore esecutivo": in tal senso v. I. Ingravallo, *Strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle*

Per quanto concerne il primo profilo, com'è noto, l'art. 263, primo comma, TFUE, considera impugnabili gli atti di Istituzioni, organi e organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. Orbene, la certificazione del direttore esecutivo è un atto atipico di un organo dell'Unione, vale a dire l'Agenzia, dotato di efficacia vincolante nei confronti del giudice dello Stato terzo.

Con riguardo, poi, alle persone fisiche o giuridiche legittimate a proporre il ricorso d'annullamento, l'art. 263, quarto comma, TFUE, stabilisce che "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre [...] un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione".

Il soggetto leso potrebbe rientrare all'interno della seconda ipotesi: pur non essendo il destinatario formale della certificazione, essa lo riguarda direttamente e individualmente. A tale riguardo, va premesso che, di norma, i ricorsi di annullamento proposti da ricorrenti rientranti in questa categoria hanno ad oggetto atti destinati, alternativamente, a persone fisiche o giuridiche diverse dal ricorrente o agli Stati membri[926]. La peculiarità del caso in esame sta nel fatto che la certificazione del direttore esecutivo è formalmente indirizzata a un organo di un Paese terzo. Cionondimeno, sembra che il soggetto leso sia riguardato in modo diretto e individuale dall'atto in questione: infatti, da un lato, questi è pregiudicato direttamente dalla certificazione – che gli impedisce di agire davanti al giudice dello Stato terzo contro l'autore della violazione – e non da successivi atti di attuazione della stessa. D'altro lato, il soggetto

attività operative di Frontex, cit., p. 268. Per considerazioni analoghe v. anche M. Fink, J.J. Rijpma, *The Management of the European Union's External Borders*, cit., p. 428 s.; M. Fink, N. Idriz, *Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Aylum Policies?*, cit., p. 137 ss.

[926] Sul punto v. L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 403 ss.

leso sembra essere individualmente riguardato dalla certificazione, come prescritto dalla formula *Plaumann* e dalla giurisprudenza ad essa ispirata: detta certificazione, infatti, produce effetti in misura particolare sulla sua sfera giuridica individuale, in quanto gli impedisce di ottenere tutela giurisdizionale per il pregiudizio subito in conseguenza degli atti (ingiustamente) coperti dall'immunità[927].

Qualora il soggetto leso abbia instaurato, davanti al giudice del Paese terzo, il procedimento che ha portato all'adozione della certificazione in questione, questi potrebbe fornire la prova della sussistenza delle condizioni sopra citate dimostrando di aver avviato tale procedimento: in mancanza della sua iniziativa, infatti, l'Agenzia non si sarebbe pronunciata sull'immunità del proprio personale.

Quanto poi al vizio invocabile nell'ambito del ricorso di annullamento, il soggetto potrebbe lamentare la "violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione"[928]: tale vizio concerne la violazione di qualunque norma giuridica superiore rispetto all'atto impugnato inclusi, per quanto qui interessa, il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali conclusi dall'Unione[929]. Invero, la certificazione che concedesse l'immunità al personale dell'Agenzia per atti compiuti *iure gestionis* si porrebbe in contrasto, oltreché con gli stessi accordi sullo *status*, anche con

[927] V. Corte giust., sentenza 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann c. Commissione della Comunità economica europea*. Nella c.d. formula *Plaumann*, la Corte di giustizia ha affermato che "chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari": sul punto v. in dottrina C. Iannone, *Commento all'art. 263 TFUE*, cit., p. 2060 ss.; L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 406 ss.

[928] V. l'art. 263, secondo comma, TFUE.

[929] L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 417 s.; R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 346.

i principi del diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli organi statali stranieri[930].

L'accoglimento del ricorso conduce all'annullamento dell'atto impugnato[931]: conseguentemente, il direttore esecutivo sarebbe tenuto al riesame della situazione, al fine dell'emanazione di una nuova certificazione.

Inoltre, in linea con quanto prescritto dall'art. 266, secondo comma, TFUE, resta salvo il diritto del soggetto terzo leso di agire *ex* art. 340, secondo comma, TFUE, per far valere la responsabilità extracontrattuale dell'Agenzia per il comportamento illegittimo del suo direttore esecutivo.

[930] Su questo argomento v. B. Conforti, *In tema di immunità funzionale degli organi statali stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 5 ss.
[931] V. artt. 264, primo comma, e 266, primo comma, TFUE.

PARTE TERZA

Gli strumenti non vincolanti della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea

CAPITOLO VII

Gli strumenti del dialogo politico

1. Il dialogo politico regionale e bilaterale

La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea si fonda su una strategia complessiva di lungo periodo, denominata Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (*Global Approach to Migration and Mobility*, nell'acronimo inglese "GAMM")[932].

Questa strategia è volta a perseguire quattro finalità principali: l'agevolazione della migrazione legale e della mobilità, la riduzione dell'immigrazione irregolare e della tratta degli esseri umani, il rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo e, infine, l'aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo[933].

Tra gli strumenti propulsivi dell'Approccio globale vi sono i dialoghi su migrazione e mobilità: essi "costituiscono il processo

---

[932] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def.

[933] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 7.

fondamentale per trasporre la politica di migrazione dell'UE nelle relazioni esterne dell'Unione"[934].

Tali dialoghi mirano a instaurare un contesto di fiducia con i Paesi terzi coinvolti, che consenta di identificare gli interessi comuni sulla cui base fondare una cooperazione operativa vantaggiosa sia per l'Unione e per gli Stati membri che per i suoi partner[935].

I dialoghi su migrazione e mobilità sono, di norma, inseriti all'interno di un più ampio quadro di relazioni tra l'Unione e i Paesi terzi – il riferimento è, ad esempio, ai partenariati strategici, agli accordi di associazione, partenariato e cooperazione, ai consigli congiunti di cooperazione o ai sottocomitati su giustizia, libertà e sicurezza – e si svolgono, ove opportuno, in conformità alla PESC. In tal modo, la politica migratoria è integrata con gli altri settori dell'azione esterna dell'Unione, nel rispetto del principio di coerenza di cui all'art. 21, par. 3, TUE[936].

I dialoghi possono essere condotti sia ad alto livello – per il tramite di riunioni periodiche tra alti funzionari, piani d'azione, strumenti di cooperazione e, se necessario, meccanismi di controllo – che a livello locale, mediante le delegazioni dell'Unione.

---

[934] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 5.

[935] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 5.

[936] A questo riguardo, particolare rilevanza assume il nesso tra la politica migratoria e quella di cooperazione allo sviluppo, al punto che la massimizzazione dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo costituisce, come detto, uno dei quattro pilastri su cui si fonda l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità: per un'analisi della sinergia tra politica migratoria e cooperazione allo sviluppo v. M. Guidi, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, cit., p. 23 ss.

Essi possono svolgersi a livello regionale – ossia con gruppi di Paesi terzi di una determinata area geografica – oppure a livello bilaterale.

Il dialogo regionale è instaurato con una dichiarazione politica adottata a livello ministeriale, di norma con la partecipazione della Commissione, il che assicura il coinvolgimento tanto degli Stati membri quanto dell'Unione nel processo di avvio del dialogo e di definizione delle sue linee direttrici[937].

Il dialogo consiste nella predisposizione di incontri regolari, a vari livelli, in cui si formulano raccomandazioni e si discute dell'attuazione delle stesse[938]. In alcuni casi, un comitato direttivo o un gruppo di partecipanti ne stabilisce le linee direttrici[939].

I dialoghi regionali vengono lanciati con i Paesi terzi appartenenti a regioni di origine e transito dei flussi migratori allo scopo di favorire il perseguimento delle finalità dell'Approccio globale[940].

Quanto ai dialoghi regionali attualmente in essere, si deve menzionare anzitutto quello con i Paesi della politica di vicinato, in particolare del Mediterraneo meridionale e del partenariato orientale: in questi casi le dimensioni della migrazione e della mobilità sono

[937] Tuttavia, in un particolare caso, quello del dialogo tra l'Unione ed il gruppo dei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i c.d. Paesi ACP), esso è stato avviato con le controparti dalla sola Commissione, trattandosi di uno strumento adottato in attuazione dell'accordo di Cotonou (ora sostituito dall'accordo di Samoa), un accordo di associazione misto alla cui attuazione è preposta la Commissione in rappresentanza sia dell'Unione che degli Stati membri: v. al riguardo P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 24.

[938] D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, cit., p. 26 s.

[939] Il processo di Rabat, ad esempio, è guidato da un comitato direttivo composto da Belgio, Burkina Faso, Guinea, Francia, Italia, Marocco, Senegal, Spagna, Commissione europea e Commissione ECOWAS.

[940] Cionondimeno, alcuni processi presentano una finalità più specifica: il processo di Khartoum, ad esempio, mira principalmente al contrasto della tratta degli esseri umani e del traffico dei migranti, mentre il quadro di partenariato orientale sulla migrazione e l'asilo è volto allo sviluppo della mobilità e al contrasto dell'immigrazione irregolare.

correlate alla cooperazione in materia politica, economica, sociale e di sicurezza[941].

Maggiormente incentrato sulla tematica migratoria è, invece, il partenariato UE-Africa, condotto rispettivamente mediante i processi di Rabat, per quanto riguarda i flussi provenienti dall'Africa occidentale, e di Khartoum per quelli provenienti dal Corno d'Africa.

Ulteriori esempi sono, ad est, il processo di Praga, specificamente dedicato al dialogo sulla migrazione, il processo di Budapest e il quadro di partenariato orientale sulla migrazione e l'asilo (nell'acronimo inglese "*EaP*").

Vi sono infine il dialogo tra l'Unione e il gruppo dei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i c.d. Paesi ACP), volto a rafforzare gli aspetti operativi delle clausole relative alla migrazione contenute nell'accordo di Cotonou, ora sostituito dall'accordo di Samoa[942], nonché il dialogo tra l'Unione e la regione dell'America Latina e dei Caraibi, avviato con la dichiarazione di Lima del 2008, che mira a identificare problemi comuni e settori di cooperazione, anche avvalendosi dell'attività di esperti nominati da ciascuna Parte[943].

I dialoghi regionali intrattenuti dall'Unione sollevano due principali problematiche.

La prima attiene al difetto di coordinamento tra i numerosi dialoghi instaurati dall'Unione e dagli Stati membri con le medesime controparti: ciò porta a sovrapposizioni dal punto di vista geografico e tematico, con una conseguente inutile moltiplicazione delle risorse messe in campo[944].

---

[941] Deve peraltro precisarsi che con i Paesi della politica di vicinato l'Unione intrattiene anche dialoghi di carattere bilaterale, su cui v. *infra*.

[942] V. gli artt. 62 ss. dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra.

[943] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 8 s.

[944] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al

La seconda concerne la scarsa efficacia dei partenariati per il pieno raggiungimento di importanti obiettivi quali la riduzione dei costi della mobilità internazionale e della c.d. fuga dei cervelli, il rafforzamento del nesso migrazione-sviluppo e la diffusione delle informazioni sulle opportunità di migrazione legale[945].

Per affrontare dette criticità e garantire un miglior coordinamento tra le diverse iniziative, sono stati lanciati *summit* e conferenze che hanno visto il coinvolgimento dell'Unione e di tutti gli attori partecipanti ai vari processi. Ne sono esempi, da un lato, il *summit* di La Valletta del novembre 2015, cui hanno partecipato gli Stati coinvolti nei processi di Rabat e Khartoum, la Commissione europea, la Commissione dell'Unione Africana e quella dell'ECOWAS e, dall'altro, la conferenza di vertice sui Balcani occidentali dello stesso anno.

Quanto al dialogo bilaterale, esso persegue gli stessi obiettivi del dialogo regionale; tuttavia, diversamente da quest'ultimo, si caratterizza per un taglio più tecnico e può portare all'elaborazione di iniziative congiunte più dettagliate. In particolare, il dialogo bilaterale può assumere la forma dei partenariati per la mobilità (*Mobility Partnerships*, nell'acronimo inglese "MP") o delle agende comuni su migrazione e mobilità (*Common Agendas on Migration and Mobility*, nell'acronimo inglese "CAMMs")[946]. A questi strumenti è dedicato il paragrafo seguente.

Il dialogo bilaterale può altresì essere istituito in attuazione delle clausole migratorie inserite in più ampi accordi internazionali di associazione, cooperazione e partenariato conclusi dall'Unione europea con i Paesi terzi. In tali casi, il dialogo bilaterale è di norma condotto dai comitati congiunti costituiti in seno agli accordi stes-

---

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 8 s.

[945] D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, cit., p. 27.

[946] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 426.

si[947]. Questo perché la Commissione concepisce i dialoghi bilaterali come strumenti avviati con un numero limitato di partner strategici a completamento dei processi regionali e auspica che siano istituiti in collegamento con accordi concernenti tutti gli aspetti della cooperazione tra l'Unione e il Paese terzo interessato[948].

Nella stessa direzione va anche la strategia basata sui partenariati globali, inaugurata dalla Commissione con il memorandum d'intesa UE-Tunisia del 2023. Come si spiegherà nel par. 3, tale approccio consiste nell'adozione di strumenti non vincolanti che riguardano molteplici settori di cooperazione, tra cui figurano, oltre alla migrazione, il rafforzamento della stabilità macro-economica dei Paesi partner, lo sviluppo degli scambi commerciali e interpersonali, nonché la transizione energetica e quella digitale[949].

2. I partenariati per la mobilità e le agende comuni su migrazione e mobilità

Come anticipato, l'avvio di un dialogo bilaterale può preludere alla conclusione di un partenariato per la mobilità: la firma del secondo conduce, di norma, alla parallela cessazione del primo, poiché la cooperazione prosegue all'interno della cornice del partenariato. Fanno eccezione i dialoghi sorti sulla base delle clausole in materia migratoria contenute negli accordi di associazione e cooperazione, che continuano ad essere condotti attraverso i comitati congiunti istituiti in seno agli accordi stessi[950].

---

[947] È il caso, ad esempio, degli accordi di associazione con i Paesi balcanici e con la Turchia.

[948] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 10.

[949] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 12 marzo 2024, Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo, COM(2024) 126 final, p. 14 ss.

[950] P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 29.

I partenariati per la mobilità rappresentano la forma di dialogo politico più strutturata e di lungo periodo tra l'Unione europea e gli Stati membri, da un lato, e i Paesi terzi interessati, dall'altro.

Questi strumenti sono stati elaborati dalla Commissione nel 2007 in risposta alle sollecitazioni del Consiglio europeo, il quale auspicava un più alto grado di integrazione delle opportunità di migrazione legale nelle politiche esterne dell'Unione, al fine di sviluppare forme di partenariato più equilibrate con i Paesi terzi[951].

La Commissione proponeva allora l'adozione di "pacchetti mobilità", da essa denominati partenariati, concepiti come strumenti che fornissero un quadro generale per la gestione dei flussi migratori legali tra l'Unione e gli Stati terzi e che riunissero tutte le opportunità offerte sia dagli Stati membri che dall'allora Comunità, nel rispetto della suddivisione delle competenze prevista dai Trattati[952-953].

Gli obiettivi dei partenariati sono una migliore gestione dei flussi legali e l'agevolazione della migrazione circolare nei confronti dei cittadini di quei Paesi terzi che "sono disposti a impegnarsi seriamente per combattere l'immigrazione illegale"[954]. In altre parole, i partenariati sono volti a conciliare l'interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri alla gestione ordinata dei flussi e al contrasto

[951] Sull'origine dei partenariati per la mobilità v. F. Tittel-Mosser, *Implementing EU Mobility Partnerships. Putting Soft Law into Practice*, London, New York, 2020, p. 15 ss.

[952] V. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 16 maggio 2007, Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi, COM(2007) 248 def.

[953] La partecipazione degli Stati membri come soggetti distinti dall'Unione alla fase di adozione dei partenariati si rende necessaria in virtù della clausola di cui all'art. 79, par. 5, TFUE, che riserva la determinazione dei volumi di ingresso di cittadini degli Stati terzi per motivi di lavoro sul territorio dell'Unione alla sovranità esclusiva degli Stati membri.

[954] Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi, COM(2007) 248 def, cit., p. 2.

all'immigrazione irregolare con quello dei Paesi terzi alla facilitazione dell'emigrazione regolare dei propri cittadini verso il continente europeo.

Come contropartita rispetto all'impegno dei partner a concludere accordi di riammissione, a migliorare il controllo delle proprie frontiere e a combattere il traffico dei migranti, l'Unione e gli Stati membri garantiscono l'apertura di canali preferenziali per l'accesso al mercato del lavoro e prestano assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo delle capacità di gestione dei flussi[955].

Ad oggi sono stati istituiti nove partenariati per la mobilità con i seguenti Paesi terzi: Capo Verde[956], Moldavia[957], Georgia[958], Armenia[959], Marocco[960], Azerbaigian[961], Tunisia[962], Giordania[963] e Bielorussia[964].

---

[955] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 426.

[956] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde, Bruxelles, 21 maggio 2008, doc. 9460/08, ADD 2.

[957] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova, Bruxelles, 21 maggio 2008, doc. 9460/08, ADD 1.

[958] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, Bruxelles, 20 novembre 2009, doc. 16396/09, ADD 1.

[959] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia, Bruxelles, 6 ottobre 2011, doc. 14963/11, ADD 1.

[960] Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, Bruxelles, 3 giugno 2013, doc. 6139/13, ADD 1 REV 3.

[961] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its participating Member States, Bruxelles, 5 dicembre 2013.

[962] Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants, Bruxelles, 3 marzo 2014.

[963] Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States, Bruxelles, 9 ottobre 2014.

[964] Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its participating Member States, Lussemburgo, 13 ottobre 2016.

In generale, i partner strategici selezionati per l'avvio dei partenariati per la mobilità sono i Paesi del vicinato orientale e del Mediterraneo, diversamente dalle agende comuni su migrazione e mobilità, concluse invece con Paesi terzi non limitrofi all'Unione.

Quanto alla procedura di adozione dei partenariati, essa è modellata sul procedimento di conclusione degli accordi misti tra l'Unione e gli Stati membri, da una parte, e i Paesi terzi, dall'altra; la loro natura non vincolante consente di sottrarli alle difficoltà normalmente connesse alla stipulazione di veri e propri accordi misti, così come al controllo da parte del Parlamento europeo e della Corte di giustizia.

Essi sono negoziati principalmente dalla Commissione, sulla base degli indirizzi politici del Consiglio (simili alle direttive di negoziato impartite dal Consiglio ai sensi dell'art. 218, par. 2, TFUE), con la partecipazione della presidenza del Consiglio, dei rappresentanti degli Stati membri e del Paese terzo, nonché delle agenzie dello SLSG. I partenariati sono poi istituiti per mezzo di una dichiarazione congiunta firmata dall'Unione, dagli Stati membri partecipanti e dal Paese terzo.

I partenariati sinora avviati presentano una struttura ben definita.

Nel preambolo, le Parti richiamano la cornice giuridica entro la quale è instaurato il partenariato[965], riaffermano il loro impegno a concludere parallelamente un accordo di riammissione e un accordo di facilitazione del rilascio dei visti[966] e concordano nell'istituire un partenariato per la mobilità basato sul principio di condizionalità.

Il testo della dichiarazione individua delle aree tematiche principali relativamente alle quali le Parti enucleano alcuni obiettivi da

[965] Si tratta, di norma, di accordi di associazione, partenariato e cooperazione precedentemente stipulati tra le Parti e di preesistenti strumenti di dialogo politico regionale e bilaterale.

[966] A differenza delle agende comuni su migrazione e mobilità, i partenariati per la mobilità comprendono sempre la negoziazione parallela di un accordo di riammissione e di un accordo di facilitazione del rilascio dei visti.

raggiungere per mezzo di iniziative congiunte: tra i settori di interesse figurano la promozione della migrazione legale, della mobilità e dell'integrazione, la massimizzazione del nesso migrazione-sviluppo, il contrasto all'immigrazione irregolare e alla tratta di esseri umani, il rafforzamento dei controlli alle frontiere e dei documenti di viaggio e, nei partenariati più recenti, il miglioramento dei sistemi di protezione internazionale e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione nei Paesi partner[967].

In riferimento all'attuazione dei partenariati, le dichiarazioni sono di solito corredate da un allegato, in cui le Parti propongono le iniziative e le attività che potrebbero essere avviate con riguardo a ciascun settore di interesse, iniziative che sono in ogni caso subordinate alle risorse finanziarie disponibili.

Inoltre, le Parti si impegnano a collaborare per l'attuazione operativa dei partenariati anche per mezzo di piattaforme di cooperazione, che riuniscono i funzionari delle missioni diplomatiche degli Stati membri, le delegazioni dell'Unione e le autorità del Paese terzo e sono aperte altresì alla partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni internazionali e della società civile.

Per quanto riguarda l'Unione europea, la Commissione è incaricata di redigere un documento attestante tutti i progetti realizzati, quelli in corso e quelli in programma per ciascun partenariato e di organizzare periodicamente dei vertici di alto livello, in occasione dei quali esporre i progressi raggiunti e proporre ulteriori prospettive di sviluppo. Le agenzie dello SLSG e le delegazioni dell'Unione che fanno capo al SEAE possono essere coinvolte nell'implementazione di questi strumenti.

Tutti i partenariati contengono una clausola dal seguente tenore: "the provisions of this joint declaration are not designed to create legal rights or obligations under international law"[968]. In al-

[967] L'introduzione di questa ulteriore area di interesse nei partenariati conclusi dopo il 2012 si deve all'aggiornamento dei pilastri dell'Approccio globale, tra i quali figura, a partire dal 2011, anche la promozione della protezione internazionale e il rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo.

[968] Si veda, ad es., la dichiarazione congiunta con l'Armenia, cit.

tre parole, è il testo stesso dello strumento ad escluderne la natura vincolante.

Tale clausola, unitamente al contenuto programmatico che contraddistingue i partenariati, portano ad escludere che le Parti intendano con essi assumere obblighi reciproci. Pertanto, in applicazione del metodo soggettivo di qualificazione illustrato nel cap. III, parr. 2 e 3, sembra corretto considerare i partenariati per la mobilità alla stregua di strumenti non vincolanti[969].

I partenariati sono concepiti come strumenti di cooperazione di lungo periodo, dal carattere flessibile e modificabile. Infatti, dal punto di vista soggettivo essi sono aperti alla partecipazione volontaria degli Stati membri che non siano già coinvolti *ab origine*, mentre sotto il profilo contenutistico le Parti riconoscono che la cooperazione può evolvere nel tempo. Per questo motivo, le attività e i progetti allegati alle dichiarazioni congiunte sono soggetti a modifiche e revisioni.

Accanto a dette caratteristiche positive, i partenariati presentano alcune criticità.

In particolare, è stato rilevato che, sebbene presentati come il risultato di negoziati e di un dialogo politico con i partner, i partenariati per la mobilità sono spesso il frutto di una proposta unilaterale da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri nei confronti dei Paesi terzi. Ciò è testimoniato, per un verso, dalle forti analogie presentate dai testi delle nove dichiarazioni congiunte e, per l'altro, dal meccanismo di condizionalità sotteso a tali forme di cooperazione[970].

---

[969] In tal senso v. anche J. Wouters, M. Ovádek, *Bilateral Cooperation between the European Union and Mediterrean Countries: An Introduction to the Institutional Framework and Key Issues*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 109 ss., spec. p. 121 ss.; F. Tittel-Mosser, *Implementing EU Mobility Partnerships. Putting Soft Law into Practice*, cit., p. 34 ss.

[970] In questo senso v. S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin, *EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring. What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, Bruxelles, 2012, disponibile *online*, p. 13 s. Ad ogni modo, questa regola

Secondo questa ricostruzione, si tratterebbe, quindi, di strumenti sbilanciati, in termini di costi e benefici, a favore dell'Unione, che li utilizzerebbe per perseguire la propria politica di contrasto all'immigrazione irregolare senza offrire in cambio delle reali opportunità di migrazione legale e dunque, in ultima analisi, di sviluppo dei Paesi partner[971-972].

Ciò è testimoniato dal fatto che le iniziative contenute negli allegati ai partenariati spesso costituiscono la mera riproposizione di progetti già in atto: quando un partenariato per la mobilità viene lanciato, gli Stati membri trasferiscono all'interno della cornice di questo strumento i progetti già avviati a livello bilaterale con il Paese terzo in questione. È il caso, ad esempio, dei partenariati conclusi con Capo Verde e con il Marocco[973].

---

non è esente da eccezioni: è stato infatti rilevato come i Paesi terzi in grado di esercitare una forte pressione migratoria nei confronti dell'Unione sono dotati di un certo potere negoziale nei confronti di quest'ultima, il che permette loro di avviare partenariati per la mobilità che perseguono altresì i loro obiettivi di politica migratoria, oltre a quelli dell'Unione. È il caso del partenariato per la mobilità lanciato con il Marocco, su cui v. F. Tittel-Mosser, *Mobility Partnership: A Tool for the Externalisation of EU Migration Policy? A Comparative Study of Morocco and Cape Verde*, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, cit., p. 238 ss.

971 J.-P. Cassarino, N. Tocci, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11*, Working Paper 11/06, Istituto Affari Internazionali, 2011, disponibile *online*, p. 16 s.; S. Brocza, K. Paulhart, *EU Mobility Partnerships: A Smart Instrument for the Externalization of Migration Control*, in *European Journal of Futures Research*, n. 3, 2015, p. 1 ss.; J. Santos Vara, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, cit., spec. p. 25.

972 Questi sono i motivi che hanno portato Paesi terzi come il Senegal a rifiutare l'avvio di un partenariato per la mobilità, ritenendo più vantaggioso mantenere la solida cooperazione in materia migratoria da tempo instaurata a livello bilaterale con la Francia e la Spagna: sul punto v. N. Reslow, *Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy*, in *The International Spectator*, 2019, p. 31 ss., spec. p. 39.

973 P. García Andrade, I. Martín, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 90.

Tuttavia, questa prassi contrasta con l'obiettivo che i partenariati per la mobilità dovrebbero perseguire, che è quello di costituire un valore aggiunto rispetto agli strumenti di cooperazione esistenti[974].

In altri casi, tra le iniziative per agevolare la migrazione per motivi di lavoro figurano la portabilità dei diritti sociali, il riconoscimento delle qualifiche e le misure a sostegno della reintegrazione dei migranti che fanno ritorno nei Paesi d'origine, senza però che gli Stati membri propongano l'apertura di nuovi canali di accesso al mercato del lavoro[975].

In definitiva, la flessibilità e la natura non vincolante dei partenariati – caratteristiche concepite inizialmente anche per ridurre la riluttanza degli Stati membri ad avanzare proposte concrete, specialmente in tema di migrazione legale – non sembrano avere sortito gli effetti desiderati[976].

Accanto ai partenariati per la mobilità, ulteriori strumenti di cooperazione previsti dall'Approccio globale sono le agende comuni su migrazione e mobilità.

Si tratta di soluzioni meno sviluppate rispetto ai partenariati per la mobilità, che possono essere utilizzate "nel caso in cui i paesi partner, l'UE e i suoi Stati membri vogliano instaurare una coope-

[974] V. Commission staff working document, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, SEC(2009) 1240, p. 5.

[975] N. Reslow, *Making and Implementing Multi-Actor EU External Migration Policy: The Mobility Partnerships*, in S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, p. 277 ss., spec. 282; F. Tittel-Mosser, *Mobility Partnership: A Tool for the Externalisation of EU Migration Policy? A Comparative Study of Morocco and Cape Verde*, cit., p. 241.

[976] V. relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 21 febbraio 2014, Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013, COM(2014) 96, spec. p. 22 s., in cui la Commissione, dopo aver sottolineato lo scarso coinvolgimento degli Stati membri ai partenariati per la mobilità, li invita "a impegnarsi maggiormente a contribuire ai partenariati per la mobilità sia in termini finanziari, sia attraverso altre iniziative come misure regolamentari o legislative".

razione approfondita, ma una delle Parti non sia pronta ad assumere la totalità degli obblighi e degli impegni"[977]. In particolare, le agende comuni sono di solito avviate con Paesi terzi che non sono disposti a concludere accordi di riammissione con l'Unione europea[978].

Pertanto, a differenza dei partenariati per la mobilità, l'istituzione delle agende comuni non implica l'impegno a negoziare parallelamente accordi di riammissione e di facilitazione del rilascio dei visti. Ciò, beninteso, non esclude che le agende comuni possano trasformarsi, in un momento successivo e con l'accordo delle Parti, in partenariati per la mobilità.

Analogamente a questi ultimi, anche le agende comuni sono avviate tramite una dichiarazione politica congiunta rilasciata dall'Unione e dagli Stati membri interessati, da un lato, e dal Paese partner, dall'altro.

L'Approccio globale prevede che le agende comuni, al pari dei partenariati per la mobilità, definiscano una pluralità di raccomandazioni, obiettivi e impegni comuni per il dialogo e la cooperazione nell'ambito dei quattro pilastri dell'approccio globale e includano un "pacchetto di misure specifiche di sostegno offerte dall'UE e dagli Stati membri interessati"[979].

Le agende comuni su migrazione e mobilità sono state finora avviate con Nigeria[980], Etiopia[981] e India[982].

---

[977] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 11.

[978] S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 426.

[979] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def, cit., p. 11.

[980] Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States, Bruxelles, 12 marzo 2015.

[981] Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States, La Valletta, 11 novembre 2015.

[982] Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between

Esse appaiono assai simili tra loro nella struttura e nei contenuti: ciò induce a ritenere che, al pari dei partenariati per la mobilità, non siano tanto il risultato di un reale negoziato che tiene conto delle caratteristiche specifiche e delle esigenze delle controparti, quanto piuttosto il frutto di negoziati asimmetrici o di una proposta unilaterale da parte dell'Unione[983].

Nel preambolo, le Parti richiamano la cornice giuridica all'interno della quale è instaurata l'agenda comune, costituita da strumenti di dialogo politico e accordi di cooperazione e partenariato; danno atto dell'esistenza di accordi e intese in materia migratoria in vigore tra alcuni Stati membri e il Paese partner; e, infine, ribadiscono il loro impegno a sviluppare ulteriormente il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione e mobilità.

Il testo della dichiarazione congiunta individua i settori principali di cooperazione – che coincidono in larga misura con gli obiettivi dell'Approccio globale – e precisa che questa ha luogo per mezzo di dialoghi (sia ad alto livello che a livello operativo) volti allo scambio di informazioni, buone pratiche, raccomandazioni e attività di ricerca per lo sviluppo graduale di azioni operative.

India and the European Union and its Member States, Bruxelles, 29 marzo 2016. Un esempio di iniziativa avviata sulla base dell'agenda comune lanciata con l'India è costituito dal progetto denominato "EU-India Cooperation and Dialogue on Migration and Mobility". Si tratta di un progetto finanziato dall'Unione e attuato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie, che mira ad una più efficace gestione della migrazione e della mobilità tra Unione europea e India per mezzo dei seguenti strumenti: organizzazione di seminari, conferenze, viaggi studio, campagne di sensibilizzazione, divulgazione di materiali informativi e *research papers*. Per un'ampia trattazione delle relazioni esterne in materia migratoria tra l'Unione, da una parte, e Cina e India, dall'altra v. M. Stefan, *Migration versus Mobility in EU External Action towards China and India*, in S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, cit., p. 177 ss., spec. p. 192 s. per quanto riguarda l'agenda comune avviata con l'India.

[983] In tal senso v. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, cit., p. 29.

Il riferimento a iniziative concrete è ancora più scarso rispetto a quelli contenuti nei partenariati per la mobilità; la loro definizione è rimessa a documenti allegati alle dichiarazioni congiunte, redatti e aggiornati periodicamente nel contesto del dialogo esistente tra l'Unione e i partner.

Infine, le dichiarazioni congiunte sottolineano la flessibilità delle agende comuni, concepite come cornici di cooperazione in evoluzione dal punto di vista contenutistico e aperte alla partecipazione degli Stati membri interessati.

Sebbene le agende comuni, a differenza dei partenariati per la mobilità, non contengano una clausola espressa che ne esclude il carattere vincolante, questo si può agevolmente desumere dal loro contenuto programmatico.

Per quanto riguarda l'attuazione degli strumenti in esame, va detto che, nel tentativo di rendere più efficaci i partenariati e le agende comuni, la Commissione ha istituito lo Strumento per i partenariati per la mobilità ("*Mobility Partnership Facility*", nell'acronimo inglese "*MPF*"). Si tratta di un fondo attivato a partire dal 2016, volto a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e i Paesi partner che hanno avviato con la prima un partenariato per la mobilità o un'agenda comune su migrazione e mobilità. L'esito positivo dell'iniziativa ha portato a una sua riproposizione e a un innalzamento del *budget* a disposizione[984].

[984] Il *budget* in questione proviene da differenti strumenti – il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI) ed il Fondo per la sicurezza interna, nelle sue componenti dedicate rispettivamente a frontiere e visti (c.d. ISF Borders and VISA) e alle forze di polizia (c.d. ISF Police) – ed è impiegato per la realizzazione di progetti attuati dagli Stati membri che sono risultati aggiudicatari del finanziamento o dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie ("*International centre for Migration Policy Development*", nell'acronimo inglese "*ICMPD*"), in collaborazione con altri Stati membri e/o con i Paesi partner.

3. Il nuovo paradigma basato sui partenariati globali

Agli strumenti del dialogo politico bilaterale può essere ricondotta anche un'altra tipologia di atti non vincolanti, adottati dall'Unione europea a partire dal 2023.

Nella sua comunicazione del 12 marzo 2024 la Commissione considera questi strumenti espressione di "un nuovo paradigma basato su partenariati globali": tale approccio consiste nello "stringere con i principali paesi terzi partenariati più solidi che affiancheranno la cooperazione in materia di migrazione agli altri grandi interessi"[985]. In altre parole, la nuova strategia prevede che la materia migratoria sia integrata nelle relazioni esterne dell'Unione attraverso l'adozione di strumenti di cooperazione riguardanti diverse questioni, tra cui figurano, oltre alla migrazione e alla mobilità, anche la stabilità macro-economica, gli scambi commerciali, la transizione energetica, la sicurezza, l'istruzione e i contatti interpersonali[986].

L'idea di fondo è che per affrontare le cause profonde della migrazione occorrono investimenti e interventi a favore dei Paesi partner: per questo motivo, i partenariati sono corredati da cospicui pacchetti economici e finanziari, una parte dei quali è destinata al controllo delle frontiere, alla migrazione e all'asilo. In cambio dei fondi, i Paesi terzi si impegnano a riammettere i propri cittadini che si trovano irregolarmente sul territorio degli Stati membri, a intensificare i controlli di frontiera e a impedire le partenze verso l'Europa.

---

[985] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Il giusto equilibrio sulla migrazione: un approccio equo e risoluto allo stesso tempo, COM(2024) 126 final, cit., p. 14 ss.

[986] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2024) 251 final, cit., p. 53 s.

Sebbene la Commissione presenti i partenariati globali come un "nuovo paradigma", l'idea di integrare la politica migratoria all'interno degli altri settori dell'azione esterna dell'Unione europea non è innovativa. Come accennato nel cap. I, par. 6, essa si ritrova già in una comunicazione della Commissione sulle politiche di immigrazione e asilo del 1994, in cui si propone "una strategia che affronti organicamente il fenomeno della pressione migratoria", intendendosi per "strategia globale" quella in cui "l'Unione e i suoi Stati membri coordinino i loro interventi nel campo della politica estera, della politica commerciale, della politica di cooperazione allo sviluppo e in quello della politica d'immigrazione e d'asilo"[987].

La necessità di adottare un approccio "olistico" per affrontare al meglio la questione migratoria si rinviene poi nel Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi, lanciato nel 2016 allo scopo di ridurre la pressione alle frontiere esterne dell'Unione in seguito alla crisi migratoria del 2015[988].

Gli strumenti politici individuati da quest'ultimo sono denominati patti globali (*EU migration compacts*): si tratta di pacchetti che comprendono impegni congiunti non solo in materia di migrazione e mobilità, ma anche in tema di politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, energia, sicurezza e politica di vicinato, al fine di assicurare un maggior grado di coerenza tra le varie politiche esterne dell'Unione[989].

---

[987] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 23 febbraio 1994, Sulle politiche d'immigrazione e di asilo, COM (94) 23 def, punti 50-51.

[988] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final.

[989] Su questi strumenti v. C. Bauloz, *The EU Migration Partnership Framework: An External Solution to the Crisis?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 31 gennaio 2017, disponibile *online*; S. Poli, *The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Intruments, Techniques and Legal Problems*, in *European Papers*, 2020, p. 71 ss., spec. p. 80 ss. Per una comparazione tra gli strumenti previsti dal nuovo quadro di partenariato e i partenariati per la mobilità v. N. Reslow, *Transformation or*

Secondo la Commissione, occorre avvalersi dell'intera gamma di politiche, strumenti finanziari e strumenti delle relazioni esterne dell'Unione, integrando altresì nei patti le varie iniziative intraprese dagli Stati membri con i Paesi partner a livello bilaterale.

Da ultimo, una strategia simile emerge dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, di cui i partenariati globali costituiscono attuazione: in esso si legge che "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"[990].

Nell'ambito di questo nuovo paradigma sono stati finora adottati quattro strumenti. Il primo è il memorandum d'intesa sul partenariato strategico globale tra l'Unione europea e la Tunisia, firmato il 16 luglio 2023 dal commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato e dal ministro degli esteri tunisino (in seguito: memorandum UE-Tunisia). La versione originale del memorandum, in lingua francese, datata e firmata dalle Parti, è pubblicata sul sito della Commissione e figura in allegato ad un comunicato stampa che ne riporta il testo[991].

Continuity? EU External Migration Policy in the Aftermath of the Migration Crisis, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, cit., p. 95 ss., spec. p. 106 ss.

[990] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, cit., p. 19.

[991] Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Tunisie, allegato al comunicato stampa del 16 luglio 2023, Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia, IP/23/3887, disponibile *online*. Sul memorandum UE-Tunisia si veda in dottrina F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, cit.; P. García Andrade, E. Frasca, *The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of Procedure and Substance on the Informalisation of Migration Cooperation*, in *eumigrationlawblog.eu*, 26 gennaio 2024, disponibile *online*; T. Strik, R. Robbesom, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of*

Il secondo strumento è la dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato sulle migrazioni tra la Mauritania e l'Unione europea (in seguito: partenariato UE-Mauritania). La versione originale in lingua francese, firmata il 7 marzo 2024 dal commissario europeo per gli affari interni e dal ministro dell'interno della Mauritania, è accessibile attraverso il *link* che figura in calce al relativo comunicato stampa pubblicato sul sito della Commissione[992].

V'è poi la dichiarazione congiunta sul partenariato strategico globale tra l'Egitto e l'Unione europea (in seguito: partenariato UE-Egitto) del 17 marzo 2024: il testo, in lingua inglese, è riportato sia sul sito della Commissione – sotto forma di articolo e anche di *statement* – sia sul sito del SEAE[993]. A differenza degli altri due strumenti, il documento originale contenente il testo del partenariato UE-Egitto non è stato pubblicato sui siti delle Istituzioni, il che non consente di individuarne con certezza i firmatari, né di stabilirne con sicurezza il contenuto.

---

the Externalisation of Migration Control, in *Netherlands International Law Review*, 2024, p. 199 ss. Sulla cooperazione tra l'Unione europea e la Tunisia in materia di immigrazione e asilo v. *amplius* H. Sha'ath, F. Raach, *Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 179 ss.

[992] Déclaration conjointe établissant un partenariat sur les migrations entre la République islamique de Mauritanie et l'Union européenne, accessibile attraverso il *link* pubblicato in calce al comunicato stampa del 7 marzo 2024, The European Commission launches new migration partnership with Mauritania, IP/24/1335, disponibile *online*.

[993] Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 March 2024, disponibile *online*; European Commission, Statement, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 March 2024, STATEMENT/24/1513, disponibile *online* (dove si riporta anche la versione non originale in lingua araba); Press and information team of the Delegation to Egypt, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union, 17 marzo 2024, disponibile *online*.

Da ultimo, il 29 gennaio 2025 il commissario europeo per il Mediterraneo ha siglato la dichiarazione congiunta sul partenariato strategico globale tra l'Unione europea e la Giordania (in seguito: partenariato UE-Giordania).

La notizia dell'adozione di tale strumento è stata diffusa, il giorno stesso, attraverso un articolo e una dichiarazione resa dal presidente della Commissione, pubblicati *online* sul sito di questa Istituzione e sul sito del SEAE[994]. Tuttavia, detti comunicati non riportano il testo del partenariato, che è stato divulgato sul sito della Commissione in un momento successivo: in particolare, il testo in lingua inglese, non firmato dalle Parti, figura in allegato alla decisione del 22 gennaio 2025 con cui la Commissione ha approvato il partenariato e lo ha trasmesso al Consiglio per l'approvazione, in vista della successiva firma da parte della Commissione[995].

Da quanto esposto emergono le difficoltà di reperire *online* gli atti da ultimo citati, i quali non sono in alcun modo richiamati dalle notizie diffuse sui siti ufficiali delle Istituzioni in occasione della firma del partenariato in questione.

La trattazione seguente fa emergere alcune caratteristiche comuni agli strumenti in esame, per poi soffermarsi sul ruolo rivestito dal c.d. Team Europe nell'adozione e nell'attuazione dei partenariati globali.

---

[994] V. rispettivamente Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 29 gennaio 2025, EU and Jordan launch multi-billion euro partnership to tackle shared challenges and opportunities (un comunicato identico è stato pubblicato lo stesso giorno sul sito del SEAE ad opera della delegazione dell'Unione europea in Giordania) e Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 29 gennaio 2025, Statement by President von der Leyen on the signature of the EU-Jordan Strategic and Comprehensive Partnership, STATEMENT/25/367, disponibili *online*.

[995] Commission decision of 22.1.2025 approving of the Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, C(2025) 597 final e relativo allegato, intitolato Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, disponibili *online* sul sito della direzione generale per il Medio Oriente, il Nord Africa e il Golfo.

4. (segue) I partenariati globali adottati dall'Unione con la Tunisia, la Mauritania, l'Egitto e la Giordania

Il memorandum UE-Tunisia, il partenariato UE-Egitto e il partenariato UE-Giordania presentano una struttura simile. Essi elencano una serie di settori in cui le Parti si impegnano a cooperare attraverso azioni, progetti e programmi che in parte sono già in atto e in parte sono da definire mediante strumenti attuativi successivi. In particolare, i settori interessati dalla cooperazione con la Tunisia sono la stabilità macro-economica, lo sviluppo dell'economia e degli scambi commerciali, la transizione energetica, il ravvicinamento tra i popoli attraverso scambi culturali e programmi di formazione scientifica e professionale, la migrazione e la mobilità. A questi settori, i partenariati con l'Egitto e la Giordania aggiungono le relazioni tra le Parti a livello politico, le questioni relative alla sicurezza e la protezione e il sostegno ai rifugiati.

Dal canto suo, il partenariato con la Mauritania si atteggia maggiormente a strumento di dialogo politico volto ad elaborare azioni da intraprendere nell'ambito dei settori individuati nella Dichiarazione congiunta, tutti riconducibili alla migrazione. Nella specie, si tratta di misure relative ad opportunità socio-economiche per i giovani al fine di affrontare le cause profonde della migrazione; asilo e protezione internazionale; migrazione legale e mobilità; migrazione irregolare, riammissione e contrasto al traffico di esseri umani; controllo delle frontiere.

Nella parte finale del documento sono contenute due precisazioni interessanti. Da un lato, si chiarisce che l'implementazione del partenariato è supportata da un piano d'azione che le Parti concordano di adottare, contenente le attività da intraprendere per attuare la cooperazione operativa; dall'altro, la dichiarazione congiunta afferma che la cooperazione può essere condotta a livello bilaterale tra la Mauritania e l'Unione (anche per il tramite delle sue agenzie), tra la Mauritania e uno o più Stati membri o, ancora, nell'ambito delle iniziative Team Europe, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

Alla luce del suo contenuto, la Dichiarazione congiunta UE-Mauritania sembra più simile a un partenariato per la mobilità che a un partenariato globale: infatti, al pari dei partenariati per la mobilità, essa è incentrata unicamente su tematiche migratorie e la sua attuazione è subordinata all'adozione di un piano d'azione[996]. Tuttavia, a differenza dei partenariati per la mobilità, la Dichiarazione in questione non prelude alla stipulazione di accordi internazionali di riammissione e di facilitazione del rilascio dei visti.

Ad ogni modo, la cooperazione con la Mauritania non è limitata soltanto alle questioni migratorie: nonostante tale aspetto non emerga dal testo della Dichiarazione congiunta, quest'ultima fa parte di un più ampio partenariato tra l'Unione e la Mauritania, che riguarda diversi settori, tra cui la sicurezza, la transizione energetica e quella digitale[997].

Al di là delle differenze di contenuto, è interessante notare che i partenariati presentano alcune caratteristiche comuni.

Anzitutto, essi contengono vaghi riferimenti agli impegni economici dell'Unione a favore dei Paesi partner[998]; tali riferimenti si fanno più precisi leggendo il testo dei partenariati alla luce dei comunicati stampa pubblicati sul sito della Commissione in con-

---

[996] Cfr. il partenariato UE-Mauritania con la dichiarazione congiunta che istituisce un partenariato per la mobilità tra l'Unione europea e la Tunisia, cit., spec. punti 36-37.

[997] Ciò emerge dalla dichiarazione resa dal presidente della Commissione europea in seguito all'incontro con il leader spagnolo e quello della Mauritania avvenuto a Nouakchott l'8 febbraio 2024, un mese prima della firma del partenariato UE-Mauritania: Press statement by President von der Leyen following the meeting with Spanish Prime Minister Sánchez and Mauritanian President Mohamed Ould El-Ghazouani, 8 febbraio 2024, STATEMENT/24/703, disponibile *online*.

[998] V. ad esempio il partenariato UE-Mauritania, in cui si legge: "en vue de mettre en œuvre les initiatives figurant sur le plan d'action, la Mauritanie et l'UE œuvreront pour mobiliser des moyens financiers et techniques" (p. 9). V. anche il memorandum UE-Tunisia, che recita: "l'Union européenne s'efforce à fournir un appui financier additionnel adéquat notamment pour les acquisitions, la formation et le soutienne technique nécessaires pour améliorer davantage la gestion des frontières tunisiennes".

comitanza con la loro adozione[999]. Inoltre, dagli stessi comunicati stampa si desume che una parte delle somme erogate dall'Unione è in ogni caso destinata al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori[1000].

La scarsità delle informazioni a disposizione rende piuttosto complicato stabilire se le somme in questione costituiscano nuovi impegni finanziari assunti dall'Unione con i partenariati globali. Dai documenti disponibili sembrerebbe emergere, da un lato, che tali fondi sono stati già stanziati dall'Unione nell'ambito della sua programmazione 2021-2027 e, dall'altro, che essi provengono da varie politiche, soprattutto dallo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) di cui al reg. 2021/947, più noto come regolamento "Europa globale"[1001-1002].

[999] V., ad esempio, la dichiarazione resa dal presidente della Commissione in occasione della visita istituzionale al presidente tunisino un mese prima della firma del memorandum, da cui emerge, *inter alia*, che entro la fine del 2023 l'Unione avrebbe versato 100 milioni di euro alla Tunisia per supportare le azioni di questo Paese nel settore della politica migratoria: Press statement by President von der Leyen with Italian Prime Minister Meloni, Dutch Prime Minister Rutte and Tunisian President Saied, 11 giugno 2023, disponibile *online*.

[1000] V., ad esempio, la dichiarazione rilasciata alla stampa dal presidente della Commissione il 17 marzo 2024 in occasione della firma del partenariato UE-Egitto, dalla quale emerge che l'attuazione di quest'ultimo tra il 2024 e il 2028 sarà supportata da un pacchetto finanziario pari a 7,4 miliardi di euro, di cui 200 milioni saranno destinati ad investimenti nel settore della politica migratoria: v. Press statement by President von der Leyen with Austrian Chancellor Nehammer, Belgian Prime Minister De Croo, Cypriot President Christodoulides, Greek Prime Minister Mitsotakis, Italian Prime Minister Meloni and Egyptian President El-Sisi, 17 marzo 2024, STATEMENT/24/1521, disponibile *online*.

[1001] Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio.

[1002] Questo è quanto emerge dal parere sulla natura giuridica del memorandum d'intesa UE-Tunisia redatto dal servizio giuridico del Parlamento europeo a dicembre 2023. Si tratta di un documento confidenziale, non accessibile attraverso i siti delle Istituzioni, che è stato pubblicato *online* dal sito di informazione

A tal riguardo, è interessante rilevare anche che il partenariato UE-Giordania si riferisce espressamente agli "existing financial instruments"[1003].

Questi elementi inducono a ritenere che i partenariati globali, anziché prevedere nuovi impegni economico-finanziari, mirino a confermare, attraverso uno strumento politico, la disponibilità dell'Unione a far fronte a quelli assunti in precedenza.

La seconda caratteristica che accomuna i partenariati globali consiste nel fatto che essi si inseriscono in una cornice di cooperazione costituita da accordi internazionali vincolanti precedentemente conclusi tra le Parti. Nel caso dei partenariati con la Tunisia, l'Egitto e la Giordania il riferimento è ai relativi accordi di associazione[1004], mentre la dichiarazione congiunta UE-Mauritania si situa nel contesto dell'accordo di Samoa, che dal 2023 ha sostituito il precedente accordo di Cotonou[1005].

Statewatch in calce ad un articolo del 15 marzo 2024, intitolato Parliamentary lawyers: democratic oversight needed for EU-Tunisia migration agreement: v. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, 19 December 2023, SJ-0839/23, D(2023)36736, AN/DM/cd, punto 57.

[1003] Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, cit.

[1004] V. rispettivamente accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra; accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra; accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra. V. anche la dichiarazione congiunta resa dall'Unione europea e dall'Egitto in occasione della riunione del decimo consiglio di associazione, svoltasi a Bruxelles il 23 gennaio 2024, da cui emerge che "in view of the importance they attach to their relationship, the EU and Egypt intend to elevate it to the level of a Comprehensive and Strategic Partnership": Council of the EU, Press Release, 10th EU-Egypt Association Council meeting: Joint press statement by Egypt and the European Union, 23 January 2024, disponibile *online*.

[1005] Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra. Tale accordo è richiamato nel cons. n. 13 della Dichiarazione

Beninteso, ciò non toglie che i partenariati globali siano strumenti di dialogo politico e siano dunque, in quanto tali, atti non vincolanti: come si spiegherà subito oltre, detta qualificazione risulta dall'applicazione agli stessi del metodo soggettivo illustrato nel cap. III, parr. 2 e 3 del presente lavoro.

Con riferimento al partenariato UE-Mauritania, decisiva ai fini di stabilirne la natura giuridica è la clausola espressa contenuta nella Dichiarazione congiunta, in virtù della quale "les dispositions de la présente déclaration commune et le plan d'action n'ont pas pour objectif de créer des droits ou obligations juridiques relevant du droit international ou national".

Inoltre, l'intenzione delle Parti di adottare uno strumento non vincolante è confermata dal testo e dal linguaggio utilizzato nella Dichiarazione congiunta.

In particolare, le Parti concordano di istituire un partenariato per rafforzare il dialogo sulle questioni migratorie, che è suscettibile di evolversi in funzione delle relazioni intercorrenti tra le stesse; tale dialogo fornisce un quadro nell'ambito del quale scambiare informazioni e buone prassi, condividere obiettivi, formulare raccomandazioni ed elaborare progressivamente azioni congiunte nei settori elencati dalla Dichiarazione congiunta[1006].

Com'è evidente, si tratta di un contenuto vago e programmatico, da cui non discendono veri e propri obblighi per le Parti.

Quanto ai partenariati adottati con la Tunisia, l'Egitto e la Giordania, essi non contengono una clausola espressa che ne precisa la natura giuridica, ragion per cui si rende necessario ricostruirla a partire dall'intenzione delle Parti, quale risulta dal testo degli stessi.

I partenariati in esame presentano un contenuto piuttosto vago e impreciso, limitandosi ad individuare delle "macro-aree" di cooperazione nell'ambito delle quali sviluppare in futuro delle iniziative talvolta definite, altre volte non meglio precisate.

---

congiunta che istituisce il partenariato UE-Mauritania, cit.

[1006] V. partenariato UE-Mauritania, cit., spec. pp. 5, 6 e 9.

Inoltre, il linguaggio utilizzato è tipico degli strumenti non vincolanti: mentre nel memorandum UE-Tunisia compaiono formule quali "les parties s'emploient à renforcer leur coopération", "les parties s'efforcent de mettre en œuvre des actions", "les parties conviennent de coopérer", "les parties ont l'intention d'étudier la possibilité de renforcer la coopération", il partenariato UE-Egitto utilizza il verbo "will" in luogo di "shall", che di norma sottende impegni di carattere vincolante, e formule del tipo "the European Union stands ready to support Egypt" o "the EU and Egypt agreed on the need to deepen their cooperation". Anche il partenariato con la Giordania adopera un linguaggio analogo.

Questi elementi inducono a qualificare i partenariati in esame come mere intese politiche, che non fanno sorgere diritti e obblighi tra le Parti[1007]. Per quanto concerne, poi, il partenariato con la Giordania, la decisione della Commissione che ne approva il testo chiarisce che "the Joint Declaration does not, nor is it intended to, create any legal obligations on either side under domestic or international law", suffragandone così il carattere non vincolante[1008].

Dalla qualificazione dei partenariati globali come strumenti non vincolanti discende che essi devono rispettare i principi e gli obiettivi di cui all'art. 21 TUE, con specifico riferimento alla tutela dei diritti fondamentali. Su tale aspetto ci siamo soffermati nel cap. III, par. 7, del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

In questa sede, va aggiunto che l'adozione dei partenariati globali con i Paesi dell'Africa settentrionale – dove spesso manca una legislazione appropriata sul diritto di asilo e si verificano gravi violazioni dei diritti fondamentali delle persone migranti, tra cui il *refoulement*, i respingimenti collettivi, la detenzione arbitraria e la tortura – ha suscitato forti preoccupazioni e critiche da parte della

[1007] Si noti che il servizio giuridico del Parlamento europeo è giunto alla medesima conclusione: v. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit.
[1008] V. cons. n. 6 della Commission decision of 22.1.2025 approving of the Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, cit.

dottrina e di alcuni parlamentari europei, che hanno interrogato sul punto la Commissione, ottenendo però risposte non sempre soddisfacenti[1009].

Inoltre, come s'è detto nel cap. III, par. 7, il Mediatore europeo ha avviato un'iniziativa strategica volta a far luce sulle modalità con cui la Commissione intende garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito del pilastro del memorandum UE-Tunisia dedicato alla migrazione e alla mobilità[1010]. Come si ricorderà, in esito alle indagini svolte il Mediatore ha emesso una decisione in cui ha sottolineato che il rispetto dei diritti fondamentali s'impone anche alle azioni intraprese sulla base di strumenti non vincolanti dell'Unione.

[1009] Le gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti verificatesi in Tunisia sono documentate da T. Strik, R. Robbesom, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, cit., spec. p. 212 s. Quanto alle interrogazioni rivolte da alcuni parlamentari europei in merito alla firma, da parte della Commissione, del partenariato con la Mauritania nonché di futuri partenariati con altri Paesi terzi v. rispettivamente question for written answer to the Commission, EU-Mauritania migration cooperation, del 26 febbraio 2024, E-000613/2024/rev.1 e answer given by Ms Urpilainen on behalf of the European Commission, 29 luglio 2024, disponibili *online* e question for written answer to the Commission, Migration agreements with non-EU countries: the Commission's plans, del 24 aprile 2024, E-001286/2024 e answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission, dell'8 agosto 2024, disponibili *online*. Infine, in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo svoltasi il 12 settembre 2023, il commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato ha dichiarato quanto segue con riferimento al memorandum UE-Tunisia: "the respect for human rights and democratic principles is enshrined in the EU-Tunisia Association Agreement, which is the overarching legal framework for the bilateral relations. In addition, the objective is to hold the EU-Tunisia Association Council by the end of the year to tackle many aspects of the bilateral partnership, including the situation of human rights and fundamental values" (v. remarks of Commissioner Várhelyi on the EU-Tunisia Agreement – aspects related to external migration policy in Plenary Session of the European Parliament, 12 settembre 2023, STATEMENT/23/4447, disponibile *online*).

[1010] Mediatore europeo, Iniziativa strategica SI/5/2023/MHZ su come la Commissione europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nel contesto del memorandum d'intesa UE-Tunisia, avviata il 1° settembre 2023.

Infine, un altro elemento che accomuna i partenariati globali è la scarsità di informazioni accessibili relative alla loro procedura di adozione. Mentre i documenti e le notizie a disposizione consentono di affermare che essi sono stati adottati dalla Commissione a nome dell'Unione europea, non ci sono elementi sufficienti per stabilire con certezza se quest'ultima Istituzione abbia coinvolto il Consiglio, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia ed esposte nel cap. III, par. 5.

Prendendo a riferimento il memorandum UE-Tunisia, si rileva quanto segue. Interrogato in merito alla procedura di adozione di quest'ultimo, il commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato ha dichiarato dapprima che la Commissione ha intrattenuto consultazioni regolari con il Consiglio per l'intera durata della procedura e ha tenuto informato il Parlamento europeo[1011] e, in seguito, che il memorandum è stato adottato conformemente alle linee guida procedurali relative agli strumenti non vincolanti[1012]. Come si è visto nel cap. III, paragrafo 5, queste ultime recepiscono le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito al rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale nei rapporti tra la Commissione e il Consiglio.

Dal canto suo, però, il servizio giuridico del Parlamento europeo ha affermato, da un lato, che non è possibile stabilire con certezza se la Commissione abbia ottenuto l'approvazione del Consiglio prima di procedere alla firma dello strumento in questione[1013]

[1011] V. priority question for written answer to the Commission, Signature of a Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia, 18 July 2023, P-002250/2023 e answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission, 20 September 2023, disponibili *online*.

[1012] V. question for written answer to the Commission, Memorandum of understanding between the European Union and Tunisia, 25 September 2023, E-002799/2023 e answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission, 27 November 2023, disponibili *online*.

[1013] V. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punto 31.

e, dall'altro, che non è stata rinvenuta alcuna decisione della Commissione relativa alla firma[1014-1015].

Quanto al ruolo rivestito dal Consiglio europeo, sembra che questo sia stato informato dei negoziati in corso. Infatti, dalle sue conclusioni adottate a fine giugno 2023 emerge che esso ha accolto "con favore i lavori svolti su un pacchetto di partenariato globale reciprocamente vantaggioso con la Tunisia" e ha sostenuto "la ripresa del dialogo politico nel contesto dell'accordo di associazione UE-Tunisia". Infine, esso ha sottolineato "l'importanza di rafforzare e sviluppare partenariati strategici analoghi tra l'Unione europea e i partner nella regione"[1016].

Non pare che dai passaggi citati possa ricavarsi una vera e propria autorizzazione a condurre i negoziati o a firmare il memorandum concessa alla Commissione; piuttosto, essi sembrano esprimere l'indirizzo strategico sostenuto dal Consiglio europeo, ossia le priorità generali che, secondo questa Istituzione, l'Unione europea dovrebbe perseguire nell'ambito delle proprie relazioni esterne[1017].

[1014] V. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punto 5.

[1015] A tal riguardo, è bene evidenziare che queste considerazioni si desumono dal parere sulla natura giuridica del memorandum d'intesa UE-Tunisia redatto dal servizio giuridico del Parlamento europeo nel dicembre 2023: si tratta di un documento confidenziale, non accessibile attraverso i siti delle Istituzioni, che è stato pubblicato *online* dall'organizzazione non governativa *Statewatch*. Nonostante il documento in questione provenga da un canale non ufficiale, alcuni elementi fanno propendere per la sua attendibilità. Il riferimento è, nella specie, all'affidabilità dell'organizzazione che ha divulgato il parere; al fatto che esso contiene, al pari degli atti delle Istituzioni, un codice identificativo; e, infine, alla concordanza tra le informazioni in esso contenute e gli ulteriori dati reperibili attraverso i canali istituzionali.

[1016] V. conclusioni del Consiglio europeo, del 29 e 30 giugno 2023, EUCO 7/23, punto 37.

[1017] Nel senso che le conclusioni del Consiglio europeo non implicano un'autorizzazione alla conclusione del memorandum UE-Tunisia concessa alla Commissione v. anche F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, cit., p. 894.

A ciò si aggiunga che, anche a voler ritenere il contrario, una procedura del genere non sarebbe conforme alle indicazioni della Corte di giustizia: esse, infatti, obbligano la Commissione a coinvolgere il Consiglio, non il Consiglio europeo, nella procedura di adozione degli strumenti non vincolanti.

Ad una conclusione più certa circa il rispetto delle linee guida procedurali elaborate in ottemperanza alla giurisprudenza in discorso sembra potersi pervenire con riferimento al partenariato UE-Giordania. In particolare, indicazioni rilevanti in tal senso si desumono dalla decisione con cui la Commissione ha approvato il testo del partenariato: in essa si rinviene infatti il riferimento, da un lato, al potere di rappresentanza esterna dell'Unione attribuito alla Commissione dall'art. 17 TUE e, dall'altro, alla necessità di tenere informato il Consiglio in merito all'andamento dei negoziati e di ottenere da questo la previa approvazione del testo del partenariato, affinché esso possa essere firmato dalla Commissione a nome dell'Unione[1018].

5. (segue) Il ruolo del c.d. Team Europe nell'adozione e nell'attuazione dei partenariati globali

Le Parti dei partenariati con la Tunisia, la Mauritania, l'Egitto e la Giordania sono l'Unione europea, da un lato, e questi Paesi terzi, dall'altro: ciò risulta sia dal titolo degli strumenti in esame sia dalle firme apposte sui documenti originali, quando disponibili. Non v'è invece, nel testo dei partenariati, alcun riferimento agli Stati membri come Parti dell'accordo: non si tratta, in altre parole, di strumenti assimilabili ad accordi misti.

Cionondimeno, dalle informazioni disponibili risulta che i leader politici di diversi Stati membri sono stati coinvolti nell'a-

[1018] V. cons. n. 1, 5 e 8, nonché l'articolo unico della Commission decision of 22.1.2025 approving of the Joint Declaration on the "Strategic and Comprehensive Partnership" between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, cit.

dozione dei partenariati. Ad esempio, la firma del memorandum UE-Tunisia è stata preceduta da un incontro ufficiale tra il presidente tunisino, il presidente della Commissione, il primo ministro olandese e il presidente del Consiglio dei ministri italiano, svoltosi a Tunisi l'11 giugno 2023. In esito ad esso, sul sito della Commissione è stata pubblicata una dichiarazione congiunta, alla quale fa espresso riferimento anche il preambolo del memorandum, in cui si annuncia la futura adozione di un "comprehensive partnership package" riguardante vari settori di cooperazione[1019]. Dello stesso giorno è anche un comunicato stampa, comparso sul sito della Commissione, in cui il presidente di questa Istituzione, parlando al plurale, spiega nel dettaglio i settori di cooperazione su cui si fonderà il futuro accordo e afferma: "we are here as Team Europe. We want to mark an important milestone in the relationship between Tunisia and the European Union. Tunisia is a partner that we value very much in the European Union. And this is demonstrated by the three of us being here in Tunis together"[1020].

Successivi comunicati stampa sono stati pubblicati il 16 luglio 2023, in occasione della cerimonia di firma del memorandum, che ha avuto luogo a Tunisi. In essi si legge che il presidente della Commissione e i leader di Italia e Paesi Bassi "in a Team Europe spirit" hanno concordato con il presidente tunisino di dare attuazione al partenariato annunciato un mese prima e hanno presenziato all'atto della firma. Inoltre, si afferma che il Team Europe fornirà dei contributi economici per realizzare progetti in attuazione del memorandum[1021].

[1019] V. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package, News article, 11 giugno 2023, disponibile *online*.

[1020] V. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Press statement by President von der Leyen with Italian Prime Minister Meloni, Dutch Prime Minister Rutte and Tunisian President Saied, News article, 11 giugno 2023, disponibile *online*.

[1021] V. The European Union and Tunisia: political agreement on a comprehensive partnership package, 16 luglio 2023, STATEMENT/23/3881, disponibile *online*;

Anche il partenariato UE-Mauritania ha visto il coinvolgimento del Team Europe. In particolare, nell'ottobre 2023 il vice-presidente della Commissione si è recato in Mauritania, "in un approccio Team Europe", al fine di rafforzare la cooperazione con questo Paese. In seguito, l'8 febbraio 2024 si è svolto in Mauritania un incontro tra il suo presidente, quello della Commissione e il primo ministro spagnolo, per discutere della cooperazione tra le Parti in diversi settori, tra cui la sicurezza, gli investimenti nelle energie rinnovabili e la politica migratoria[1022]. Inoltre, all'atto della firma del partenariato il mese successivo erano presenti, insieme al commissario europeo per gli affari interni, anche il ministro dell'interno spagnolo e il presidente del Consiglio dell'Unione europea, "in un approccio Team Europe"[1023]. Infine, come accennato nel paragrafo precedente, il partenariato UE-Mauritania fa espresso riferimento al fatto che la sua attuazione può avvenire, *inter alia*, nell'ambito delle iniziative Team Europe.

Dal canto suo, la firma della dichiarazione congiunta UE-Egitto è avvenuta in presenza dei leader di Austria, Belgio, Italia, Grecia e Cipro. In quell'occasione, pur senza menzionare il Team Europe, il presidente della Commissione ha dichiarato: "the partnership between the European Union and Egypt is of critical importance. The presence of six European Leaders today shows how deeply we value our relationship. Today's visit and strong representation by European Leaders, reflects the strength of our bilateral ties"[1024].

Press statement by President von der Leyen with Tunisian President Saied, Dutch Prime Minister Rutte and Italian Prime Minister Meloni, 16 luglio 2023, STATEMENT/23/3870, disponibile *online*.

[1022] Press statement by President von der Leyen following the meeting with Spanish Prime Minister Sánchez and Mauritanian President Mohamed Ould El-Ghazouani, cit.

[1023] V. comunicato stampa del 7 marzo 2024, The European Commission launches new migration partnership with Mauritania, cit.

[1024] V. Press statement by President von der Leyen with Austrian Chancellor Nehammer, Belgian Prime Minister De Croo, Cypriot President Christodoulides, Greek Prime Minister Mitsotakis, Italian Prime Minister Meloni and Egyptian

Per quanto riguarda il partenariato UE-Giordania, le informazioni a disposizione portano ad escludere il coinvolgimento dei rappresentanti degli Stati membri nell'adozione dell'atto: l'articolo pubblicato sul sito della Commissione si limita a precisare che la firma del partenariato è seguita a un vertice bilaterale tra il presidente della Commissione e il re di Giordania[1025].

Giunti a questo punto, è opportuno chiarire che cos'è il Team Europe e qual è il suo ruolo nell'ambito dell'adozione e dell'attuazione dei partenariati.

Sul sito della Commissione europea il Team Europe è definito come segue: "Team Europe consists of the European Union, EU Member States – including their implementing agencies and public development banks – as well as the European Investment Bank (EIB) and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)".

L'approccio Team Europe consiste nel mettere insieme le risorse e l'esperienza dell'Unione e dei suoi Stati membri al fine di condurre congiuntamente le relazioni esterne e ottenere un risultato più efficace di quello che si raggiungerebbe attraverso un'azione esterna disgiunta[1026].

Esso è stato inaugurato in occasione della pandemia da Covid-19 per assicurare una risposta coordinata dell'Unione e degli Stati membri alle conseguenze della crisi sanitaria nei Paesi partner[1027]; in seguito, l'approccio è stato adottato nell'ambito del

President El-Sisi, 17 marzo 2024, STATEMENT/24/1521, disponibile *online*.

[1025] V. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, EU and Jordan launch multi-billion euro partnership to tackle shared challenges and opportunities, cit.

[1026] Al riguardo, si veda in dottrina N. Keijzer, A. Burni, B. Erforth, I. Friesen, *The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation. Assessing a Moving Target*, Bonn, 2021, disponibile *online*; N. Keijzer, I. Olivié, M. Santillán O'Shea, S. Koch, G. Leiva, *Working Better Together? A Comparative Assessment of Five Team Europe Initiatives*, Madrid, 2023, disponibile *online*.

[1027] V. comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 aprile 2020, Comunicazione sulla risposta globale dell'UE alla pandemia di COVID-19, JOIN(2020) 11 final.

citato regolamento "Europa globale", che costituisce il principale strumento attraverso cui è attuata la politica dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo.

Il *Team Europe approach* si concretizza nelle c.d. Team Europe Initiatives: si tratta di programmi di cooperazione su scala globale, regionale o rivolti a uno specifico Stato terzo, aperti alla partecipazione degli Stati membri e degli enti interessati. Il sito internet della Commissione, in un'apposita sezione denominata "Team Europe Initiatives and Joint Programming Tracker", consente di ricercare tutti i programmi attualmente in corso di svolgimento. Sebbene i partenariati globali sin qui esaminati non figurino nella lista delle *Team Europe Initiatives*, queste ultime comprendono due iniziative a livello regionale con i Paesi africani, denominate rispettivamente "Western Mediterranean migration route" e "Central Mediterranean migration route", i cui obiettivi sono in parte sovrapponibili a quelli perseguiti dai partenariati. Tra i Paesi terzi interessati da dette iniziative vi sono anche la Mauritania e la Tunisia.

Da queste definizioni fornite dalle Istituzioni si desume che il Team Europe non costituisce un autonomo soggetto giuridico dotato del potere di negoziare e firmare intese politiche di cui è parte l'Unione europea[1028]; ciò sarebbe, peraltro, in contrasto con le indicazioni fornite dalla giurisprudenza in tema di adozione degli strumenti non vincolanti. Invero, come si ricorderà, la Corte di giustizia ha precisato che l'art. 17 TUE conferisce alla Commissione il potere di rappresentare l'Unione sul piano esterno, il che esclude che tale potere possa essere riconosciuto ad altri organi, laddove ciò non sia previsto dai Trattati.

In sostanza, il Team Europe, o meglio l'approccio Team Europe, consiste in un metodo operativo con cui sono condotte le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri in determinati settori. Si tratta di settori in cui l'azione dell'Unione coesiste

[1028] In tal senso v. anche F. Battaglia, *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, cit., p. 878 ss.

con quella degli Stati membri: nella specie, mentre nel caso della salute l'azione dell'Unione supporta e completa quella degli Stati membri[1029], nel caso della cooperazione allo sviluppo l'esercizio della competenza da parte dell'Unione non impedisce agli Stati membri di esercitare la loro, al punto che si parla al riguardo di competenza concorrente priva di effetto di *pre-emption*[1030].

In questo contesto, un approccio coordinato tra l'azione esterna dell'Unione e quella dei suoi Stati membri consente di raggiungere risultati più efficaci e, al contempo, di rispettare il principio di leale cooperazione tra Unione e Stati membri di cui all'art. 4, par. 3, TUE[1031].

Alla luce di quanto detto sembra possibile concludere che, quanto alla fase antecedente all'adozione dei partenariati globali, l'espressione Team Europe è stata utilizzata impropriamente: in particolare, essa fa riferimento alla presenza di rappresentanti della Commissione e di alcuni Stati membri in occasione degli incontri ufficiali con le controparti nei Paesi partner, incontri prodromici all'avvio dei negoziati e alla firma dei partenariati.

In questa prima fase, la presenza dei leader degli Stati membri mirava soprattutto a veicolare un messaggio politico, essendo volta a evidenziare l'importanza che l'Unione europea e i suoi Stati membri attribuiscono alla collaborazione con determinati Paesi terzi.

Inoltre, in occasione di detti incontri venivano poste le basi della successiva cooperazione, attraverso discussioni informali sul possibile contenuto dei partenariati globali: nel caso del memorandum UE-Tunisia, come detto, le dichiarazioni e i comunicati pubblicati in esito all'incontro ufficiale dell'11 giugno 2023 menzionano già i settori di cooperazione riguardati dal partena-

[1029] V. artt. 6 e 168 TFUE.

[1030] V. art. 4, par. 4, TFUE. Sul punto, v. *supra*, cap. I, par. 1.

[1031] In tal senso v. European Parliament, Opinion of the Legal Service, Legal status of the Memorandum of Understanding signed in Tunis on 16 July 2023, cit., punti 20-21.

riato che sarebbe stato firmato il mese successivo. A ben guardare, però, ciò non significa che i negoziati siano stati condotti dalla delegazione composta da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri: invero, dalla dichiarazione congiunta e dal comunicato dell'11 giugno 2023[1032], nonché da un'interrogazione parlamentare rivolta alla Commissione nel settembre 2023[1033] risulta che l'11 giugno 2023 il presidente della Commissione ha incaricato il commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato di negoziare e firmare il memorandum per conto dell'Unione europea.

Quanto al *Team Europe approach* inteso in senso proprio, ossia come metodo di conduzione dell'azione esterna, esso assume rilevanza specialmente nella fase di attuazione dei partenariati: infatti, da un lato, la cooperazione tra l'Unione europea e i suoi partner può essere realizzata, *inter alia*, attraverso le *Team Europe Initiatives*, aperte alla partecipazione degli Stati membri e di altre

[1032] V. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package, cit., in cui si legge: "we have tasked the Minister of Foreign Affairs, Migration and Tunisians Abroad and the Commissioner for Neighbourhood and Enlargement to work out a Memorandum of Understanding on the comprehensive partnership package, to be endorsed by Tunisia and the European Union before the end of June". V. anche Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Press statement by President von der Leyen with Italian Prime Minister Meloni, Dutch Prime Minister Rutte and Tunisian President Saied, cit., in cui il presidente della Commissione afferma: "there is a lot of work ahead of us. I have asked Commissioner Várhelyi to take this work forward".

[1033] V. priority question for written answer to the Commission, Signature of a Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia, 18 July 2023, P-002250/2023 e answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission, cit., in cui il commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato dichiara: "the Commissioner for Neighbourhood and Enlargement was designated by the President of the Commission on 11 June 2023 to negotiate and sign the memorandum of understanding (MoU) on a strategic and global partnership between the EU and Tunisia for the Commission, with the Minister for Foreign Affairs, Immigration and Tunisians Abroad of Tunisia".

entità statali e, dall'altro, il *Team Europe approach* consente di convogliare le risorse economiche provenienti dall'Unione e dagli Stati membri per realizzare progetti in attuazione dei partenariati globali[1034].

[1034] V. ad es. il Press statement by President von der Leyen with Tunisian President Saied, Dutch Prime Minister Rutte and Italian Prime Minister Meloni, STATEMENT/23/3870, cit., in cui si legge: "we are supporting 80 schools to get ready for the digital and green transition, with a EUR 65 million contribution from Team Europe". V. anche il pilastro del partenariato UE-Giordania dedicato a "water, energy and green transition", in cui le Parti si impegnano a "further develop their collaboration on water access and re-use, including by continuous support to the Aqaba-Amman Water Desalination and Conveyance project through its Team Europe Initiative".

CAPITOLO VIII

Gli accordi operativi di Frontex e EUAA

1. Introduzione

Com'è emerso dalla trattazione svolta nel cap. VI, tra gli attori coinvolti nell'attuazione della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea non figurano soltanto le Istituzioni e gli Stati membri.

Negli ultimi anni, un ruolo sempre crescente è svolto dalle agenzie dell'Unione europea: il riferimento è, in particolare, all'Agenzia della Guardia di frontiera e costiera europea, più nota come Frontex, e all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (in seguito: EUAA), che ha sostituito il precedente Ufficio europeo di sostegno all'asilo (in seguito anche: EASO).

La prima costituisce, assieme alle autorità degli Stati membri preposte alla gestione e alla sorveglianza delle frontiere, la Guardia di frontiera e costiera europea, istituita allo scopo di assicurare una gestione efficace e integrata delle frontiere esterne dell'Unione. Operativa fin dal 2004, Frontex è attualmente disciplinata dal reg. 2019/1896, che ha abrogato la disciplina precedente, a più riprese modificata nell'ottica di un sempre maggiore ampiamento delle competenze e dei poteri ad essa riconosciuti[1035].

[1035] Sul punto v. *supra* cap. VI, par. 1.

Per quanto riguarda, invece, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, essa è disciplinata dal reg. 2021/2303, che ha abrogato il precedente reg. 439/2010, relativo all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Nella sua nuova veste giuridica, EUAA si pone in linea di continuità con l'attività di EASO, nella misura in cui, al pari del suo predecessore, anch'essa si occupa di rafforzare la cooperazione pratica fra gli Stati membri nelle questioni attinenti all'asilo, aiutare gli Stati membri ad assolvere i loro obblighi nel quadro del sistema comune europeo di asilo, nonché supportare gli Stati membri i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono soggetti a particolare pressione[1036].

Ai fini della nostra trattazione, è importante evidenziare che la sempre maggiore importanza della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea ha comportato una notevole estensione delle competenze di queste due agenzie per quanto concerne la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali[1037]. In particolare, i poteri esterni già riconosciuti a Frontex e ad EASO dai previgenti regolamenti 2016/1624 e

[1036] V. artt. 1 e 2 del reg. 2021/2303, cit.

[1037] In tema v. D. Vitiello, *Agencification as a Key Component of the EU Externalisation Toolkit. Observations of a Silent Escape from the Rule of Law*, in S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, cit., p. 125 ss.; C. Billet, *Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d'efficacité dans la gestion de la 'crise des réfugiés' et cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, in R. Mehdi (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la 'crise des réfugiés' en Méditerranée*, Aix-en-Provence, 2020, p. 79 ss. Più in generale, sulle relazioni esterne delle agenzie dell'Unione europea v. A. Ott, *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, p. 515 ss.; J. Alberti, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 399 ss. ; M. Chamon, *A Constitutional Twilight Zone: EU Decentralized Agencies' External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1509 ss.

439/2010[1038] sono stati ulteriormente ampliati e rafforzati ad opera dei nuovi regolamenti poc'anzi citati[1039].

Con riferimento a Frontex, i poteri ad esso attribuiti dal reg. 2019/1896 nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali sono stati illustrati nel cap. VI, par. 1, del presente lavoro, alla cui trattazione pertanto si rinvia.

Per quanto riguarda l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il reg. 2021/2303 specifica, in apertura, che la sua azione esterna si conforma alla politica esterna dell'Unione, non potendo essa "sviluppare una politica esterna autonoma"[1040].

In questo contesto, EUAA può anzitutto agevolare la cooperazione operativa fra gli Stati membri e i Paesi terzi nelle materie attinenti alla dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo. A tal fine, il regolamento in esame attribuisce all'Agenzia il potere di dispiegare funzionari di collegamento nei Paesi terzi di origine e transito delle persone bisognose di protezione internazionale, purché si tratti di Paesi "le cui prassi di gestione della migrazione e dell'asilo sono conformi alle norme inderogabili in materia di diritti umani"[1041].

Inoltre, in virtù del reg. 2021/2303, EUAA può cooperare in prima persona con le autorità dei Paesi terzi competenti in materia di asilo e con le organizzazioni internazionali attive in questo settore, tra tutte l'UNHCR.

Il presente capitolo si propone di indagare proprio quest'ultimo aspetto, che accomuna l'azione esterna di entrambe le agenzie.

[1038] Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

[1039] Sul ruolo di EASO nell'attuazione della dimensione esterna della politica di asilo dell'Unione v. F. Toso, *Le Bureau européen d'appui en matière d'asile: représente-t-il une bonne réponse à la demande de solidarité dans les relations extérieures de l'UE?*, in M. Dony (dir.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm*, cit., p. 185 ss.

[1040] Cons. n. 38 del reg. 2021/2303, cit. Nello stesso senso v. in precedenza cons. n. 24 del reg. 439/2010, cit.

[1041] V. art. 2, par. 1, lett. r), art. 35, par. 1, e art. 36 del reg. 2021/2303, cit.

Invero, in virtù dei rispettivi regolamenti istitutivi, sia Frontex che EUAA possono cooperare direttamente con le competenti autorità dei Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali nei relativi settori di competenza. Il reg. 2019/1896 e il reg. 2021/2303 precisano che le agenzie pongono in essere tale cooperazione nell'ambito di strumenti denominati rispettivamente accordi di lavoro e accordi operativi. Ad essi è dedicata la trattazione seguente. In particolare, dopo aver esaminato la disciplina degli accordi in questione, quale risulta dai regolamenti istitutivi di Frontex e EUAA (par. 2), si analizzerà il testo degli accordi finora siglati dalle due agenzie (par. 3). Detta analisi ci consentirà di svolgere alcune considerazioni in merito all'imputabilità e alla natura giuridica degli strumenti in esame (par. 4) e di soffermarci infine su alcuni profili critici relativi alla loro attuazione (par. 5).

2. La disciplina degli accordi operativi nei regolamenti istitutivi di Frontex e EUAA

Per quanto riguarda Frontex, va detto che già nel 2004 il regolamento istitutivo dell'Agenzia le attribuiva il potere di concludere con le competenti autorità dei Paesi partner e con le organizzazioni internazionali accordi di lavoro connessi alla gestione della cooperazione operativa[1042]. Tuttavia, il reg. 2007/2004 non ne delineava la procedura di adozione, che è stata quindi stabilita dall'Agenzia mediante una decisione del consiglio di amministrazione[1043].

Quest'ultima attribuiva proprio al consiglio di amministrazione un ruolo fondamentale nell'adozione degli accordi di lavoro: esso decideva sull'apertura dei negoziati e impartiva le direttive

[1042] V. artt. 13 e 14 del reg. 2007/2004, cit., come modificato dal reg. (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011.

[1043] V. Decision of the management board of Frontex, of 1 September 2006, laying down the procedures for negotiating and concluding working arrangements with third countries and international organisations, MB Decision 11/2006, disponibile *online*.

di negoziato sulla base delle linee guida fornite dal direttore esecutivo, al quale era affidata la fase dei negoziati. Gli accordi di lavoro erano poi adottati a maggioranza assoluta dal consiglio di amministrazione e firmati dal direttore esecutivo, previo parere della Commissione[1044].

Attualmente la procedura di conclusione degli accordi di lavoro di Frontex è disciplinata dal reg. 2019/1896, che riprende in larga misura quanto già previsto dal precedente reg. 2016/1624[1045].

Con riferimento agli accordi di lavoro con le organizzazioni internazionali "pertinenti all'assolvimento dei suoi compiti", l'art. 68 del nuovo regolamento Frontex dispone che essi "sono soggetti all'approvazione preliminare della Commissione". Inoltre, tale disposizione impone all'Agenzia di informare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito a detti accordi[1046].

Quanto agli accordi di lavoro con le competenti autorità dei Paesi terzi, l'art. 76, par. 4, del reg. 2019/1896, prevede che essi siano approvati in via preliminare dalla Commissione e in via definitiva dal consiglio di amministrazione; inoltre, prima della conclusione, l'Agenzia deve fornire al Parlamento europeo "informazioni dettagliate riguardo alle parti dell'accordo di lavoro e al contenuto previsto".

In aggiunta, il regolamento in questione assoggetta entrambe le tipologie di accordi di lavoro al parere del responsabile dei di-

---

[1044] Stando alla decisione citata, avrebbe dovuto trattarsi di una procedura interna all'Agenzia, che prevedeva un ruolo soltanto marginale della Commissione; tuttavia, dalla prassi è emerso un coinvolgimento ben maggiore di questa Istituzione: in tal senso v. F. Coman-Kund, *The Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries according to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications*, cit., p. 42.

[1045] V. artt. 54, par. 2, e 62, par. 2, lett. z), del reg. (UE) 2016/1624, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

[1046] V. art. 68, par. 2, del reg. 2019/1896, cit.

ritti fondamentali[1047] e, nel caso in cui prevedano il trasferimento di dati personali, all'autorizzazione preventiva del Garante europeo della protezione dei dati[1048]. Infine, il reg. 2019/1896 impone di rendere pubblici gli accordi di lavoro conclusi dall'Agenzia tanto con le competenti autorità dei Paesi terzi quanto con le organizzazioni internazionali[1049]: in ottemperanza a detto obbligo, essi sono pubblicati nel registro *online* dei documenti dell'Agenzia.

A differenza dei regolamenti previgenti, il nuovo regolamento Frontex contiene poi alcune specificazioni in merito al contenuto degli accordi di lavoro conclusi con le autorità dei Paesi terzi. In particolare, detti accordi "precisano la portata, la natura e la finalità della cooperazione" e possono contenere anche "disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni sensibili non classificate e la cooperazione nell'ambito di Eurosur"[1050].

Allo scopo di rendere omogenei la struttura e il contenuto degli accordi in esame, il reg. 2019/1896 incarica la Commissione di elaborare – previa consultazione dell'Agenzia e di altri organi pertinenti dell'Unione – un modello di accordo di lavoro contenente anche disposizioni specifiche relative ai diritti fondamentali e garanzie in materia di protezione dei dati[1051]. La versione più recente di tale modello risale al 2021 ed è contenuta in un'apposita comunicazione della Commissione[1052]. L'accordo di lavoro siglato nel 2024 da Frontex con le competenti autorità del Regno Unito si conforma a quest'ultimo modello; del pari, l'Agenzia sta procedendo a rinegoziare gli accordi di lavoro in precedenza con-

[1047] V. art. 109, par. 2, lett. f), del reg. 2019/1896, cit.

[1048] V. art. 73, par. 4, terzo comma, e art. 68, par. 5, del reg. 2019/1896, cit.

[1049] V. art. 73, par. 7 e art. 114, par. 2, del reg. 2019/1896, cit.

[1050] V. art. 73, par. 4, secondo comma, del reg. 2019/1896, cit.

[1051] V. art. 76, par. 2, secondo comma, del reg. 2019/1896, cit.

[1052] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 21 dicembre 2021, Modello di accordo di lavoro di cui al regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, COM(2021) 830 final.

clusi con le autorità dei Paesi terzi, al fine di allinearli alla nuova disciplina.

Per quanto riguarda EUAA, come detto nel precedente paragrafo, il reg. 2021/2303 attribuisce a quest'Agenzia la competenza a cooperare con le competenti autorità dei Paesi terzi e le con organizzazioni internazionali nell'ambito di accordi operativi. Si tratta di un potere che il precedente reg. 439/2010 già riconosceva ad EASO e che il nuovo regolamento specifica ulteriormente[1053].

In particolare, l'art. 35, par. 2, del reg. 2021/2303 chiarisce che gli accordi con le autorità dei Paesi terzi mirano a "promuovere le norme dell'Unione in materia d'asilo, assistere i paesi terzi nell'acquisizione di competenze e nello sviluppo di capacità per i loro sistemi di asilo e di accoglienza, e attuare i programmi di sviluppo e protezione regionale e altre azioni"[1054].

In proposito, va detto che, contrariamente a Frontex, EUAA non ha ancora adottato alcuna intesa del genere. In certi casi, gli scopi citati sono stati realizzati attraverso strumenti diversi dagli accordi operativi: è il caso, ad esempio, dei programmi di sviluppo e protezione regionale, di cui s'è parlato nel cap. I, par. 4, del presente lavoro. Sebbene il regolamento istitutivo di EUAA attribuisca espressamente all'Agenzia la competenza ad adottare accordi operativi per porre in essere i programmi in questione, essi sono stati finora affidati alla direzione degli Stati membri e all'attuazione dell'UNHCR e dell'OIM.

Un altro esempio di questa prassi consiste nell'adozione delle c.d. tabelle di marcia di cooperazione bilaterale o *roadmap*, di cui s'è fatto cenno nel cap. I, par. 3. Si tratta di strumenti concordati da EUAA principalmente (ma non esclusivamente) con i Paesi terzi candidati all'adesione e con i Paesi che rientrano all'interno della politica europea di vicinato: periodicamente aggiornate dalle

[1053] V. artt. 7, 49, 50 e 52 del reg. 439/2010, cit.

[1054] V. art. 35, par. 2, del reg. 2021/2303, cit.

Parti attraverso scambi di lettere, le *roadmap* mirano a supportare il rafforzamento delle capacità dei sistemi d'asilo e di accoglienza dei Paesi terzi, allineandoli agli standard dell'Unione. Finora EUAA ha avviato simili partenariati con Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Kosovo, Serbia, Macedonia del Nord, Turchia, Egitto e Niger[1055].

L'art. 38 del reg. 2021/2303 attribuisce poi a EUAA il potere di cooperare "con le organizzazioni internazionali, in particolare l'UNHCR, nei settori disciplinati dal [...] regolamento, nell'ambito di accordi operativi conclusi con tali organizzazioni, conformemente ai trattati e agli strumenti che stabiliscono la competenza di tali organizzazioni". L'Agenzia ha esercitato questa competenza siglando accordi operativi rispettivamente con l'UNHCR e con l'OIM: il contenuto di tali intese sarà esaminato nel paragrafo seguente[1056].

Quanto alla procedura da seguire per l'adozione degli accordi operativi di EUAA, questa è, in sostanza, analoga a quella prevista dal reg. 2019/1896 per gli accordi di lavoro di Frontex. Nella specie il reg. 2021/2303, a differenza del previgente reg. 439/2010 che nulla statuiva al riguardo, prevede che il consiglio di amministrazione deliberi sulla loro conclusione previa approvazione della Commissione. Inoltre, l'Agenzia è tenuta a informare il Parlamento europeo e il Consiglio "prima della conclusione di un

[1055] Per una valutazione di queste iniziative di cooperazione v. EUUA, Asylum Report 2024. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. June 2024, disponibile *online*, p. 247 ss.

[1056] Dal sito internet di EUAA risulta inoltre che l'Agenzia ha concluso intese sotto forma di *exchange of letters* con le seguenti organizzazioni internazionali: The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC), General Directors of Immigration Services Conference (GDISC). Il testo di queste intese non è tuttavia accessibile.

accordo operativo" con le autorità dei Paesi terzi o "in merito" agli accordi operativi conclusi con le organizzazioni internazionali[1057].

A quest'obbligo si aggiunge poi, più in generale, quello di inserire nella relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione – che EUAA deve rendere pubblica e trasmettere alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio – una valutazione della cooperazione con i Paesi terzi[1058].

Infine, è importante sottolineare che, analogamente al regolamento istitutivo di Frontex, il reg. 2021/2303 impone a EUAA e agli Stati membri di osservare e promuovere le norme e gli standard dell'Unione, inclusi i diritti fondamentali previsti dalla Carta, allorquando svolgono attività sul territorio dei Paesi terzi. Come si è detto nel cap. II, par. 4, simili previsioni danno luogo a un fenomeno di applicazione extraterritoriale del diritto dell'Unione e dei diritti fondamentali garantiti dal suo ordinamento[1059].

3. La struttura e il contenuto degli accordi operativi di Frontex e EUAA

Frontex ha sinora concluso accordi di lavoro con le competenti autorità dei seguenti Paesi terzi: Russia[1060], Ucraina[1061], Macedonia

[1057] V. rispettivamente art. 35, par. 2, e art. 38, del reg. 2021/2303, cit.

[1058] V. art. 35, par. 6, e art. 69, del reg. 2021/2303, cit.

[1059] V. art. 35, par. 1, e cons. n. 38, del reg. 2021/2303, cit.

[1060] Terms of Reference, on the Establishment of Operational Co-operation between the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation, done in Warsaw on 14 September 2006.

[1061] Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, done in Luxemburg on 11 June 2007.

del Nord[1062], Moldavia[1063], Albania[1064], Bosnia-Erzegovina[1065], Serbia[1066], Montenegro[1067], Bielorussia[1068], Stati Uniti[1069], Canada[1070],

[1062] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of the former Yugoslav Republic of Macedonia.

[1063] Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Republic of Moldova, done in Chisinau on 12 August 2008.

[1064] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania, done in Tirana on 19 February 2009. Nel 2021, questo accordo è stato sostituito dal Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania (MoI), done on 17 March 2021.

[1065] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina, done in Warsaw on 3 April 2009.

[1066] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of the Interior of Republic of Serbia, done in Belgrade on 17 February 2009.

[1067] Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Police Directorate of Montenegro, done in Warsaw on the 18 June 2009.

[1068] Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the State Border Committee of the Republic of Belarus, done in Norviliškės castle (Lithuania) on 21 October 2009.

[1069] Working Arrangement, Establishing Cooperation Between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the United States Department of Homeland Security, done in Prague on 28 April 2009.

[1070] Working Arrangement Establishing Cooperation Between the European

Capo Verde[1071], Nigeria[1072], Turchia[1073], Armenia[1074], Azerbaigian[1075], Kosovo[1076], Georgia[1077] e Regno Unito[1078]. Si tratta, per la maggior parte, di Paesi di origine e/o di transito di flussi migratori irregolari

Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Canada Border Services Agency, done in Warsaw on 21 October 2010.

[1071] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Policia Nacional de Cabo Verde, done in Brussels on 14 January 2011.

[1072] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Nigerian Immigration Service, done in Warsaw on 19 January 2012.

[1073] Memorandum of Understanding, on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, done in Warsaw on 28 May 2012.

[1074] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the National Security Council of the Republic of Armenia, done in Yerevan on 22 February 2012.

[1075] Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the State Border Service of the Republic of Azerbaijan, done in Warsaw on 16 April 2013.

[1076] Working Arrangement, on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, done in Warsaw on 25 May 2016.

[1077] Working Arrangement, on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Georgia (MIA), signed on 11 February 2021. L'accordo sostituisce il precedente accordo di lavoro concluso dalle stesse Parti in data 4 dicembre 2008.

[1078] Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, signed in London on 23 February 2024.

diretti verso l'Unione europea, il che li rende partner strategici per l'Agenzia[1079].

Inoltre, Frontex ha siglato accordi di lavoro con le seguenti autorità e organizzazioni internazionali: OIM[1080]; UNHCR[1081]; Interpol[1082]; International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)[1083]; Migration, Asylum, Refugees, Regional Initiative (MARRI) Regional Centre[1084]; Coordination Service of the CIS Border Commandants' Council[1085]; Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF)[1086]; United Nations Office for Drugs and Crime

[1079] Si veda in tal senso il cons. n. 1 della decisione del consiglio di amministrazione 28/2020, del 5 ottobre 2020, on the approval of the Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency and the Ministry of Internal Affairs of Georgia, disponibile *online*. Sui criteri utilizzati per la selezione dei Paesi terzi con i quali concludere accordi di lavoro v. *amplius* D. Vitiello, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, cit., p. 163 ss., spec. p. 173 ss.

[1080] Exchange of Letters between IOM and Frontex, 1 July 2008.

[1081] Exchange of Letters between UNHCR and Frontex, 16 June 2008.

[1082] Working Arrangement, between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the International Criminal Police Organisation (Interpol), signed on 27 May 2009.

[1083] Exchange of Letters, between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 4 June 2009.

[1084] Working Arrangement in the form of an exchange of letters between European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and Migration, Asylum, Refugees, Regional Initiative (MARRI) Regional Centre.

[1085] Memorandum on the establishment of Operational Cooperation in border related matters between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Coordination Service of the Commonwealth of Independent States Border Commandants' Council (SKPV Coordination Service), signed in Warsaw on 16 December 2010.

[1086] Exchange of Letters between Geneva Centre for Security Sector Governance and Frontex (DCAF) and Frontex, 1 March 2011.

(UNODC)[1087]; The European Committee for Standardization (CES) and The European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC)[1088]; The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)[1089].

Gli accordi presentano una struttura e un contenuto tra loro simili.

Sin dall'intestazione si desume che le Parti sono Frontex, da un lato, e il ministero dell'interno del Paese terzo interessato (o l'organizzazione internazionale in questione), dall'altro. Firmatari degli accordi sono, per l'Agenzia, il direttore esecutivo e, per la controparte, il ministro dell'interno del Paese partner (o il segretario generale dell'organizzazione).

Il testo degli accordi consiste in un elenco numerato di disposizioni che disciplinano gli obiettivi della cooperazione, le modalità attraverso le quali questa può essere realizzata e, infine, i profili relativi all'applicazione e alla natura giuridica degli accordi.

Quanto agli obiettivi perseguiti dagli accordi, essi mirano al rafforzamento della cooperazione operativa nei settori del controllo delle frontiere, del contrasto alla criminalità transfrontaliera e dell'immigrazione irregolare, nonché dei rimpatri[1090]. In linea con

[1087] Working Arrangement Between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), for Strengthening Cooperation in Respect of Areas of Common Interest within the Mandates of Both Organizations, signed in Vienna on 17 April 2012.

[1088] Memorandum of Understanding between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and The European Committee for Standardization (CES) and The European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC).

[1089] Working Arrangement between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), signed on 10 October 2019.

[1090] Sugli obiettivi degli accordi di lavoro di Frontex v. M. Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2012, p. 20 ss., spec. p. 29 ss.

quanto previsto dal modello di accordo predisposto dalla Commissione nel 2021, gli accordi di lavoro più recenti contengono l'impegno delle Parti a rispettare i diritti fondamentali, con particolare attenzione alle persone bisognose di protezione internazionale, ai minori non accompagnati e ai soggetti vulnerabili[1091].

Gli accordi in esame prevedono che la cooperazione tra le Parti possa essere realizzata attraverso diverse modalità: tra queste figurano l'analisi dei rischi, le attività di formazione e di rafforzamento delle capacità, le operazioni congiunte (incluse, in certi casi, le operazioni le rimpatrio), lo scambio di informazioni e di buone pratiche, il coinvolgimento in progetti pilota e iniziative congiunte, la possibilità che funzionari di Paesi terzi siano invitati a partecipare, in qualità di esperti, alle attività organizzate dall'Agenzia e, parallelamente, che il personale di Frontex sia dispiegato sul territorio dei Paesi terzi per svolgere attività operative[1092]. In quest'ultimo caso, gli accordi di lavoro specificano che i membri dell'Agenzia sono sprovvisti di poteri esecutivi: come si è visto nel cap. VI, affinché il personale di Frontex possa esercitare poteri esecutivi sul territorio dei Paesi terzi è necessaria la previa stipulazione di un accordo internazionale tra l'Unione europea e il Paese terzo in questione.

È opportuno evidenziare che, delineando in tal modo le varie forme attraverso cui può articolarsi la cooperazione operativa, gli accordi di lavoro si limitano a tracciarne il perimetro, senza dettagliare ulteriormente come essa debba esplicarsi: la definizione di questi aspetti è rimessa ad ulteriori intese e piani attuativi, volti a precisare i termini e le condizioni della cooperazione[1093].

[1091] V. ad es. gli accordi di lavoro conclusi nel 2021 dall'Agenzia rispettivamente con l'Albania e la Georgia, che si sostituiscono ai precedenti.

[1092] Sulle forme della cooperazione prevista dagli accordi di lavoro v. A. Ott, E. Vos, F. Coman-Kund, *EU Agencies and their International Mandate: A New Category of Global Actors?*, CLEER Working Paper 2013/7, disponibile *online*, p. 32.

[1093] Nello stesso senso v. anche F. Coman-Kund, *The Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries according to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications*, cit., p. 42.

Tra le diverse modalità di cooperazione previste dagli accordi di lavoro, notevole rilevanza riveste lo scambio informazioni tra le Parti: esso, infatti, costituisce il presupposto per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche relative alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione[1094]. Tali informazioni includono dati sull'attraversamento delle frontiere e sulle rotte migratorie, sull'immigrazione irregolare e sui rimpatri, sulla criminalità transfrontaliera e sulle minacce terroristiche[1095]. Gli accordi in esame non disciplinano, invece, lo scambio di informazioni riservate, che è regolato da intese *ad hoc*[1096]. Ciononostante, lo scambio di informazioni di cui si occupano gli accordi in esame può comprendere il trasferimento di dati personali, il che implica l'impegno delle Parti a garantirne la riservatezza e a farne uso soltanto nell'esercizio dei rispettivi compiti.

Con riguardo poi agli aspetti finanziari della cooperazione, la maggior parte degli accordi di lavoro si limita a disporre che la partecipazione dei partner alle attività coordinate da Frontex può essere finanziata dall'Agenzia, rinviando per la disciplina di dettaglio ad ulteriori accordi tra le Parti[1097-1098].

Le disposizioni finali disciplinano le modalità di attuazione e di modifica degli accordi di lavoro, nonché di risoluzione delle controversie derivanti dalla loro applicazione. La cooperazione è attuata per mezzo di punti di contatto designati da ciascuna Parte; sull'at-

---

[1094] Sulla rilevanza di questa forma di cooperazione operativa v. L. Marin, *The Cooperation between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, in *European Public Law*, 2020, p. 157 ss., spec. p. 167.

[1095] V. ad es. l'accordo di lavoro concluso con la Georgia, cit.

[1096] V. ad es. l'accordo di lavoro concluso con l'Azerbaigian, cit.

[1097] V. ad es. l'accordo di lavoro concluso con l'Albania, cit.

[1098] Invero, parallelamente alla conclusione degli accordi di lavoro, l'Agenzia ha siglato con i partner appositi accordi finanziari, che stabiliscono i termini e le condizioni alle quali essa contribuisce a finanziare la partecipazione delle competenti autorità dei Paesi terzi alle operazioni congiunte: così M. Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, cit., p. 30.

tuazione degli accordi vigilano il direttore esecutivo di Frontex e le competenti autorità dei Paesi terzi, che mantengono a questo fine un dialogo costante. Le controversie nascenti dagli accordi sono risolte per via diplomatica.

Infine, gli accordi di lavoro contengono una clausola che ne esclude espressamente la natura vincolante. Sulla questione si avrà modo di tornare nel paragrafo seguente.

Come detto in apertura del presente capitolo, anche EUAA può concludere accordi operativi con le competenti autorità dei Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. Tuttavia, l'Agenzia ha sinora esercitato questo potere in misura minore rispetto a Frontex. Invero, come accennato nel paragrafo precedente, essa non ha concluso alcuna intesa di questo tipo con le autorità dei Paesi terzi; per contro, la cooperazione con le organizzazioni internazionali si è rivelata più fruttuosa. In particolare, in virtù del reg. 439/2010, che già gli attribuiva questo potere, nel 2013 l'allora EASO ha concluso un accordo operativo con l'UNHCR, che è stato poi sostituito da una nuova intesa firmata dalle Parti nel 2021[1099]. Inoltre, nel 2019 EASO ha siglato un accordo operativo con l'OIM[1100]. La trattazione che segue si sofferma brevemente sul contenuto di questi accordi.

L'accordo con l'UNHCR costituisce una sorta di "accordo quadro" entro il quale le Parti intendono sviluppare una stretta collaborazione, anche al fine di garantire la coerenza tra le rispettive azioni, evitando così eventuali sovrapposizioni nell'adempimento dei relativi compiti[1101].

[1099] Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), del 13 dicembre 2013, e Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), del 21 luglio 2021.

[1100] Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (IOM), del 22 luglio 2019.

[1101] Tale obiettivo è in linea con l'art. 52, par. 2, del reg. 439/2010, il quale disponeva che la cooperazione di EASO con le organizzazioni internazionali "consente di creare sinergie fra i diversi organismi interessati e di evitare duplicazioni nei lavori svolti nell'ambito dei loro mandati".

L'articolato è suddiviso in otto capitoli: mentre il primo e l'ultimo sono dedicati rispettivamente ai principi su cui si fonda la cooperazione e alle disposizioni finali, i sei capitoli centrali disciplinano i diversi ambiti di collaborazione.

La cooperazione tra le Parti è ispirata a principi cardine quali la promozione di elevati standard di protezione internazionale; la coerenza delle azioni con le politiche e, in generale, con l'ordinamento dell'Unione europea e delle Nazioni Unite; la fiducia reciproca e la mutua assistenza nei settori della cooperazione operativa e del reciproco scambio di informazioni; la flessibilità, l'efficacia e l'efficienza delle azioni intraprese[1102].

Quanto alla forma e alle modalità della cooperazione, l'accordo disciplina, in capitoli separati, la cooperazione permanente, speciale e d'emergenza, quella relativa allo scambio di dati e informazioni, alla dimensione esterna e, da ultimo, la cooperazione orizzontale.

La cooperazione permanente è realizzata per mezzo di un continuo scambio di informazioni e buone pratiche nelle seguenti materie: strategie di formazione degli operatori (inclusa l'organizzazione di sessioni congiunte di formazione dedicate a magistrati e altri professionisti del settore), informazioni sui Paesi d'origine (c.d. *Country of Origin Information* o COI) e linee guida relative a specifici Paesi d'origine (c.d. *Country-specific guidance*)[1103], modalità di interazione e comunicazione con i richiedenti asilo, tutela delle categorie vulnerabili e degli apolidi[1104].

[1102] V. artt. 1 e 2 dell'accordo operativo concluso da EASO con l'UNHCR, del 21 luglio 2021.

[1103] Le informazioni sui Paesi d'origine (COI), utilizzate per valutare le singole domande di protezione internazionale, sono dei report contenenti informazioni sulla situazione nel Paese d'origine di ciascun richiedente protezione; le linee guida (*Country-specific guidance*), invece, sono adottate con il supporto di EUAA e la collaborazione dell'UNHCR e contengono una valutazione analitica sulla situazione esistente in un dato Paese d'origine, valutazione che si fonda sugli elementi fattuali contenuti nelle COI, ma tiene in considerazione altresì la legislazione dell'Unione, la giurisprudenza rilevante e le linee guida di EUAA.

[1104] V. cap. II dell'accordo, cit.

La cooperazione speciale e quella d'emergenza consistono nella raccolta congiunta di informazioni relative alle esigenze specifiche degli Stati membri e nell'aggiornamento reciproco circa le iniziative intraprese da ciascuna Parte a sostegno di questi, allo scopo di garantire un maggiore coordinamento ed evitare la duplicazione degli interventi. Inoltre, speciale attenzione è dedicata allo scambio di informazioni e buone pratiche nel campo della ricollocazione di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale all'interno degli Stati membri e dei Paesi terzi associati a Schengen, nonché alla previsione di attività congiunte a sostegno di questi ultimi[1105].

La cooperazione nel settore della dimensione esterna concerne lo scambio di informazioni relative alle iniziative realizzate da ciascuna Parte con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Inoltre, l'accordo prevede la possibilità che le Parti si accordino per intraprendere congiuntamente attività di rafforzamento delle capacità dei sistemi di asilo e di accoglienza dei Paesi terzi e per supportare gli Stati membri nelle azioni da essi intraprese in tema di reinsediamento, ammissione umanitaria e altri percorsi complementari[1106].

La cooperazione orizzontale si sostanzia, da un lato, nella partecipazione dei rappresentanti di una Parte alle riunioni organizzate dall'altra e, dall'altro, nell'obbligo di scambiarsi reciprocamente informazioni e buone prassi su tutte le questioni di interesse comune[1107].

L'accordo prevede anche, più in generale, l'impegno delle Parti a condividere le rispettive metodologie in tema di raccolta e analisi di dati e informazioni, a consultarsi nella preparazione di relazioni riguardanti la protezione internazionale negli Stati membri e nei Paesi terzi e a scambiarsi materiali legislativi e giurisprudenziali in materia di asilo[1108].

[1105] V. capp. III e IV dell'accordo, cit.
[1106] V. cap. VI dell'accordo, cit.
[1107] V. cap. VII dell'accordo, cit.
[1108] V. cap. V dell'accordo, cit.

Com'è evidente, il trasferimento di dati e informazioni rappresenta un elemento centrale della collaborazione tra le Parti: vista la delicatezza di una simile attività, l'accordo in questione prevede l'impegno di ciascuna Parte a mantenere confidenziali le informazioni provenienti dall'altra e da questa considerate come riservate, a non utilizzarle per scopi estranei all'attuazione dell'accordo e a non trasmetterle a terzi senza il previo consenso scritto della Parte da cui provengono[1109].

Le clausole finali dell'accordo ne disciplinano le modalità di applicazione. In particolare, è prevista la possibilità di precisare le concrete attività in cui si sostanzia la cooperazione, nonché le tempistiche relative alla loro realizzazione in appositi strumenti attuativi denominati *cooperation plans*[1110]. Inoltre, l'accordo impone a ciascuna Parte di nominare un referente, al fine di facilitare il coordinamento e la comunicazione tra le stesse[1111]. Infine, le dispute eventualmente nascenti dall'accordo sono risolte per mezzo di negoziati[1112].

Quanto all'accordo concluso da EASO con l'OIM, esso ricalca in larga misura quello con l'UNHCR.

Scopo dichiarato dell'intesa è istituire una cornice giuridica entro la quale possa svolgersi la collaborazione tra le Parti: le iniziative congiunte possono poi essere rimesse ad ulteriori accordi di dettaglio[1113], volti ad esempio a intraprendere azioni congiunte o a istituire comitati e organismi per l'attuazione di progetti e attività di interesse comune[1114].

[1109] V. cap. VII dell'accordo, cit.

[1110] Art. 25 dell'accordo, cit.

[1111] Art. 24 dell'accordo, cit. Nel caso dell'UNHCR, il referente indicato è l'ufficiale di collegamento distaccato presso EASO; nel caso di EASO, si tratta dell'Unità di cooperazione europea e internazionale.

[1112] Art. 27 dell'accordo, cit.

[1113] Art. XII, par. 4, dell'accordo concluso dall'EASO con l'OIM, del 22 luglio 2019, cit.

[1114] Art. V dell'accordo, cit.

Tra le materie sulle quali le Parti si impegnano a collaborare figurano l'asilo e le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione, il rimpatrio, il reinsediamento e altri percorsi di migrazione legale, il sostegno ai migranti che rientrano nelle categorie vulnerabili, l'organizzazione di attività di formazione e di rafforzamento delle capacità[1115].

La cooperazione può essere realizzata, *inter alia*, attraverso la partecipazione di ciascuna Parte alle riunioni organizzate dall'altra, il trasferimento di dati concernenti l'andamento dei flussi migratori e lo scambio di buone pratiche[1116].

4. L'imputabilità e la natura giuridica degli accordi operativi di Frontex e EUAA

Gli accordi operativi di Frontex e EUAA sono strumenti di carattere tecnico-amministrativo: essi sono conclusi da queste agenzie con le competenti autorità dei Paesi terzi e le organizzazioni internazionali allo scopo di migliorare la cooperazione operativa nei settori del controllo delle frontiere e dell'asilo. Ciò significa che gli accordi operativi non hanno il valore giuridico (né producono gli effetti) degli accordi internazionali che l'Unione stipula con Paesi terzi e organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 218 TFUE. In sostanza, detti accordi non sono vincolanti, ossia non fanno sorgere diritti e obblighi in base al diritto internazionale[1117].

[1115] Art. VI dell'accordo, cit.

[1116] Artt. III e IV dell'accordo, cit.

[1117] In tal senso v. anche S. Poli, *The Institutional Setting and the Legal Toolkit*, cit., spec. p. 47; M. Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, cit., p. 26 s.; C. Billet, *Le cônTrole des relations extérieures des agences ELSJ après Lisbonne*, in C. Flaesch-Mougin, L.S. Rossi (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, cit., p. 95 ss., spec. p. 119; A. Ott, E. Vos, F. Coman-Kund, *EU Agencies and Their International Mandate: A New Category of Global Actors?*, cit., p. 32; D. Vitiello, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, cit., p. 184; J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive*

Tale caratteristica li accomuna agli altri strumenti esaminati nella parte terza del presente lavoro: invero, a parere di chi scrive, tanto gli accordi operativi delle agenzie quanto gli strumenti del dialogo politico, la Dichiarazione UE-Turchia e le intese informali di riammissione – analizzati rispettivamente nei capp. VII, IX e X – sono privi di forza vincolante. Ciò spiega il motivo per cui sono stati inseriti in questa parte del lavoro.

D'altro canto, è importante sottolineare che gli accordi operativi delle agenzie presentano una peculiarità che li distingue dagli altri strumenti collocati nella parte terza: a differenza dei secondi, i quali vedono coinvolta direttamente l'Unione in qualità di Parte, i primi sono riferibili soltanto alle agenzie che li adottano, senza impegnare l'Unione nel suo complesso.

Nella trattazione che segue, ci proponiamo di esporre le ragioni che conducono a propendere per una simile ricostruzione.

La qualificazione degli accordi operativi in esame è svolta, come di consueto, attraverso il prisma del metodo soggettivo, cui s'è fatto riferimento nel dettaglio nel cap. III, parr. 2 e 3. Come si ricorderà, in base a detto metodo l'intenzione delle Parti, quale risulta espressamente o implicitamente dal testo dell'accordo o, in subordine,

---

Action Outside EU- Territory, cit., p. 590 s.; L. Heschl, *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders. Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*, Cambridge, 2018, p. 180; F. Ippolito, *The Rhetoric of Human Rights in EU External Relations in the Mediterrean*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 270 ss., spec. p. 294; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 442; L. Marin, *The Cooperation between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, cit., spec. p. 161 s. Di avviso in parte diverso appare, in relazione agli accordi di lavoro di Frontex, F. Coman-Kund, *The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon*, in *European Foreign Affairs Review*, 2018, p. 97 ss., spec. p. 115 s., dove si legge che, nonostante l'espressa volontà delle Parti di non voler contrarre obblighi sul piano internazionale, "the overall analysis of the wording and content of Frontex's working arrangements suggests that they are still capable of giving rise to limited legal rights and obligations, though most of these rights and duties would become active upon the conclusion of subsequent agreements".

dal contesto che ha portato alla sua adozione, costituisce il criterio principale da utilizzare al fine di determinare se un determinato accordo è o meno dotato di forza vincolante.

Orbene, per quanto riguarda gli accordi di lavoro di Frontex, come anticipato nel precedente paragrafo, un'apposita clausola in essi contenuta esclude che si tratti di accordi internazionali giuridicamente vincolanti[1118]. La clausola in questione è resa ancor più chiara e dettagliata nel modello di accordo di lavoro predisposto dalla Commissione nel 2021, il quale dispone quanto segue: "il presente accordo di lavoro costituisce unicamente un'intesa amministrativa a livello tecnico. Esso non costituisce un accordo giuridicamente vincolante ai sensi del diritto nazionale o internazionale. La sua attuazione pratica non è considerata come l'adempimento di obblighi internazionali da parte dell'Unione europea e delle sue istituzioni né da parte [del Paese terzo]"[1119].

In aggiunta, ulteriori elementi confermano la natura non vincolante degli accordi di lavoro di Frontex. Il riferimento è, nella specie, alla struttura degli accordi e alla terminologia da essi utilizzata: anziché essere inserite in veri e propri articoli, le disposizioni figurano, ciascuna con il proprio titolo, in una sorta di elenco numerato; i termini "sides", "may" e "intend", tipici degli strumenti non vincolanti, prendono il posto di "parties", "shall" e "oblige", che di norma compaiono negli accordi internazionali.

Ancora, il contenuto vago e indeterminato degli accordi in esame consente di escluderne il carattere vincolante: più che prevedere obblighi o impegni, essi si limitano a legittimare la cooperazione operativa tra le Parti, da realizzarsi attraverso una serie di iniziative. Inoltre, la formulazione quasi programmatica delle disposizioni non consente l'attuazione degli strumenti in discorso, che è

[1118] Così, ad esempio, il punto n. 6 dell'accordo di lavoro siglato l'11 febbraio 2021 con la Georgia, cit.

[1119] V. punto 13, rubricato "status giuridico", del modello di accordo di lavoro predisposto dalla Commissione nel 2021. Si noti che, al punto 15, l'accordo di lavoro concluso da Frontex con il Regno Unito nel 2024 riproduce pedissequamente la clausola in questione.

comunque subordinata all'adozione di intese volte a specificare ulteriormente i tempi e i modi della cooperazione programmata.

Infine, come detto nel cap. III, par. 2, le circostanze di conclusione dell'accordo possono talvolta contribuire a determinarne la natura: in tal caso, il fatto che, come si dirà subito oltre, i soggetti stipulanti non siano in grado di impegnare le Parti sul piano internazionale costituisce un indizio del carattere non vincolante degli accordi in questione.

Tali caratteristiche accomunano gli accordi di lavoro di Frontex agli accordi operativi di EUAA: pertanto, sembra corretto ritenere che, pur non contenendo una clausola espressa sulla natura giuridica, anche questi ultimi siano privi di forza vincolante.

Tanto premesso, è ora opportuno soffermarsi brevemente sul fatto che, a differenza degli altri strumenti esaminati nella parte terza del presente lavoro, gli accordi operativi non coinvolgono l'Unione, ma impegnano soltanto le agenzie che li hanno adottati.

Ciò risulta fin dall'intestazione degli accordi in esame: essa, infatti, indica come Parti, da un lato, Frontex o EASO e, dall'altro, le organizzazioni internazionali o le competenti autorità dei Paesi terzi, di norma impersonate dal ministero dell'interno o dal servizio incaricato del controllo delle frontiere. Le stesse Parti sono riportate in calce agli accordi, in corrispondenza delle firme.

Ulteriori indizi in tal senso emergono poi dalla clausola sulla natura giuridica degli accordi di lavoro di Frontex, contenuta nel modello elaborato dalla Commissione nel 2021, nella parte in cui chiarisce che si tratta di intese amministrative "a livello tecnico", la cui attuazione non costituisce "l'adempimento di obblighi internazionali da parte dell'Unione europea e delle sue istituzioni".

L'imputabilità degli accordi di lavoro alle agenzie rispecchia gli orientamenti espressi nella dichiarazione congiunta adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 19 luglio 2012. Si tratta di un documento programmatico contenente delle linee guida volte a rendere l'operato delle agenzie più coerente ed efficace.

Ai fini della nostra trattazione, è interessante rilevare che, nella parte dedicata alle relazioni internazionali delle agenzie, la dichiarazione congiunta sottolinea l'importanza di evitare l'impressione che le agenzie siano "seen as representing the EU position to an outside audience or as committing the EU to international obligations"[1120]. Questo perché le agenzie non sono dotate del potere di rappresentare – e, dunque, di impegnare – l'Unione europea sul piano internazionale[1121]: come s'è visto nel cap. III, par. 5, la rappresentanza esterna dell'Unione spetta, come regola generale, alla Commissione. Pertanto, gli impegni assunti a livello bilaterale da Frontex e EUAA con le rispettive controparti sono riferibili unicamente alle agenzie in questione[1122].

[1120] V. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, del 19 luglio 2012, disponibile *online*, punto 25.

[1121] A meno di non tracciare un parallelismo tra gli accordi di lavoro adottati da Frontex e gli accordi conclusi dalla Commissione nell'ambito della cooperazione con le organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 220 TFUE: per una simile ricostruzione v. M. Fink, *Frontex and Human Rights. Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, 2018, p. 31 s. Per l'incapacità di Frontex di impegnare l'Unione sul piano internazionale propende D. Vitiello, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, cit., p. 182.

[1122] A questo proposito, è lecito chiedersi a che titolo gli accordi operativi in esame possano essere attribuiti alle agenzie. In effetti, è dubbio che le agenzie siano dotate di personalità giuridica internazionale e che, dunque, possano contrarre direttamente impegni di una qualche rilevanza per il diritto internazionale. Vero è che i regolamenti istitutivi riconoscono a Frontex e EUAA personalità giuridica (v. rispettivamente l'art. 93 del reg. 2019/1896 e l'art. 59 del reg. 2021/2303); tuttavia, sembra corretto ritenere che non si tratti tanto del riconoscimento di una vera e propria personalità giuridica sul piano esterno, quanto piuttosto di un riferimento alla sfera interna, che garantisce alle agenzie l'autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria di cui necessitano per svolgere la propria attività all'interno degli ordinamenti degli Stati membri (cfr. in tal senso l'art. 93, par. 2, del reg. 2019/1896 e l'art. 59, par. 2, del reg. 2021/2303). A ciò si aggiunga che, come rilevato a più riprese nel presente lavoro, il riconoscimento "normativo" della personalità giuridica in capo a un determinato ente non è sufficiente per attribuire ad esso personalità giuridica internazionale, la quale risulta soprattutto dalla prassi (nello stesso senso v. anche CIG, parere consultivo 11 aprile 1949,

Dalla qualificazione giuridica proposta derivano importanti conseguenze in termini procedurali. Come esposto nel cap. III, par.

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, in *ICJ Reports* 1949, p. 174, spec. p. 178 s., da cui emerge che, in mancanza di previsione espressa, la personalità giuridica di un'entità non statuale dovrebbe desumersi dai poteri ad essa delegati, nonché dalla prassi). Orbene, l'analisi sin qui condotta ci porta a escludere che Frontex e EUAA siano dotate di una personalità giuridica internazionale che consente loro di vincolarsi e contrarre obblighi o impegni sul piano esterno al pari degli Stati e delle organizzazioni internazionali (nello stesso senso v. anche J. Santos Vara, *The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 115 ss., spec. p. 121; J.J. Rijpma, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU- Territory*, cit., p. 590. Per l'assenza di personalità giuridica in capo alle agenzie dell'Unione in generale v. G. Schusterschitz, *European Agencies as Subjects of International Law*, in *International Organizations Law Review*, 2004, p. 163 ss., spec. p. 172 ss., in cui Schusterschitz, pur negando che alle agenzie possa essere riconosciuta un'autonoma personalità giuridica, sembra tuttavia ricavare dalla conclusione di accordi di sede tra gli Stati membri e le agenzie un implicito riconoscimento di una personalità giuridica internazionale circoscritta al potere di concludere simili accordi e J. Alberti, *Le agenzie dell'Unione europea*, cit., p. 444 ss.). Pertanto, sembra corretto ritenere che gli accordi operativi di Frontex e EUAA rientrino all'interno della categoria degli accordi amministrativi, efficacemente definiti dall'AG Tesauro come delle "figure convenzionali poste in essere da singole unità amministrative al fine di istituire delle forme di collaborazione con amministrazioni di altri Stati aventi attribuzioni analoghe". Secondo l'AG Tesauro, questi strumenti non hanno nulla a che vedere né con gli accordi internazionali né con le intese politiche, potendo essere adottati "anche da organi privi della competenza a impegnare validamente lo Stato sul piano internazionale". Inoltre, questi aggiunge che sebbene la prassi di porre in essere simili strumenti sia "in effetti tollerata, risolvendosi in pratiche concertate tra amministrazioni che agiscono nell'ambito del loro potere discrezionale", si tratta in realtà di "atti di certo non disciplinati dal diritto internazionale" (v. conclusioni AG Tesauro, C-327/91, *Francia c. Commissione*, punto 22). In sostanza, stando a tale ricostruzione, il diritto internazionale non ammette gli accordi amministrativi come categoria a sé stante, se non come denominazione meramente descrittiva e ricognitiva di prassi interne (nel senso che gli accordi operativi di Frontex e EUAA costituiscono una forma di azione esterna amministrativa dell'Unione v. F. Coman-Kund, *The Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries according to the New 'Frontex' Regulation: Legal and Practical Implications*, cit., p. 54; L. Marin, *The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, cit., p. 161).

5, del presente lavoro, nelle sentenze *Francia c. Commissione* e *Consiglio c. Commissione*, concernenti intese politiche adottate dalla Commissione a nome dell'Unione, la Corte di giustizia ha chiarito che, qualora la Commissione intenda porre in essere un'intesa non vincolante, essa deve ottenere dal Consiglio l'autorizzazione sia ad avviare i negoziati che a firmare l'intesa; solo una procedura del genere consente di rispettare le prerogative di ciascuna Istituzione e, dunque, il principio dell'equilibrio istituzionale.

Orbene, una simile procedura non si applica agli accordi operativi: questo perché, nella ricostruzione proposta, essi sono strumenti di carattere amministrativo che impegnano soltanto le agenzie, non intese politiche siglate dall'Unione con i Paesi terzi.

A tal proposito, è interessante notare che le linee guida procedurali adottate nel 2017 per recepire questa giurisprudenza – linee guida che abbiamo esaminato nel cap. III, par. 5 – precisano che la procedura in questione non si applica agli "administrative arrangements", definiti come quegli accordi di natura puramente amministrativa, e non politica, che impegnano esclusivamente l'organismo che le ha adottate, nei limiti dei poteri ad esso riconosciuti[1123].

Ciò giustifica la particolare procedura per l'adozione degli accordi operativi di Frontex e EUAA prevista dai rispettivi regolamenti istitutivi: come visto nel par. 2 di questo capitolo, essa attribuisce un ruolo preponderante al consiglio di amministrazione delle agenzie, pur richiedendo la previa approvazione della Commissione e l'obbligo di tenere informato il Parlamento europeo.

Infine, alla qualificazione degli accordi operativi come strumenti non vincolanti consegue che essi sono sottratti al sindacato di legittimità esercitato dalla Corte di giustizia sugli accordi internazionali dell'Unione[1124].

[1123] V. documento del Consiglio, del 4 dicembre 2017, Follow up to Judgment in Case C-660/13 – Arrangements between Secretaries General on non-binding instruments, 15367/17, disponibile *online*.

[1124] Nello stesso senso v. J. Santos Vara, *The External Activities of AFSJ Agencies: the Weakness of Democratic and Judicial Controls*, cit., p. 134 s. e L. Heschl, *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders. Establishing Extrater-*

5. L'attuazione degli accordi operativi di Frontex e EUAA

Dalla trattazione sin qui svolta è emerso che gli accordi operativi di Frontex e EUAA stabiliscono il perimetro entro il quale realizzare le diverse iniziative di cooperazione con i partner. In tal senso, essi possono essere considerati degli "accordi quadro", nella misura in cui subordinano la loro attuazione all'adozione di ulteriori intese volte a disciplinare nel dettaglio i termini e le condizioni della cooperazione. Queste "intese di secondo livello" – definite da taluni "accordi di lavoro delegati"[1125] – regolano aspetti importanti quali, ad esempio, lo scambio di informazioni riservate, il trasferimento di dati personali o, ancora, la definizione delle modalità di finanziamento della cooperazione.

A tal riguardo, si rileva che le "intese di secondo livello" non sono pubbliche, né è fatto obbligo di renderle tali: con riferimento a Frontex, ad esempio, l'art. 73, par. 7, del reg. 2019/1896, impone di pubblicare soltanto gli accordi, gli accordi di lavoro, i progetti pilota e i progetti di assistenza tecnica con i Paesi terzi.

Un simile deficit di trasparenza appare problematico, specialmente se si considera che "le intese di secondo livello" sono suscettibili di incidere sulle posizioni giuridiche dei singoli in misura maggiore rispetto agli accordi operativi, che si limitano a delineare i contorni della cooperazione[1126]. Ciò vale, in particolar

---

ritorial Legal Responsibilities, cit., p. 181, dove si esclude che gli strumenti di cui agli artt. 218, par. 11, TFUE, 263 TFUE e 267 TFUE possano essere utilizzati al fine verificare la compatibilità degli accordi di lavoro di Frontex con i Trattati, essendo tali rimedi esperibili soltanto in riferimento agli accordi internazionali vincolanti.

[1125] Così L. Marin, *The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, cit., p. 164.

[1126] In argomento v. European Parliamentary Research Service, *The Return Directive 2008/115/CE*, *Study*, PE 642.840, 2020, disponibile *online*, p. 186 s., dove si sottolinea il rischio che gli "accordi di lavoro delegati" siano utilizzati per eludere le garanzie previste dal diritto dell'Unione. Il rischio che l'azione delle agenzie porti con sé un deficit di trasparenza e di responsabilità è stato a più riprese denunciato dalla dottrina: in argomento v. S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin,

modo, per l'azione esterna di Frontex, che si basa in larga misura sullo scambio di informazioni e dati sui migranti e sulle rotte migratorie: in tal caso, l'aspetto più delicato è, senza dubbio, quello relativo alla tutela dei dati personali dei soggetti coinvolti nell'attraversamento delle frontiere.

In proposito, il reg. 2019/1896 appresta alcune garanzie di carattere, per così dire, preventivo. Innanzitutto, esso subordina la conclusione degli accordi di lavoro che prevedono il trasferimento dei dati personali all'autorizzazione preventiva del Garante europeo della protezione dei dati. Inoltre, impone che gli "accordi di lavoro delegati" relativi allo scambio di informazioni classificate siano adottati secondo la stessa procedura prevista per la conclusione degli accordi di lavoro; come si ricorderà, detta procedura richiede l'autorizzazione preventiva della Commissione e l'onere di informare il Parlamento europeo in modo dettagliato prima della loro adozione[1127]. In aggiunta, l'art. 76, par. 2, del regolamento Frontex specifica che il modello di accordo di lavoro elaborato dalla Commissione, previa consultazione di FRA e del Garante europeo per la protezione dei dati, include "disposizioni relative ai diritti fondamentali e alle garanzie in materia di protezione dei dati".

Simili previsioni rendono, sulla carta, conformi gli accordi operativi delle agenzie agli standard di tutela dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento dell'Unione, che devono esse-

---

The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 337 ss.; D. Vitiello, *Agencification as a Key Component of the EU Externalisation Toolkit. Observations of a Silent Escape from the Rule of Law*, cit.; J. Santos Vara, *The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls*, cit.

[1127] V. l'art. 73, par. 4, terzo comma, del reg. 2019/1896, cit.

re rispettati anche quando le agenzie svolgono attività sul territorio dei Paesi terzi[1128].

Tuttavia, ciò non esclude che violazioni dei diritti fondamentali delle persone coinvolte possano verificarsi al momento dell'attuazione pratica delle iniziative di cooperazione previste dagli strumenti in esame. In ipotesi del genere, sussiste il rischio che gli interessati non abbiano a disposizione i necessari strumenti di tutela[1129]: si tratta di criticità che caratterizzano l'intera dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea e che, per questo motivo, sono state sollevate a più riprese nel presente lavoro. In particolare, con riferimento all'azione esterna di Frontex, si rinvia a quanto esposto nel cap. VI, relativo alle operazioni svolte da quest'agenzia sul territorio dei Paesi terzi in virtù degli accordi sullo *status*. Come si ricorderà, in quella sede s'è detto che simili operazioni sono suscettibili di porre rilevanti difficoltà sotto il profilo della tutela giurisdizionale dei singoli che lamentano violazioni dei diritti fondamentali. I rimedi a fronte di dette violazioni consistono nel ricorso al meccanismo di denuncia e nella tutela risarcitoria: detti strumenti sono stati esaminati nei parr. 5 e 6 del cap. VI, dove sono state evidenziate anche le relative criticità.

In questa sede, è opportuno sottolineare che, in virtù del reg. 2021/2303, gli stessi rimedi possono essere attivati anche nei confronti di EUAA[1130]. In particolare, quanto al meccanismo di de-

[1128] Come prescritto dai regolamenti istitutivi delle agenzie: v. rispettivamente art. 35, par. 1, del reg. 2021/2303, e art. 73, par. 1, del reg. 2019/1896.

[1129] È stato rilevato che gli accordi di lavoro, pur non essendo accordi internazionali e, dunque, non producendo effetti vincolanti, potrebbero tuttavia produrre degli effetti pratici, pregiudicando così la posizione dei soggetti riguardati da tale cooperazione, i quali non avrebbero a disposizione strumenti di tutela: così V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017, p. 175 s.

[1130] V. art. 51 e art. 66 del reg. 2021/2303, cit. Per l'esperibilità del ricorso per risarcimento dei danni proposto dai soggetti pregiudicati dalle azioni poste in essere

nuncia, i regolamenti istitutivi di entrambe le agenzie prevedono che le denunce possono essere legate anche a questioni relative alla protezione dei dati[1131]. Anche in ragione dell'assenza di rimedi alternativi, è possibile ritenere che si tratti di uno strumento adeguato a contrastare violazioni che si verificano nell'ambito della cooperazione instaurata attraverso gli accordi operativi delle agenzie.

in attuazione degli accordi operativi di Frontex e EUAA propende C. Billet, *Le côntrole des relations extérieures des agences ELSJ après Lisbonne*, cit., p. 128.

[1131] V. art. 111, par. 6, del reg. 2019/1896, e art. 51, par. 7, del reg. 2021/2303, cit.

CAPITOLO IX

La Dichiarazione UE-Turchia

1. Il contesto che ha portato all'adozione della Dichiarazione UE-Turchia

La Turchia è un partner storico dell'Unione europea: negli anni, quest'ultima ha intrecciato con la controparte turca una fitta rete di rapporti bilaterali in molteplici settori[1132].

A tal riguardo, va ricordata anzitutto la cooperazione tra le Parti sul piano commerciale, realizzata attraverso l'accordo di associazione del 1963[1133] e la costituzione di un'unione doganale nel 1995[1134].

Un ulteriore insieme di relazioni è poi fondato sul processo di adesione della Turchia all'Unione europea: dopo che il Consiglio europeo di Helsinki del 1999 ha riconosciuto alla Turchia lo *status* di Paese candidato all'adesione, i negoziati sono stati ufficialmente

---

[1132] In argomento v. A. Ott, *EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Migration in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, cit., p. 184 ss.

[1133] Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia.

[1134] Decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale.

aperti nel 2005. Tuttavia, a seguito del colpo di Stato del 2016, i negoziati sono stati di fatto interrotti: soltanto 16 dei 35 capitoli sui singoli temi riguardanti l'adesione sono stati finora aperti e un unico capitolo è stato chiuso.

Il processo di adesione si trova, da alcuni anni, in una fase di stallo a causa della condotta del governo turco: il riferimento è, in particolare, al mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto, alle violazioni dei diritti fondamentali, alla questione cipriota e, da ultimo, all'ambiguità della posizione turca con riguardo al conflitto russo-ucraino[1135].

Al fine di superare questa *impasse*, mantenendo al contempo vive le relazioni con la Turchia, l'Unione ha deciso di scorporare dai capitoli di negoziato alcuni settori di cooperazione ritenuti di importanza fondamentale: tra essi figura anche la politica di immigrazione e asilo.

La rilevanza crescente di detto settore è dovuta al fatto che le vicende geopolitiche verificatesi nel Vicino Oriente negli ultimi dieci anni hanno trasformato in larga misura la Turchia da un Paese di emigrazione in un Paese di destinazione e di transito di flussi migratori diretti verso l'Unione europea[1136].

[1135] V. B. Stanicek, *EU-Turkey Relations in light of the Syrian Conflict and Refugee Crisis*, PE 649.327, marzo 2020, disponibile *online*. V. anche la risoluzione adottata dal Parlamento europeo in data 13 marzo 2019, European Parliament resolution of 13 March 2019 on the 2018 Commission Report on Turkey (2018/2150(INI)), in cui il PE raccomanda alla Commissione e al Consiglio l'adozione di una decisione formale di sospensione dei negoziati di adesione della Turchia all'Unione (par. 21). V. infine, più di recente, General Affairs Council, Conclusions on enlargement, 17 December 2024, 16983/24, punti 98 ss., spec. punto 111, in cui si legge: "reaffirming previous year's conclusions, the Council notes that Turkiye's accession negotiations have effectively come to a standstill and that no further chapters can be considered for opening or closing".

[1136] La Turchia ospita attualmente più di 4 milioni di rifugiati registrati, di cui oltre 3,2 milioni di origine siriana e più di 320 mila provenienti da Afghanistan, Iraq e Iran: v. Corte dei conti, relazione speciale n. 6, 2024, Lo Strumento per i rifugiati in Turchia. Vantaggioso per i rifugiati e per le comunità che li ospitano, ma l'impatto e la sostenibilità non sono ancora garantiti, disponibile *online*, p. 1.

In un contesto simile, nel 2014 l'Unione e la Turchia hanno concluso un accordo di riammissione.

La cooperazione tra le Parti si è poi sviluppata ulteriormente sul piano politico per far fronte all'emergenza migratoria scoppiata in Grecia e sulla rotta balcanica a seguito della crisi siriana del 2015. A tal fine, si sono svolti alcuni incontri ad alto livello tra i rappresentanti dell'Unione, degli Stati membri e della controparte turca, l'ultimo dei quali è culminato nell'adozione della c.d. Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.

In esito al primo vertice, svoltosi il 15 ottobre 2015, le Parti hanno concordato il c.d. piano d'azione comune UE-Turchia: esso ha individuato una serie di azioni da intraprendere al fine di supportare i siriani cui è stata riconosciuta la protezione temporanea in Turchia e le comunità locali che li ospitano, nonché di rafforzare la cooperazione nella lotta all'immigrazione clandestina[1137].

In particolare, l'Unione si è impegnata a prestare sostegno economico e assistenza umanitaria ai siriani e alle comunità locali, supportando altresì i programmi di reinsediamento nazionali ed europei e rafforzando le capacità operative delle autorità turche per quanto riguarda il contrasto alle attività dei trafficanti di esseri umani.

Dal canto suo, la Turchia si è assunta l'onere di applicare in maniera effettiva la propria legislazione interna in materia di immigrazione e asilo; parallelamente, essa si è impegnata ad aumentare le capacità delle proprie guardie di costiera e frontiera di intercettare i migranti irregolari sulle rotte terrestri e marittime verso il territorio dell'Unione, accelerando altresì la procedura di riammissione basata sugli accordi internazionali esistenti.

La Commissione, l'Alto Rappresentante e il governo turco sono stati incaricati di monitorare congiuntamente l'attuazione del piano d'azione, istituendo a tal fine un gruppo di lavoro di alto livello UE-Turchia in materia migratoria.

[1137] EU-Turkey joint action plan, 15 ottobre 2015, MEMO/15/5860, disponibile *online*.

Nel corso della seconda riunione, tenutasi il 29 novembre 2015, le Parti hanno ribadito la volontà di intensificare la cooperazione per sostenere i siriani cui è stata riconosciuta la protezione temporanea in Turchia e per gestire la crisi migratoria provocata dalla situazione in Siria.

Al termine di questa riunione, il segretariato generale del Consiglio ha pubblicato un comunicato stampa intitolato "Riunione dei capi di Stato o di governo dell'UE con la Turchia, 29.11.2015 – Dichiarazione UE-Turchia": in esso si legge che il piano d'azione congiunto avrebbe dovuto contenere il più possibile l'afflusso dei migranti irregolari, "impedendo i viaggi verso la Turchia e l'UE, assicurando l'applicazione delle disposizioni bilaterali di riammissione in vigore e rinviando rapidamente i migranti che non hanno bisogno di protezione internazionale nei rispettivi paesi d'origine"[1138].

Gli esiti del terzo incontro, svoltosi il 7 marzo 2016, sono riportati nel comunicato stampa del segretariato generale del Consiglio, intitolato "Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE" [1139]: esso già contiene, *in nuce*, gli impegni previsti dalla Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.

Il presente capitolo si propone di esaminare quest'ultimo strumento.

A tal fine, all'analisi del contenuto seguirà un'indagine concernente l'imputabilità e la natura giuridica della Dichiarazione (parr. 2-4). Successivamente, ci si soffermerà sui risvolti applicativi della Dichiarazione UE-Turchia con specifico riferimento, da un lato, alla qualificazione della Turchia come Paese di primo asilo e Paese terzo sicuro e, dall'altro, alle problematiche relative alla tutela dei diritti fondamentali delle persone interessate che derivano dall'attuazione dello strumento in questione (parr. 5 e 6). Infine, si svolgeranno

[1138] V. comunicato dell'Ufficio Stampa del Segretariato generale del Consiglio n. 870/15 del 29 novembre 2015, Riunione dei capi di Stato o di governo dell'UE con la Turchia, 29.11.2015 - Dichiarazione UE-Turchia, punto 7.

[1139] V. comunicato dell'Ufficio Stampa del Segretariato generale del Consiglio n. 807/16 dell'8 marzo 2016, Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE.

alcune considerazioni sull'efficacia della Dichiarazione UE-Turchia e sulla sua influenza sulla riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione introdotta dal nuovo Patto (par. 7).

2. Il contenuto della Dichiarazione UE-Turchia

Il 18 marzo 2016 i capi di Stato e di governo degli Stati membri si sono riuniti con la controparte turca presso la sede condivisa dal Consiglio europeo e dal Consiglio. All'incontro erano presenti altresì il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione. Gli esiti del vertice sono stati riportati in un comunicato stampa del segretariato generale del Consiglio, intitolato "Dichiarazione UE-Turchia", pubblicato *online* sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio[1140].

La parte iniziale del comunicato richiama le riunioni del 29 novembre 2015 e del 7 marzo 2016 e le misure che in quelle occasioni i membri del Consiglio europeo hanno concordato con la controparte turca per far fronte alla crisi migratoria. Inoltre, il comunicato ricorda i progressi che le Parti hanno compiuto in questa direzione. In particolare, la Turchia ha aperto il mercato del lavoro ai siriani beneficiari di protezione temporanea, ha intensificato i controlli di polizia e della guardia costiera turca e, infine, ha accettato di rimpatriare rapidamente "tutti i migranti non bisognosi di protezione internazionale che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alla Grecia" e di "riaccogliere tutti i migranti irregolari intercettati nelle acque turche". Dal canto suo, l'Unione "ha avviato l'erogazione dei 3 miliardi di EUR a titolo dello strumento per i rifugiati in Turchia".

Dopo questa premessa, la Dichiarazione riporta la comune volontà delle Parti di "porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE", smantellando "il modello di attività dei trafficanti" e offrendo "ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita".

[1140] Ufficio stampa del Segretariato generale del Consiglio, comunicato stampa n. 144/16, del 18 marzo 2016, Dichiarazione UE-Turchia, disponibile *online*.

Al fine di conseguire questi obiettivi, l'Unione e la Turchia hanno concordato alcuni "punti d'azione supplementari", che sono elencati nella Dichiarazione.

Il principale di essi è, senza dubbio, il rapido rimpatrio in Turchia di tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la traversata verso le isole greche a partire dal 20 marzo 2016. Tutti i migranti che approdano sulle isole greche devono essere registrati e le domande di asilo presentate devono essere esaminate individualmente sulla base della dir. 2013/32 (in seguito, anche: direttiva procedure)[1141]. Le persone che non fanno domanda di protezione internazionale e quelle la cui domanda è ritenuta inammissibile o infondata devono essere rimpatriate in Turchia a spese dell'Unione in applicazione degli accordi di riammissione esistenti[1142]. Parimenti, tutti i migranti irregolari intercettati nelle acque turche devono essere ricondotti in Turchia.

La Dichiarazione assicura che i rimpatri avverranno nel pieno rispetto del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, con particolare riferimento ai divieti di *refoulement* e di espulsioni collettive.

L'*escamotage* giuridico che garantisce la conformità dei (pur rapidi) rimpatri dei richiedenti asilo agli standard di tutela dei diritti internazionalmente riconosciuti consiste nell'applicazione alla Turchia dei concetti di "Paese di primo asilo" e di "Paese terzo sicuro" di cui rispettivamente agli artt. 35 e 38 della direttiva pro-

[1141] Direttiva 2013/32, cit.

[1142] Il riferimento è all'accordo di riammissione UE-Turchia e all'accordo bilaterale di riammissione concluso tra Grecia e Turchia: v. comunicato dell'Ufficio stampa del Segretariato generale del Consiglio n. 807/16, dell'8 marzo 2016, cit., punto 3, lett. d).

cedure[1143-1144]. Di questo aspetto si occuperà il par. 5 del presente capitolo.

In aggiunta, la Turchia si impegna a contrastare la creazione di nuove rotte marittime o terrestri di immigrazione irregolare verso l'Unione, collaborando a tal fine con quest'ultima e con i Paesi limitrofi.

La Dichiarazione prevede poi una serie di misure compensative come contropartita rispetto all'assunzione da parte del governo turco dell'impegno a contenere i flussi e ad accogliere i richiedenti protezione sul proprio territorio.

La principale di esse è, senza dubbio, lo stanziamento da parte dell'Unione di una somma pari a sei miliardi di euro per finanziare progetti a supporto dei rifugiati e delle comunità di accoglienza. Tale sostegno economico è erogato per il tramite dello Strumento per i rifugiati in Turchia, analizzato nel cap. I, par. 8, di questo lavoro e alla cui trattazione pertanto si fa rinvio.

Ulteriore misura compensativa prevista dalla Dichiarazione è il c.d. "sistema 1 a 1", in virtù del quale "per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE", accordando priorità "ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare". Si tratta, in sostanza, di un parametro quantitativo volto a individuare un numero di reinsediamenti dalla Turchia

---

[1143] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 16 marzo 2016, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, p. 3 s. In particolare, la Turchia sarebbe qualificabile come Paese di primo asilo per i cittadini siriani e gli apolidi che risiedevano in Siria e come Paese terzo sicuro per i cittadini di Stati diversi dalla Siria.

[1144] Per una trattazione approfondita di tali concetti si rinvia a S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p 143 ss. Per la genesi della nozione di Paese sicuro e per la sua applicazione nella prassi di alcuni Stati membri v. B. Cortese, *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 63 ss., spec. p. 69 ss.

nell'Unione astrattamente pari al numero di migranti irregolari rimpatriati dalle isole greche in Turchia.

Tuttavia, il "sistema 1 a 1" è corredato di un correttivo che rende, in concreto, impossibile soddisfare il parametro in questione: infatti, esso è limitato da un tetto massimo, nel senso che si interrompe quando il numero dei rimpatri raggiunge le 72.000 unità.

Tale limite è dovuto al fatto che, per espressa previsione della Dichiarazione, il reinsediamento si svolge "nel quadro degli impegni esistenti"[1145]: il riferimento è, da un lato, al programma europeo di reinsediamento e, dall'altro, alle decisioni sulla ricollocazione del 2015[1146].

Per quanto concerne il primo, la riunione del Consiglio del 25 luglio 2015 ha destinato al reinsediamento 22.504 posti, 18.000 dei quali erano ancora disponibili al momento dell'adozione della Dichiarazione[1147]: pertanto, essi potevano essere riservati ai reinsediamenti dalla Turchia.

Quanto alle decisioni sulla ricollocazione del 2015, esse hanno stabilito un numero pari a 160.000 unità, 54.000 delle quali, essendo ancora disponibili, potevano essere destinate all'attuazione della Dichiarazione, una volta esaurite le unità disponibili in base al programma di reinsediamento[1148].

Detta limitazione fa sì che la Dichiarazione non rechi, da parte degli Stati membri, un impegno all'accoglienza ulteriore rispetto a quello già da essi assunto con le decisioni sulla ricollocazione del

---

[1145] Comunicato dell'Ufficio Stampa del Segretariato generale del Consiglio n. 807/16, dell'8 marzo 2016, cit., punto 1.

[1146] Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[1147] V. raccomandazione della Commissione 2015/914, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, p. 32 ss.

[1148] V. decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio, che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia del 29 settembre 2016.

2015 e il programma europeo di reinsediamento; in questo senso, non si tratta di obblighi nuovi, ma di un'operazione di "cosmesi" di impegni esistenti.

Quanto alle ulteriori misure compensative, la Dichiarazione prevede altresì che, una volta terminati gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'Unione, gli Stati membri potranno attivare, su base volontaria, un programma di ammissione umanitaria.

Infine, ulteriori incentivi proposti dall'Unione alla controparte turca al fine di rafforzare la cooperazione consistono nell'impegno a rilanciare il processo di adesione e ad accelerare l'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti per l'ingresso dei cittadini turchi nell'Unione.

Tuttavia, alla luce della situazione esposta in apertura del presente capitolo, la liberalizzazione dei visti e l'adesione della Turchia all'Unione appaiono, allo stato attuale, obiettivi alquanto difficili da realizzare.

3. L'imputabilità della Dichiarazione UE-Turchia

La Dichiarazione UE-Turchia è caratterizzata dalla massima flessibilità e informalità: essa è stata adottata dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri riuniti nella sede del Consiglio europeo e del Consiglio, senza rispettare la procedura per la stipulazione degli accordi internazionali dell'Unione prevista dall'art. 218 TFUE.

Inoltre, a differenza di quanto avviene per gli accordi internazionali, la Dichiarazione non è firmata e il testo non è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*. Come detto, esso è contenuto in un comunicato stampa del Segretariato generale del Consiglio, che è stato diffuso *online* sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio.

Il carattere "deformalizzato" della Dichiarazione rende assai complicato stabilirne l'imputabilità e la natura giuridica: questo paragrafo si occupa del primo problema, mentre il seguente si sofferma sul secondo.

Al fine di stabilire la paternità della Dichiarazione UE-Turchia, è preliminarmente necessario identificare i criteri in base ai quali un atto può essere imputato all'Unione, anziché ai suoi Stati membri. Non sempre, infatti, è facile individuare l'autore dell'atto: ciò vale, in particolare, per gli atti adottati a margine del Consiglio europeo o dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio.

A questo riguardo, viene in rilievo la giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia per valutare la ricevibilità del ricorso per annullamento[1149]; ad essa si può utilmente ricorrere per ricostruire l'autore dell'atto in questione.

Com'è noto, la natura comunitaria dell'atto costituisce, assieme al fatto che esso sia produttivo di effetti giuridici, un requisito necessario per la sua impugnabilità: ciò è confermato dall'art. 263, primo comma, TFUE, il quale individua come autori degli atti impugnabili le Istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione. La Corte di giustizia non è, invece, competente a giudicare della legittimità di atti che non hanno natura comunitaria, quali sono gli atti adottati dagli Stati membri.

Nel tempo, la Corte di giustizia ha sviluppato tre criteri per individuare l'autore di un atto; riferendosi ad essi la dottrina ha talvolta parlato di "test dell'autore dell'atto"[1150].

Il primo criterio afferisce al riparto delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri: l'atto in questione può essere imputato all'Unione a condizione che essa disponga della competenza ad adottarlo.

Tale criterio è stato applicato per la prima volta dalla Corte nella sentenza *AETS*, di cui s'è parlato nel cap. I, par. 1, di questo lavoro.

[1149] Su cui v. in dottrina C. Schepisi, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE*, in B. Nascimbene, L. Daniele (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998, p. 109 ss., spec. p. 117 ss.

[1150] Per un esempio di utilizzo recente di questa espressione v. S. Barbieri, *"A margine" del Consiglio europeo. I vertici e le riunioni informali dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dopo il Trattato di Lisbona: problemi di (dis)equilibrio istituzionale?*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 3, 2024, p. 11 ss., spec. p. 27 ss.

In quel caso, si poneva anzitutto la questione della ricevibilità del ricorso proposto dalla Commissione contro il Consiglio, avente ad oggetto l'annullamento della deliberazione di quest'ultimo relativa alla stipulazione, da parte degli Stati membri, del c.d. accordo *AETS*. Il Consiglio eccepiva l'irricevibilità del ricorso, adducendo che la deliberazione impugnata costituiva un mero atto politico con cui esso aveva attestato e approvato la posizione comune raggiunta dagli Stati membri in merito alla conclusione dell'accordo *AETS*[1151].

Dal canto suo, la Corte ha affermato che la natura comunitaria dell'atto discende dalla competenza dell'allora Comunità ad adottarlo: in virtù del parallelismo tra competenze interne ed esterne, essa ha riconosciuto in capo alla Comunità una competenza esclusiva a stipulare l'accordo *AETS*. Inoltre, essa ha chiarito che la deliberazione impugnata, lungi dal costituire un atto politico, produceva effetti giuridici ed era, pertanto, sindacabile nell'ambito del ricorso di annullamento[1152].

Se ne ricava che l'atto è imputabile all'Unione in tutti i casi in cui la materia da esso riguardata è di competenza esclusiva dell'Unione; diversamente, gli atti che hanno ad oggetto settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione possono essere imputabili agli Stati membri.

Il secondo e il terzo criterio si riferiscono, rispettivamente, al contenuto dell'atto e al "complesso delle circostanze in cui [esso] è stato adottato".

Per contro, alcuna rilevanza riveste il *nomen iuris* dell'atto: quest'ultimo ben potrebbe essere intitolato, ad esempio, "Dichiarazione degli Stati membri", ma essere imputabile all'Unione, laddove ciò risulti dal contenuto e dal contesto che ha portato alla sua adozione.

La Corte di giustizia ha applicato i criteri in esame nella sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio e Commissione* del 30 giugno 1993[1153].

[1151] Corte giust., 22/70, *Commissione c. Consiglio*, cit., p. 267 e punti 34/37.

[1152] *Ibidem*, punti 52/55.

[1153] Corte giust., sentenza 30 giugno 1993, C-181/91 C-248/91, *Parlamento europeo c. Consiglio e Commissione*, punto 14.

Il caso aveva ad oggetto l'impugnazione, da parte del Parlamento europeo, di un atto adottato in occasione di una sessione ordinaria del Consiglio Affari esteri, diretto ad accordare un aiuto speciale al Bangladesh, nonché i provvedimenti adottati dalla Commissione per darvi esecuzione.

Mentre il verbale della riunione del Consiglio definiva l'atto in questione una decisione degli "Stati membri riuniti in sede di Consiglio", il comunicato stampa che riportava gli esiti della riunione si intitolava "Aiuto al Bangladesh – Conclusioni del Consiglio"[1154].

Il Consiglio eccepiva l'irricevibilità del ricorso, sostenendo che l'atto impugnato fosse imputabile agli Stati membri[1155].

Esaminati il contenuto dell'atto in questione e il contesto che ha condotto alla sua adozione, la Corte di giustizia ha escluso che esso fosse imputabile al Consiglio e lo ha considerato come un atto "adottato collettivamente dagli Stati membri"[1156]. Detto altrimenti, la Corte ha ritenuto che i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio avessero agito in qualità di rappresentanti dei loro governi, anziché in qualità di membri del Consiglio. Pertanto, non avendo l'atto impugnato natura comunitaria, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

Ai fini della nostra trattazione, va poi sottolineato che, in questa sentenza, la Corte ha anteposto all'analisi del contenuto dell'atto e del contesto in cui esso è stato adottato una valutazione sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri nel settore dell'aiuto umanitario.

A tale riguardo, la Corte ha affermato che, poiché la Comunità non è dotata di competenza esclusiva nella materia in questione, "agli Stati membri non è vietato esercitare collettivamente, nell'ambito del Consiglio o al di fuori di esso, i loro poteri"[1157].

[1154] *Ibidem*, punto 2.
[1155] *Ibidem*, punto 9.
[1156] *Ibidem*, punto 25.
[1157] *Ibidem*, punto 16.

Dal passaggio citato emerge che, sebbene la Corte non si riferisca esplicitamente al criterio del riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati membri, cionondimeno essa lo applica in via preliminare rispetto agli altri due: la sussistenza della competenza in capo agli Stati membri costituisce una precondizione per poter imputare ad essi l'atto in questione.

È importante evidenziare che non sempre la Corte di giustizia ha fatto un uso coerente e rigoroso di questi tre criteri: al contrario, essa li ha talvolta applicati in modo selettivo[1158].

Tale prassi emerge con chiarezza dall'ordinanza *NF c. Consiglio europeo* del 2017, in cui il Tribunale ha stabilito che la Dichiarazione UE-Turchia non è imputabile ad alcuna Istituzione, organo o organismo dell'Unione, bensì agli Stati membri collettivamente[1159]. Nel giungere a una simile conclusione, il Tribunale ha preso in considerazione soltanto alcuni elementi del contesto in cui la Dichiarazione è stata adottata, ritenendo il contenuto troppo ambiguo per poter essere esaminato e tralasciando del tutto il criterio del riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

La pronuncia trae origine da un ricorso con cui un richiedente asilo pakistano, giunto in Grecia via mare dalle coste turche il 19 marzo 2016, chiedeva l'annullamento della Dichiarazione UE-Turchia. In particolare, qualificando la Dichiarazione come un accordo internazionale concluso dal Consiglio europeo, il ricorrente lamentava la violazione degli artt. 1, 18 e 19 della Carta, nonché il mancato rispetto della procedura prevista dall'art. 218 TFUE.

[1158] In tal senso v. M. Gatti, *Attribution of Authorship of 'EU' Legal Acts:* NF and Others v. European Council, in G. Butler, R. Wessel (eds.), *EU External Relations Law: the Cases in Context*, cit., p. 861 ss., spec. p. 864 ss.; C. Amalfitano, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 1, 2024, p. 441 ss., spec. p. 453.

[1159] Trib. UE, T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, cit. V. anche Trib. UE, ordinanze 28 febbraio 2017, T-193/16, *NG c. Consiglio europeo* e T-257/16, *NM c. Consiglio europeo.*

Il Consiglio europeo eccepiva la manifesta irricevibilità del ricorso adducendo, da un lato, che la Dichiarazione non era imputabile all'Unione e, dall'altro, che essa non produceva effetti giuridici in quanto non costituiva un accordo internazionale. In particolare, quanto al primo profilo, il convenuto sosteneva che la Dichiarazione non era stata adottata nel corso di una sessione del Consiglio europeo, bensì in occasione di un vertice internazionale tra i capi di Stato e di governo degli Stati membri e la controparte turca, svoltosi a margine del Consiglio europeo del giorno precedente: per questo motivo, essa non era imputabile al Consiglio europeo e, dunque, all'Unione, ma ai suoi Stati membri[1160].

Con riferimento al secondo profilo, il Consiglio europeo negava che l'Unione avesse stipulato con la Turchia un accordo internazionale ai sensi dell'art. 218 TFUE. La Dichiarazione costituiva "solo il frutto di un dialogo internazionale" tra gli Stati membri e la Turchia e dunque, in quanto tale, non era "destinata a produrre effetti giuridici vincolanti"[1161].

La Commissione, intervenendo a sostegno del Consiglio europeo, faceva leva sulla terminologia utilizzata nella Dichiarazione – in particolare l'uso nella versione inglese del verbo "will" invece di "shall" – per escluderne la natura vincolante.

Il Consiglio, invitato dal Tribunale a rispondere ad alcune domande, affermava di non essere stato in alcun modo coinvolto nel dialogo tra i rappresentanti degli Stati membri e la Turchia e condivideva la posizione del Consiglio europeo[1162].

Nella sua ordinanza, il Tribunale non si è occupato della natura giuridica della Dichiarazione, concentrandosi soltanto sulla questione dell'autore dell'atto.

A questo riguardo, richiamando la sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio e Commissione*, poc'anzi descritta, esso ha affermato che, al fine di stabilire se la Dichiarazione è imputabile al Consiglio

[1160] Trib. UE, T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, cit., punti 28, 37 e 38.
[1161] *Ibidem*, punto 27.
[1162] *Ibidem*, punti 29-31.

europeo (e, dunque, se il ricorso è ricevibile), occorre considerare "il suo contenuto e il complesso delle circostanze in cui è stat[a] adottat[a]"[1163].

In prima battuta, il Tribunale ha esaminato il "contesto in cui è stata realizzata la dichiarazione UE-Turchia"[1164].

A tale riguardo, esso ha sottolineato che la riunione del 18 marzo 2016 è stata preceduta da altri due vertici svoltisi rispettivamente il 29 ottobre 2015 e il 7 marzo 2016. I rappresentati degli Stati membri hanno partecipato a questi incontri in qualità di capi di Stato o di governo degli Stati membri, non in quanto membri del Consiglio europeo: secondo il Tribunale, ciò risulta dai titoli dei comunicati stampa diffusi in esito agli stessi[1165].

In seconda battuta, il Tribunale ha considerato il contenuto dell'atto impugnato[1166]. Sul punto, esso ha constatato che la terminologia della Dichiarazione UE-Turchia differisce da quella dei comunicati stampa pubblicati al termine alle riunioni precedenti: la Dichiarazione si riferisce talora ai "membri del Consiglio europeo" e, altre volte, all'"UE".

Considerata l'ambivalenza di queste espressioni, dovuta al carattere giornalistico e informativo proprio dei comunicati stampa, il Tribunale ha ritenuto necessario interpretarle alla luce dei documenti ufficiali relativi alla riunione del 18 marzo 2016 prodotti in giudizio dal Consiglio europeo[1167].

Così facendo, il Tribunale ha applicato nuovamente il criterio del contesto, in quanto funzionale all'interpretazione del contenuto della Dichiarazione.

Dall'analisi dei documenti trasmessi agli Stati membri e alla Turchia in vista dell'incontro del 18 marzo 2016 il Tribunale ha desunto che quest'ultimo si è svolto a margine del Consiglio europeo del giorno precedente: pertanto, i rappresentanti dei capi di Stato e

[1163] *Ibidem*, punto 45.
[1164] *Ibidem*, punto 48.
[1165] *Ibidem*, punti 49-51.
[1166] *Ibidem*, punti 53 ss.
[1167] *Ibidem*, punti 61 ss.

di governo degli Stati membri hanno incontrato il Primo ministro turco nella loro veste di rappresentanti degli Stati membri, non in qualità di membri del Consiglio europeo.

Secondo il Tribunale, la circostanza per cui il vertice ha avuto luogo nello stesso edificio utilizzato per le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio non vale a dimostrare che la Dichiarazione è imputabile all'Unione: come spiegato dal Consiglio europeo, tale sede è stata scelta per "ragioni di costi, di sicurezza e di efficacia"[1168].

Del pari, secondo il Tribunale, nemmeno la partecipazione del presidente del Consiglio europeo e del presidente della Commissione alla riunione può indurre ad attribuire la paternità della Dichiarazione al Consiglio europeo. Invero, mentre la presenza del primo era giustificata dall'invito rivoltogli dai capi di Stato e di governo degli Stati membri a negoziare con la Turchia a nome e per conto loro, quella del secondo era dovuta al fatto che la riunione del 18 marzo 2016 costituiva una prosecuzione del dialogo politico iniziato dalla Commissione nell'ottobre 2015[1169].

Tanto premesso, il Tribunale ha concluso che la Dichiarazione UE-Turchia "non può essere considerata come un atto adottato dal Consiglio europeo, né [...] da un'altra istituzione, da un organo o da un organismo dell'Unione".

Esso ha poi aggiunto, *ad abundantiam*, che se anche nel corso della riunione del 18 marzo 2016 fosse stato concluso un accordo internazionale, esso "sarebbe intervenuto tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco"[1170].

Pertanto, il Tribunale si è dichiarato incompetente a decidere sulla legittimità di un atto degli Stati membri e ha respinto il ricorso.

Il ricorrente ha impugnato l'ordinanza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia; quest'ultima ha respinto il ricorso con ordi-

---

[1168] *Ibidem*, punto 63.
[1169] *Ibidem*, punti 67-68.
[1170] *Ibidem*, punti 71-72.

nanza di manifesta irricevibilità, ritenendolo eccessivamente vago e impreciso[1171].

Il ragionamento svolto dal Tribunale appare, a chi scrive, parziale e non del tutto coerente[1172].

A questo riguardo, si rileva anzitutto che il Tribunale non ha applicato il criterio del riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati membri per stabilire l'autore dell'atto; esso si è limitato a prendere in considerazione rispettivamente il contenuto della Dichiarazione e le circostanze in cui essa è stata adottata.

Inoltre, l'analisi del contenuto della Dichiarazione non pare accurata: rilevata l'ambivalenza delle espressioni utilizzate, il Tribunale ha ritenuto di interpretare il testo della Dichiarazione alla luce del contesto che ha portato alla sua adozione, giungendo così ad escluderne l'imputabilità in capo all'Unione.

Tuttavia, a ben guardare, un esame più attento del contenuto avrebbe verosimilmente consentito di attribuire la paternità della Dichiarazione all'Unione. Infatti, il testo contiene solo tre riferimenti ai "membri del Consiglio europeo" e ben quindici all'"Unione europea" o all'"UE", cui si aggiunge il richiamo all'"UE" nel titolo dell'atto: se è pur vero che la prima espressione è ambigua, lo stesso non si può dire della seconda.

Ancora, con riferimento al criterio del contesto, va detto che il Tribunale ha svolto un'analisi selettiva delle circostanze che hanno portato all'adozione della Dichiarazione, prendendo in considerazione soltanto i documenti, ad esso trasmessi dal Consiglio euro-

[1171] Corte giust., ordinanza 12 settembre 2018, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, *NF e altri c. Consiglio europeo.*

[1172] Sull'incoerenza del ragionamento del Tribunale si è espressa anche la dottrina. In tal senso, v. ad es. M. Gatti, *Attribution of Authorship of 'EU' Legal Acts:* NF and Others v. European Council, cit., p. 868: Gatti fa notare che, da un lato, il Tribunale ha considerato attendibile il linguaggio contenuto nei comunicati stampa riferiti alle riunioni dei capi di Stato e di governo precedenti a quella del 18 marzo 2016 e, dall'altro, ha accolto l'eccezione del Consiglio europeo secondo cui nessun indizio circa l'autore dell'atto potrebbe desumersi dal testo della Dichiarazione, in quanto contenuto in un comunicato stampa caratterizzato da uno stile giornalistico e da uno scopo informativo e, pertanto, privo di valore giuridico.

peo, relativi alla riunione del 18 marzo 2016: nella specie, si tratta di "supporti stampa", inviti rivolti agli Stati membri e al Primo ministro turco e note interne dei servizi del Consiglio.

Un'analisi siffatta non sembra conforme al "test dell'autore dell'atto", nella parte in cui richiede di prendere in considerazione, come detto poc'anzi, il "complesso delle circostanze" in cui l'atto in questione è stato adottato.

Nel caso di specie, il Tribunale ha omesso di esaminare una serie di elementi attinenti al contesto i quali, considerati non tanto singolarmente, quanto nel loro complesso, avrebbero verosimilmente consentito di attribuire la paternità della Dichiarazione all'Unione. Si tratta, da un lato, della presenza del presidente del Consiglio europeo e del presidente della Commissione alla riunione del 18 marzo 2016 e, dall'altro, del fatto che quest'ultima si è svolta nello stesso edificio utilizzato per le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio.

Ulteriori elementi che fanno propendere per l'imputabilità della Dichiarazione all'Unione consistono poi nel ruolo attivo svolto da varie articolazioni del Consiglio nell'organizzazione del vertice, nonché nella pubblicazione della Dichiarazione sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio a cura del segretariato generale di quest'ultimo.

Infine, a parere di chi scrive, la circostanza per cui la Dichiarazione si inserisce nel contesto del dialogo politico avviato dall'Unione con la controparte turca rappresenta un elemento decisivo per concludere nel senso della sua imputabilità all'Unione. Questo aspetto emerge con chiarezza dal testo della Dichiarazione: da esso risulta infatti che le varie iniziative costituiscono "punti di azione supplementari" del piano di azione congiunto attivato dalla Commissione nel novembre 2015.

A conferma del ruolo fondamentale svolto dall'Unione, si rileva che la stessa Commissione, solo due giorni prima del vertice del 18 marzo 2016, aveva preannunciato il contenuto della Dichiarazione

in una comunicazione intitolata "Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione"[1173].

In conclusione, contrariamente a quanto stabilito dal Tribunale nell'ordinanza esaminata, sembra corretto ritenere che la considerazione di tutti questi aspetti, nella loro integralità, avrebbe permesso di attribuire la paternità della Dichiarazione UE-Turchia all'Unione[1174].

L'esclusione del carattere comunitario della Dichiarazione ha consentito al Tribunale di rigettare immediatamente il ricorso, rendendo superfluo l'esame della sua natura giuridica; quest'ultimo, infatti, si rende necessario per stabilire la ricevibilità del ricorso per annullamento soltanto se l'atto in questione è imputabile all'Unione.

Il problema della natura giuridica della Dichiarazione sarà analizzato nel paragrafo seguente.

4. (segue) La natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia

La natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia è una questione assai complessa.

[1173] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit.

[1174] Sull'imputabilità della Dichiarazione all'Unione concorda anche la dottrina, che sottolinea come riconoscere la paternità dell'atto in questione agli Stati membri sarebbe problematico sotto il profilo dell'art. 3, par. 2, TFUE. Secondo questa ricostruzione, la materia riguardata dalla Dichiarazione UE-Turchia sarebbe oggetto di competenza esterna esclusiva dell'Unione in virtù dell'operare dell'effetto *AETS*. In particolare, le "norme comuni" su cui gli accordi degli Stati membri sarebbero in grado di incidere consisterebbero nella dir. 2013/32 e nell'accordo di riammissione UE-Turchia: in tal senso v. E. Cannizzaro, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 2016, p. 3 ss., spec. p. 4 s.; T. Spijkerboer, *Bifurcation of People, Bifurcation of Law: Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice*, in *Journal of Refugee Studies*, 2018, p. 216 ss., spec. p. 225; M. Gatti, A. Ott, *The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law*, in S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, cit., p. 175 ss., spec. p. 184 ss.

L'apporto della giurisprudenza non può considerarsi decisivo per la soluzione di questo problema. Invero, come detto nel precedente paragrafo, l'ordinanza *NF c. Consiglio europeo* si è pronunciata soltanto sull'imputabilità della Dichiarazione, evitando di statuire sulla sua natura giuridica[1175].

In un inciso dell'ordinanza in questione, il Tribunale si è limitato ad affermare che "anche supponendo che un accordo internazionale possa essere stato concluso informalmente nel corso della riunione del 18 marzo 2016, [...] tale accordo sarebbe intervenuto

[1175] L'atteggiamento estremamente prudente della Corte di giustizia, che si è dichiarata incompetente anziché rigettare il ricorso per difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti, è stato variamente interpretato (e in alcuni casi giustificato) dalla dottrina. Da un lato, v'è chi attribuisce la prudenza della Corte all'imprecisione e alla flessibilità del quadro giuridico esistente, nonché al fatto che la soluzione delle questioni sottese alla pronuncia presuppone delle decisioni politiche che non spetta alla Corte di giustizia adottare: v. in tal senso L. Leboeuf, *La Cour de justice face aux dimensions externes de la politique commune de l'asile et de l'immigration. Un défaut de constitutionnalisation?*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2019, p. 55 ss. A simili conclusioni perviene anche I. Goldner Lang, *Towards "Judicial Passivism" in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*, in *eumigrationlawblog.eu*, 24 gennaio 2018, disponibile *online*. Goldner Lang considera le pronunce emesse dal Tribunale e dalla Corte di giustizia nel caso *NF c. Consiglio europeo* un esempio di "passivismo giuridico in senso stretto": si tratterebbe di ipotesi in cui i giudici, pur essendo competenti a decidere, scelgono deliberatamente di dichiararsi incompetenti al fine di non pronunciarsi su di una determinata questione. Un simile atteggiamento della Corte, non infrequente nel settore del diritto europeo dell'immigrazione e dell'asilo, sarebbe suscettibile di produrre "far-reaching effects both for EU migration and asylum law and for the future development of EU law in general" in quanto la Corte, rinunciando all'esercizio del proprio potere giurisdizionale, finirebbe per legittimare non solo l'operato delle Istituzioni e degli Stati membri, ma anche, in ultima analisi, la discutibile condotta tenuta dalla controparte turca nell'attuazione della Dichiarazione. Dall'altro lato, v'è chi sostiene che la decisione della Corte di giustizia riflette la territorialità del campo di applicazione del diritto dell'Unione il quale, in una logica "westfaliana", viene fatto coincidere con il territorio dell'Unione e con il suo popolo: v. in questo senso T. Spijkerboer, *Bifurcation of People, Bifurcation of Law: Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice*, cit.

tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco"[1176].

Nella successiva sentenza *Access Info Europe c. Commissione*, del 7 febbraio 2018, il Tribunale sembra propendere per la natura non vincolante della Dichiarazione: un passaggio di questa pronuncia si riferisce infatti a "impegni politici negoziati e conclusi, con la denominazione di 'dichiarazioni UE-Turchia', tra i capi di Stato o di governo dell'Unione e la loro controparte turca"[1177-1178].

Quanto alla posizione delle Istituzioni politiche, il Consiglio europeo, la Commissione e il Consiglio hanno escluso che la Dichiarazione sia un accordo internazionale stipulato informalmente. Di analogo avviso è anche il Parlamento europeo, il cui servizio giuridico si è espresso, in un apposito parere, nel senso della natura non vincolante dell'atto in questione[1179]: facendo leva su elementi quali la terminologia utilizzata nella Dichiarazione – che contiene espressioni tipiche degli strumenti non vincolanti – l'assenza delle firme e la mancata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, esso ha escluso che la Dichiarazione costituisca un accordo internazionale. Si tratterebbe piuttosto di uno strumento non vincolante che si inserisce all'interno del dialogo politico tra l'Unio-

[1176] Trib. UE, T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, cit., punto 72.

[1177] Trib. UE, sentenza 7 febbraio 2018, T-852/16, *Access Info Europe c. Commissione europea*, punto 84.

[1178] Si noti che la Corte EDU, dal canto suo, sembra aver fatto propria la posizione della Corte di giustizia: nella sentenza *J.R. e altri c. Grecia*, avente ad oggetto le condizioni di accoglienza (e di detenzione) dei migranti sulle isole greche, la Dichiarazione UE-Turchia viene definita prima "un accord sur l'immigration conclu…entre les États membres de l'Union européenne et la Turquie" e poi come "une déclaration visant à lutter contre les migrations irrégulières": v. Corte EDU, sentenza 25 gennaio 2018, ric. n. 22696/16, *J.R. e altri c. Grecia*, punti 7 e 39.

[1179] Il parere è stato esposto oralmente nella seduta del 9 maggio 2016 della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE): aspetti giuridici della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, LIBE/8/06399, presentazione a cura del servizio giuridico.

ne e la Turchia in materia di immigrazione e asilo e che, nonostante la dubbia formulazione, sarebbe conforme al diritto dell'Unione[1180].

A parere di chi scrive, la questione della natura giuridica della Dichiarazione UE-Turchia va affrontata applicando il metodo soggettivo illustrato nel cap. III, parr. 2 e 3. Come si ricorderà, in base a detto metodo, la forma dell'atto in questione, il suo *nomen iuris* e la procedura seguita per la sua adozione non hanno alcuna rilevanza ai fini della qualificazione. Ciò che conta è, invece, l'intenzione delle Parti. Quest'ultima può risultare da una clausola espressa, contenuta nello strumento in esame, che ne specifichi la natura giuridica. In mancanza di una siffatta clausola, l'intenzione delle Parti può essere ricostruita sulla base di alcuni elementi oggettivi supplettivi, vale a dire il testo dell'accordo e il contesto in cui esso è stato adottato.

La Dichiarazione UE-Turchia non contiene alcuna clausola che ne chiarisca espressamente la natura giuridica. Al fine di qualificare quest'atto, si rende allora necessario esaminare gli elementi supplettivi poc'anzi richiamati.

Quanto al testo della Dichiarazione, si rileva anzitutto che la versione inglese ricorre ai termini "will" e "commitment", tipici degli strumenti non vincolanti, in luogo di "shall" o "obligation", che sono invece utilizzati negli accordi internazionali.

Inoltre, con riguardo alla struttura della Dichiarazione, il testo non è suddiviso in sezioni e articoli, come avviene per gli accordi internazionali: dopo una premessa iniziale, che richiama i risultati raggiunti in esito alle precedenti riunioni, la Dichiarazione enumera, in un elenco puntato, le iniziative concordate dalle Parti durante il vertice del 18 marzo 2016. Di conseguenza, più che riportare

[1180] Non è mancata, tuttavia, l'opinione dissenziente di alcuni europarlamentari, che hanno accusato di "trasformismo" la Commissione e il Consiglio: in un primo momento, infatti, le Istituzioni si sarebbero riferite allo strumento con il termine "accordo", per "declassarlo" a "dichiarazione" dopo aver realizzato le implicazioni giuridiche che la qualificazione "accordo internazionale" porta con sé: v. N. Nielsen, *EU-Turkey Deal Not Legal Binding Says EP Legal Chief*, in *EuObserver* del 10 marzo 2016, disponibile *online*.

il contenuto di un accordo internazionale, il comunicato stampa sembra limitarsi a dare conto di quanto discusso dalle Parti, riassumendo i punti sui quali esse concordano.

In aggiunta, la Dichiarazione non contiene le disposizioni finali caratteristiche degli accordi internazionali: il riferimento è, nella specie, alle clausole relative all'entrata in vigore dell'atto, alla durata della cooperazione e alle modalità di risoluzione delle eventuali controversie derivanti dalla sua applicazione.

Infine, la Dichiarazione non è firmata, né è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Alla luce di questi elementi, considerati nel loro insieme, sembra corretto qualificare la Dichiarazione UE-Turchia come uno strumento non vincolante.

Una simile conclusione è, peraltro, confermata dall'analisi congiunta del contenuto dell'atto in esame e del contesto che ha portato alla sua adozione.

A tale riguardo, occorre por mente al fatto che le iniziative previste dalla Dichiarazione sono espressamente volte a dare attuazione al dialogo politico in tema di gestione dei flussi migratori instaurato tra l'Unione e la Turchia per mezzo del piano di azione congiunto attivato dalla Commissione nel novembre 2015.

In quest'ottica, quindi, la Dichiarazione mira a definire sul piano politico una strategia comune di contrasto all'immigrazione irregolare, ponendosi nel solco delle relazioni precedentemente intercorse tra le Parti. Tale aspetto risulta chiaramente dalla Dichiarazione: in essa, infatti, si legge che le Parti si impegnano "ad attuare il piano d'azione comune attivato il 29 novembre 2015", concordando a tal fine alcuni "punti d'azione supplementari".

In definitiva, alla luce di quanto sinora esposto, sembra corretto ritenere che la Dichiarazione non abbia fatto sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti, ma soltanto impegni di carattere politico, diretti a meglio coordinare le diverse iniziative volte ad affrontare la crisi dei migranti siriani. Detto altrimenti, l'analisi sin qui svolta

conduce ad escludere che la Dichiarazione UE-Turchia costituisca un accordo internazionale[1181-1182].

[1181] Per la natura non vincolante della Dichiarazione UE-Turchia propendono anche S. Peers, *The Draft EU/Turkey Deal on Migration and Refugees: Is It Legal?*, in *EU Law Analysis*, 16 marzo 2016, disponibile *online*; K. Babická, *EU-Turkey Deal Seems to Be Schizophrenic*, in *migrationonline.cz*, 22 marzo 2016, disponibile *online*; G. Fernández Arribas, *The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem*, in *European Papers*, 2016, p. 1097 ss., spec. p. 1098; S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit. p. 429.

[1182] Tuttavia, va sottolineato che la dottrina maggioritaria propende per la natura vincolante della Dichiarazione: in tal senso v. C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 405 ss., spec. p. 418 ss.; M. Marchegiani, L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1-2, 2016, p. 59 ss., spec. p. 72 s.; E. Cannizzaro, *Disintegration Through Law?*, cit., p. 3 s.; T. Spijkerboer, *Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law*, in *European Papers*, 2016, p. 533 ss., spec. p. 551 ss.; O. Corten, M. Dony, *Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 10 giugno 2016, disponibile *online*; G. Caggiano, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, p. 7 ss., spec. p. 11 s.; F. De Vittor, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 5 ss., spec. p. 18; C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, p. 143 ss., spec. p. 148 ss. A sostegno di questa posizione, la dottrina fa valere il fatto che alcuni degli impegni contenuti nella Dichiarazione non sarebbero riproduttivi di obblighi già esistenti, ma avrebbero un contenuto innovativo e sarebbero idonei ad incidere su preesistenti norme dell'Unione. Si tratterebbe, in particolare, degli impegni finanziari, della qualificazione della Turchia come Paese sicuro su cui si fonda il meccanismo dei rimpatri e, infine, del "sistema 1 a 1" (così C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, cit., p. 418 ss. e M. Gatti, A. Ott, *The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law*, cit., p. 196). A ben guardare, tuttavia, il carattere innovativo degli impegni previsti da un determinato atto non figura tra i criteri più frequentemente utilizzati dalla giurisprudenza internazionale e dell'Unione al fine di stabilirne la natura giuridica. Inoltre, anche ammettendo la rilevanza di un simile fattore ai fini della qualificazione di un atto, pare a chi scrive che la Dichiarazione non abbia tanto introdotto nuovi obblighi, quanto piuttosto riorganizzato in forma, per così dire, sinallagmatica, quelli esistenti. Ciò vale, ad esempio, per l'obbligo

Ad ogni modo, è importante sottolineare che la natura politica della Dichiarazione non ne legittima il contenuto, né esclude le cri-

di riammissione degli irregolari gravante in capo alla Turchia: esso non deriva dalla Dichiarazione, ma dagli accordi bilaterali di riammissione precedentemente stipulati dalla Turchia rispettivamente con la Grecia e con l'Unione. Lo stesso può dirsi dell'impegno economico di cui allo Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati: come spiegato nel cap. I, par. 8, esso costituisce una sorta di "ombrello" di finanziamenti che erano stati stanziati in precedenza a favore della Turchia. Infine, analogo ragionamento può svolgersi con riferimento al meccanismo "1 a 1", il quale rappresenta una rimodulazione delle quote già previste dal programma di reinsediamento e dalle decisioni sulla ricollocazione. Secondo altra parte della dottrina (v. ad es. T. Spijkerboer, *Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law*, cit., p. 551 ss.), la natura vincolante della Dichiarazione discenderebbe dalla circostanza per cui le Parti hanno apportato rilevanti modifiche ai propri ordinamenti interni per dare attuazione agli impegni da essa previsti. Il riferimento è, in particolare, al fatto che, in seguito all'adozione della Dichiarazione, la Turchia ha riformato la propria legislazione interna in materia di protezione internazionale; l'Unione ha modificato le decisioni sulla ricollocazione al fine di garantire il funzionamento del "sistema 1 a 1"; e, infine, la Grecia ha adottato delle misure specifiche per consentire il rapido rimpatrio in Turchia dei migranti e richiedenti asilo sbarcati sulle isole greche. Tuttavia, a parere di chi scrive, la circostanza per cui le Parti hanno modificato il proprio ordinamento per garantire l'effettiva applicazione della Dichiarazione non prova che esse hanno agito in attuazione di veri e propri obblighi internazionali. A ben guardare, dette modifiche sono (soltanto) indice della volontà politica delle Parti di dare attuazione ad uno strumento non produttivo di effetti giuridici: questa volontà può sussistere o meno, senza che ciò incida sulla natura giuridica dell'atto in questione (v. a tal riguardo, quanto sostenuto da B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, p. 80 s., secondo cui gli strumenti non vincolanti, "non pretendendo di avere natura giuridica, valgono finché valgono", vale a dire "valgono se e finché sono applicat[i] dalle parti"). D'altro canto, affermare il contrario significherebbe far dipendere gli effetti prodotti dall'atto dalla sua concreta applicazione, con la (paradossale) conseguenza che la qualificazione dell'atto potrebbe mutare nel tempo. In particolare, secondo questo approccio, la Dichiarazione dovrebbe configurarsi in un primo tempo come un accordo internazionale, salvo poi dover essere considerata come strumento non vincolante a partire dal 2020: infatti, come si vedrà nei paragrafi successivi, da quell'anno la Turchia ha deciso di sospendere i rimpatri, lasciando così inapplicati gli impegni previsti dalla Dichiarazione. Al netto delle diverse argomentazioni portate a sostegno del carattere vincolante, va detto che una simile qualificazione porterebbe a concludere nel senso dell'invalidità della Dichiarazione UE-Turchia, in quanto adottata senza rispettare la procedura prevista dall'art. 218 TFUE. Tuttavia, considerato quanto affermato dalla Corte di giustizia nel caso *NF c. Consiglio europeo*, è assai improbabile che quest'ultima possa in futuro dichiarare l'illegittimità della Dichiarazione

ticità derivanti dalla sua applicazione; queste ultime saranno messe in evidenza nei paragrafi seguenti.

5. L'attuazione della Dichiarazione: la qualificazione della Turchia come Paese di primo asilo e come Paese terzo sicuro

Come accennato, l'*escamotage* giuridico che garantisce la conformità dei (pur rapidi) rimpatri dei richiedenti asilo agli standard internazionalmente riconosciuti di tutela dei diritti fondamentali consiste nell'applicazione alla Turchia dei concetti di "Paese di primo asilo" e di "Paese terzo sicuro" di cui rispettivamente agli artt. 35 e 38 della direttiva procedure[1183].

A dette nozioni è ricollegata una particolare disciplina procedurale: in deroga alla regola generale, l'art. 33, par. 2, della dir. 2013/32, dispone che le domande di protezione internazionale presentate da persone provenienti da Paesi terzi sicuri o da Paesi di primo asilo

per violazione dell'art. 218 TFUE. Invero, la conclusione per cui si tratterebbe di un atto imputabile agli Stati membri anziché all'Unione esclude non solo l'esperibilità di ulteriori ricorsi di annullamento, ma anche la possibilità che la Corte possa essere chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità della Dichiarazione con il diritto dell'Unione in virtù di una questione pregiudiziale di validità sollevata da un giudice greco nell'ambito di un giudizio interno. Inoltre, con riferimento alla prassi successiva all'adozione della Dichiarazione, si osserva che l'Unione e la Turchia hanno continuato a dare ad essa applicazione senza mai sollevare alcun dubbio circa la sua validità sul piano interno o internazionale. Conseguentemente, anche accogliendo la tesi secondo la quale la Dichiarazione UE-Turchia costituirebbe un accordo concluso in violazione dell'art. 218 TFUE, essa potrebbe difficilmente essere dichiarata invalida e pertanto improduttiva di effetti sul piano internazionale. Ciò in virtù dell'art. 45 della Convenzione di Vienna del 1969, stando al quale la Parte che, pur conoscendo l'esistenza di una violazione di norme interne di importanza fondamentale, abbia esplicitamente accettato la validità del trattato o vi abbia comunque dato esecuzione perde il diritto di invocarne l'invalidità.

[1183] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit., p. 3 s.

possono essere dichiarate inammissibili senza procedere ad una valutazione nel merito[1184].

Nella specie, in forza dell'art. 35 della direttiva, l'applicabilità della nozione di Paese di primo asilo è subordinata a due condizioni cumulative.

In primo luogo, il Paese terzo interessato deve aver già riconosciuto allo straniero lo *status* di rifugiato e questi deve poter ancora avvalersi di tale protezione; in alternativa, il Paese terzo in questione deve assicurare all'interessato una "protezione sufficiente", che include il rispetto del principio di *non refoulement*.

In secondo luogo, il richiedente deve poter essere riammesso in tale Paese.

Nel caso del Paese terzo sicuro, invece, lo straniero non ha ancora ricevuto protezione, ma lo Stato terzo può comunque garantire un accesso effettivo alla stessa[1185]. In particolare, l'art. 38, par. 1, della direttiva procedure dispone che le autorità degli Stati membri possono applicare il concetto di Paese terzo sicuro soltanto dopo aver accertato che, nel Paese terzo in questione, il richiedente riceverà un trattamento conforme a determinati principi, ossia non correrà il rischio di persecuzione, né di grave danno; saranno rispettati il divieto di *refoulement* previsto dalla Convenzione di Ginevra e il divieto di allontanamento "in violazione del diritto di non subire torture, trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale"; e, da ultimo, sarà garantita la possibilità di accedere allo *status* di rifugiato e di "ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra"[1186].

[1184] Ciò è, peraltro, ritenuto compatibile con la Convenzione di Ginevra stante che la *ratio* sottesa a questi concetti è la realizzazione di una ripartizione degli obblighi in materia di accoglienza e protezione tra i vari Stati della comunità internazionale: in tal senso v. S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit. p. 144 e p. 147 s.

[1185] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit., p. 3.

[1186] Art. 38, par. 1, della dir. 2013/32, cit.

Inoltre, l'art. 38, par. 2, della direttiva citata subordina l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro all'introduzione, da parte degli Stati membri, di disposizioni che precisino: i) il legame tra il richiedente e il Paese terzo in questione per cui "sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese"; ii) il metodo seguito dalle autorità competenti per effettuare tale valutazione, sia esso casistico o basato sulla c.d. lista, ossia sulla "designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri"; iii) e, infine, la possibilità di accertare, con un esame individuale, se il Paese terzo interessato è sicuro per un determinato richiedente.

In ogni caso, resta salvo il diritto del richiedente di dimostrare che quel Paese terzo non è sicuro a motivo della sua situazione individuale e, parimenti, di contestare la sussistenza di un legame ragionevole con il Paese in questione[1187].

Ai fini della trattazione seguente è poi importante ricordare che l'art. 38, par. 4, della dir. 2013/32, impone agli Stati membri di garantire al richiedente l'accesso a una procedura di esame nel merito della domanda di protezione internazionale nell'ipotesi in cui il Paese terzo interessato non gli conceda l'ingresso sul suo territorio.

La Corte di giustizia ha chiarito che le condizioni previste dall'art. 38 della direttiva procedure sono cumulative, nel senso che il concetto di Paese terzo sicuro può trovare concreta applicazione soltanto se sussistono tutte le condizioni previste da questa disposizione[1188].

Venendo ora all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia, va detto che, accertata l'inammissibilità delle domande di protezione presentate dai richiedenti entrati in Grecia attraverso la Turchia, questi ultimi dovevano essere riammessi in Turchia sulla base degli accordi bilaterali stipulati dalla Grecia e dall'Unione con detto Paese. Infatti, come si è detto nel cap. IV, par. 6, del presente lavoro,

---

[1187] Art. 38, par. 2, lett. c), della dir. 2013/32, cit.

[1188] In tal senso, v. da ultimo Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, C-134/23, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges e Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, punto 38 e giurisprudenza ivi citata.

l'accordo di riammissione dell'Unione prevede l'obbligo di riammettere non solo i propri cittadini, ma anche i cittadini di Paesi terzi che siano entrati irregolarmente e direttamente nel territorio dello Stato richiedente – ossia, in tal caso, la Grecia – dopo aver transitato o soggiornato nello Stato richiesto – vale a dire, nel caso di specie, la Turchia[1189].

Presupponendo la qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro, l'efficace applicazione della Dichiarazione richiedeva a Grecia e Turchia di apportare alcune modifiche ai rispettivi ordinamenti[1190]: da un lato, la Grecia avrebbe dovuto inserire la Turchia nella lista dei Paesi terzi sicuri e introdurre norme procedurali dettagliate e, d'altro lato, la Turchia avrebbe dovuto garantire alle persone bisognose di protezione internazionale l'accesso a procedure di asilo efficaci e riconoscere loro garanzie equivalenti a quelle previste dalla Convenzione di Ginevra[1191].

[1189] Si noti che, inizialmente, la clausola relativa alla riammissione dei cittadini di Paesi terzi prevista dall'accordo di riammissione concluso dall'Unione con la Turchia nel 2014 avrebbe dovuto entrare in vigore il 1° ottobre 2017, in ragione della dipendenza dell'ARUE dalla stipulazione di un accordo di liberalizzazione dei visti per l'ingresso dei cittadini turchi nell'Unione, che avrebbe dovuto essere concluso entro il 2017. Sebbene quest'ultimo accordo non sia stato concluso a causa dell'aggravarsi della situazione relativa allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani in Turchia, l'entrata in vigore della clausola relativa alla riammissione di cittadini di Stati terzi e apolidi è stata anticipata al 1° giugno 2016 proprio per consentire l'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia: v. decisione (UE) 2016/551 del Consiglio, del 23 marzo 2016, che stabilisce la posizione che dev'essere adottata a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto per la riammissione in merito a una decisione del comitato misto per la riammissione sulle modalità di attuazione per applicare gli articoli 4 e 6 dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia a decorrere dal 1° giugno 2016.

[1190] Su questi aspetti v. E. Koutsouraki, *Refusal of International Protection under the EU-Turkey Deal*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 55 ss., spec. p. 61 ss.

[1191] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit., p. 3 s.

Con riferimento alla disciplina turca in materia di protezione internazionale è opportuno, ai fini della nostra trattazione, ricordare quanto segue.

La Turchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 apponendovi una riserva geografica che ne limita l'applicazione alle sole persone provenienti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa[1192]. Detto altrimenti, l'ordinamento turco circoscrive il riconoscimento dello *status* di rifugiato soltanto ai cittadini europei.

A partire dal 2013, la Turchia ha previsto uno *status* di protezione temporanea a vantaggio dei cittadini dei Paesi non europei: si tratta di un regime non paragonabile né allo *status* di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra, né alla protezione sussidiaria prevista dal diritto dell'Unione[1193].

L'anno successivo la Turchia ha introdotto uno specifico regime di protezione temporanea a beneficio dei cittadini siriani, impegnandosi a modificarlo in seguito all'adozione della Dichiarazione UE-Turchia al fine di assicurare loro una protezione equivalente a quella prevista dalla Convenzione di Ginevra[1194].

Tuttavia, malgrado le rassicurazioni del governo turco, tale regime non può dirsi equivalente a quello garantito a chi gode dello *status* di rifugiato. Le differenze tra i due regimi possono essere apprezzate sotto due profili.

In primo luogo, la protezione in esame non riconosce gli stessi diritti tutelati dalla Convenzione di Ginevra: in particolare, i beneficiari della protezione temporanea subiscono alcune restrizioni alla libertà di circolazione e all'accesso al lavoro.

[1192] Tale limitazione opera per mezzo di una dichiarazione effettuata dalla Turchia all'atto della ratifica della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, relativamente all'art. 1(B), dichiarazione poi ribadita all'atto della ratifica del Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 31 gennaio 1967.

[1193] Art. 62, l. n. 6458/2013, c.d. Law on Foreigners and International Protection, disponibile *online* in lingua inglese.

[1194] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit., p. 3 s.

In secondo luogo, detta protezione può essere revocata con decisione del Consiglio dei ministri senza alcuna previa valutazione della posizione individuale dei beneficiari[1195].

A ciò si aggiunga che il sistema d'asilo turco non si contraddistingue certo per l'efficienza e che i quasi quattro milioni di migranti, richiedenti protezione e titolari di protezione presenti in Turchia versano in condizioni molto difficili e spesso difettano delle condizioni minime necessarie a condurre una vita dignitosa. Inoltre, alcuni di essi sono esposti al rischio di essere riammessi nei loro Paesi d'origine o in altri Paesi terzi in cui rischierebbero di subire persecuzioni, torture o trattamenti inumani e degradanti.

D'altro canto, per quanto riguarda la Grecia, va detto che, sebbene la Commissione avesse caldeggiato una modifica della legislazione ellenica in materia di asilo volta a inserire la Turchia nella lista dei Paesi terzi sicuri[1196], detto Stato membro ha adottato tale lista soltanto all'inizio del 2020, senza però includervi la Turchia[1197].

Pertanto, la qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro è stata inizialmente rimessa all'apprezzamento delle autorità competenti. Soprattutto nella prima fase di applicazione della Dichiarazione, queste ultime sono giunte a conclusioni divergenti sul

---

[1195] V. Temporary Protection Regulation, del 22 ottobre 2014, adottato sulla base della l. 6458/2013; Asylum Information Database, Greece: the ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey Deal, 4 ottobre 2017, disponibile *online*; A. Tsiliou, *When Greek Judges Decide whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring too much for EU Law*, in *eumigrationlawblog.eu*, 29 maggio 2018, disponibile *online*.

[1196] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, cit., p. 3, in cui la Commissione ritiene che "l'applicazione di queste disposizioni richieda una modifica del diritto nazionale greco e turco. Nel caso della Grecia, questo riguarda lo status di 'paese terzo sicuro' della Turchia e comporterà una serie di norme procedurali dettagliate in ambiti quali le procedure di ricorso".

[1197] V. *Greece publishes list of 'safe origin' countries for asylum seekers*, in *ekathimerini.com*, del 3 gennaio 2020, disponibile *online*. I Paesi terzi che la lista considera sicuri sono Ghana, Senegal, Togo, Gambia, Marocco, Algeria, Tunisia, Albania, Georgia, Ucraina, India e Armenia.

punto: mentre il servizio greco per l'asilo riteneva inammissibili – in applicazione del concetto del Paese terzo sicuro – le domande di protezione internazionale presentate da richiedenti provenienti dalla Turchia, i comitati di ricorso accoglievano i ricorsi proposti contro tali decisioni di inammissibilità, escludendo che la Turchia fosse un Paese terzo sicuro (a causa delle violazioni sistematiche del principio del non respingimento e della prassi di detenzione generalizzata dei migranti) e impedendo così il rimpatrio dei ricorrenti in Turchia[1198].

Le pressioni esercitate dagli Stati membri hanno indotto la Grecia a modificare la composizione dei comitati di ricorso, al fine di rendere più rapida la procedura di esame delle domande di protezione e, conseguentemente, il rimpatrio verso la Turchia. Mentre in precedenza i comitati erano formati da due membri provenienti da organismi di tutela dei diritti umani e da un solo membro di nomina governativa, la modifica in questione ha previsto la partecipazione di due giudici amministrativi e di un solo membro nominato dall'UNHCR, allo scopo dichiarato di rendere decisioni "più obiettive e indipendenti"[1199].

In seguito, un altro fattore ha consentito di velocizzare i rimpatri verso la Turchia: si tratta del riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato greco, della Turchia come Paese terzo sicuro, intervenuto con la sentenza *Noori* del 22 settembre 2017[1200].

In questa pronuncia il Consiglio di Stato greco, confermando la statuizione del Comitato d'appello, ha qualificato la Turchia come

---

[1198] V. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 15 giugno 2016, Seconda relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, COM(2016) 349 final, p. 6.

[1199] P. Kingsley, A. Fotiadis, *Greece Sidelines Officials Who Blocked Expulsion of Refugees to Turkey*, in *The Guardian*, 17 giugno 2016, disponibile *online*; C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, cit., p. 417 s.; A. Tsiliou, *When Greek Judges Decide whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring too much for EU Law*, cit.

[1200] Consiglio di Stato greco, sentenza 22 settembre 2017, n. 2348, *Noori* (disponibile solo in lingua greca).

Paese terzo sicuro ai sensi dell'art. 38 della direttiva procedure; di conseguenza, esso ha dichiarato inammissibile la domanda di asilo presentata dal ricorrente.

Il passaggio più rilevante della sentenza è, senza dubbio, quello relativo all'interpretazione dell'art. 38, par. 1, lett. e), della dir. 2013/32, in virtù del quale gli Stati membri possono applicare il concetto di Paese terzo sicuro soltanto dopo aver appurato che nel Paese in questione "esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra".

Secondo il Consiglio di Stato greco, tale disposizione non richiede che lo Stato terzo in questione abbia ratificato la Convenzione di Ginevra senza limitazioni per poter essere considerato sicuro, né tantomeno che assicuri tutti i diritti in essa garantiti qualora non ne sia Parte[1201]. Al contrario, affinché il requisito della "protezione conforme" sia soddisfatto, è sufficiente che il Paese terzo garantisca

[1201] In senso contrario argomenta invece C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, cit., p. 415. Secondo Favilli, l'interpretazione letterale dell'art. 38, par. 1, lett. e), della dir. 2013/32 – in virtù della quale la norma richiederebbe non l'adesione alla Convenzione di Ginevra ma la garanzia di un trattamento conforme a quello previsto dalla stessa – non è convincente. L'espressione "status di rifugiato" è, ormai, utilizzata per distinguere la protezione accordata dalla Convenzione del 1951 dalle altre forme di protezione internazionale, quali la protezione sussidiaria e quella temporanea. Questa lettura è suffragata dal confronto dell'art. 38 con l'art. 35 della direttiva citata il quale, prevedendo lo standard della "protezione sufficiente", contempla dei requisiti meno restrittivi per la qualificazione di Paese di primo asilo rispetto a quelli richiesti dalla nozione di Paese terzo sicuro. Interessante è anche l'interpretazione dell'art. 38, par. 1, lett. e), della direttiva procedure, proposta dall'UNHCR, stando al quale la disposizione implica che "access to refugee status and to the rights of the 1951 Convention must be ensured in law, including ratification of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol, and in practice": v. UNHCR, Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, del 23 marzo 2016, disponibile *online*, p. 6.

una tutela sufficiente dei diritti fondamentali delle persone bisognose di protezione, fra i quali il diritto alla salute e al lavoro.

Il Consiglio di Stato greco è pervenuto a una simile conclusione confrontando l'art. 38 della direttiva procedure con il suo art. 39, che disciplina il concetto di Paese terzo europeo sicuro: a differenza dell'art. 38, par. 1, lett. e), quest'ultima disposizione richiede espressamente la ratifica della Convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche.

Inoltre, i giudici hanno escluso che eventuali restrizioni alla libertà di circolazione e all'accesso al lavoro dei beneficiari della protezione e la possibilità di revocare lo *status* con provvedimento governativo siano, di per sé, incompatibili con la qualificazione di un Paese terzo come sicuro ai sensi dell'art. 38, par. 1, della direttiva procedure[1202].

La sentenza in oggetto ha poi interpretato il requisito del legame tra il richiedente e il Paese terzo interessato, di cui all'art. 38, par. 2, lett. a), della dir. 2013/32: secondo il Consiglio di Stato greco, tale legame potrebbe risultare dal transito del richiedente sul territorio dello Stato terzo, unitamente a specifiche circostanze applicabili al caso di specie, quali la durata della permanenza in quello Stato o la sua prossimità al Paese d'origine del richiedente[1203]. Nel caso di specie, la permanenza del ricorrente in Turchia per un mese e mezzo e la vicinanza geografica della Turchia alla Siria, Paese

[1202] v. Asylum Information Database, Greece: the ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey Deal, cit., parr. 54-56.

[1203] L'UNHCR, per parte sua, esclude che il transito possa essere considerato un legame sufficiente, "unless there is a formal agreement for the allocation of responsibility for determining refugee status between countries with comparable asylum systems and standards. Transit is often the result of fortuitous circumstances and does not necessarily imply the existence of any meaningful link or connection. Neither does a simple entitlement to entry without actual presence constitute a meaningful link". Si veda sul punto UNHCR, Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, cit., p. 6.

d'origine del primo, sono state ritenute sufficienti a dimostrare il legame in questione[1204].

È interessante notare che due giudici del collegio hanno escluso l'applicabilità alla Turchia della nozione di Paese terzo sicuro. Nella loro opinione dissenziente, essi hanno affermato che la Turchia non può considerarsi un Paese sicuro a causa della riserva geografica apposta alla Convenzione di Ginevra, che impedisce ai cittadini siriani il godimento dei diritti connessi allo *status* di rifugiato. Inoltre, essi hanno criticato l'utilizzo selettivo delle fonti sulla base delle quali il Comitato di ricorso e il Consiglio di Stato hanno qualificato la Turchia come Paese sicuro: in particolare, l'opinione dissenziente ha sottolineato come tale qualificazione sia stata fondata esclusivamente su garanzie diplomatiche fornite dalle autorità turche in merito al rispetto dei diritti fondamentali dei migranti; per contro, le relazioni di organizzazioni indipendenti attive sul campo non sono state tenute in alcuna considerazione[1205].

Il caso *Noori* rappresenta un'occasione mancata per il Consiglio di Stato greco, che avrebbe potuto rivolgere alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del concetto di Paese terzo sicuro di cui all'art. 38 della direttiva procedure. In tal sede, la Corte avrebbe potuto chiarire il significato tanto del requisito della protezione "in conformità alla Convenzione di Ginevra" previsto dall'art. 38, par. 1, lett. e), della direttiva, quanto della nozione di "legame tra il richiedente e il paese terzo in questione" di cui all'art. 38, par. 2, lett. a). Nel caso di specie, tuttavia, la maggioranza dei giudici ha ritenuto superfluo rivolgere una questione

[1204] Asylum Information Database, Greece: the ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey Deal, cit., parr. 61-62. *A contrario* uno dei giudici, nella sua opinione dissenziente, ha ritenuto questi elementi insufficienti per dimostrare l'esistenza di un legame ragionevole del ricorrente con la Turchia ai fini dell'applicazione dell'art. 38 della dir. 2013/32, cit.

[1205] A. Tsiliou, *When Greek Judges Decide whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring too much for EU Law*, cit.

pregiudiziale alla Corte di giustizia in applicazione della c.d. teoria dell'atto chiaro[1206].

Il requisito del "legame" è stato poi interpretato dalla Corte di giustizia nella successiva sentenza *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, la quale ha escluso che esso possa consistere nel semplice transito del richiedente attraverso il territorio di un dato Paese terzo[1207]. Da questa giurisprudenza deriva che, nell'attuazione della Dichiarazione, i richiedenti provenienti dalla Turchia non potranno essere automaticamente considerati come provenienti da un Paese terzo sicuro; sarà invece necessario accertare caso per caso la posizione di ciascun richiedente, al fine di vagliare in concreto la sussistenza di un legame effettivo tra quest'ultimo e la Turchia, ossia di un nesso che non si esaurisca nel mero transito.

Ciò detto, ai fini della nostra trattazione, occorre tenere in considerazione che, a causa della pandemia, nel 2020 la Turchia ha deciso unilateralmente di sospendere i rimpatri dalla Grecia.

Terminata l'emergenza sanitaria, la Turchia non ha modificato la sua decisione; ad oggi, i rimpatri continuano ad essere congelati senza alcuna prospettiva futura di ripresa e le diverse iniziative intraprese dall'Unione e dai suoi Stati membri per promuovere l'attuazione della Dichiarazione e dell'accordo di riammissione UE-Turchia non hanno finora sortito l'effetto desiderato[1208].

[1206] A. Tsiliou, *When Greek Judges Decide whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring too much for EU Law*, cit.

[1207] Corte giust., sentenza 19 marzo 2020, C-564/18, *LH c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, punti 44-50.

[1208] Tra queste si può annoverare, ad esempio, il piano di azione dell'Unione europea per la rotta del Mediterraneo orientale, adottato dalla Commissione il 18 ottobre 2023. Si tratta di un documento in cui la Commissione propone diverse misure operative, strutturate in quattro settori, volte alla gestione della migrazione lungo questa rotta. In particolare, il terzo settore mira al rafforzamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione con i Paesi di origine e di transito: v. EU Action Plan for the Eastern Mediterranean route, p. 2, in cui si legge "the Commission expects Türkiye to uphold its commitments under the EU-Turkey statement, […] including prevention of irregular migration from land and sea routes, and resuming returns".

In questo contesto, il 3 giugno 2021 il governo greco ha adottato un decreto interministeriale che designava la Turchia come Paese terzo sicuro per i richiedenti asilo provenienti da Siria, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan e Somalia[1209]. Il 15 dicembre 2021 quest'ultimo è stato sostituito da un nuovo decreto che considerava la Turchia un Paese terzo sicuro anche per i richiedenti provenienti da Albania e Macedonia[1210].

In ottemperanza a detti decreti, le autorità competenti dichiaravano inammissibili le domande di protezione presentate dai cittadini di questi Paesi, giunti in Grecia attraverso la Turchia, e concedevano loro un termine per la partenza volontaria. Tuttavia, non potendo fare ritorno in Turchia a causa del congelamento dei rimpatri, essi rimanevano in Grecia in una situazione giuridica incerta[1211]: molti di essi, invocando l'art. 38, par. 4, della direttiva procedure, poc'anzi richiamato, proponevano nuovamente domanda di protezione internazionale, chiedendone l'esame nel merito in virtù del diniego all'ingresso sul territorio opposto dalla Turchia.

La seconda procedura non era, però, priva di ritardi e ostacoli di vario genere, tra cui l'obbligo per i richiedenti di versare un contributo pari a cento euro in caso di presentazione di una nuova domanda di protezione internazionale[1212].

Questa situazione ha portato alcune organizzazioni non governative operanti a favore dei rifugiati ad agire davanti al Consiglio di Stato greco proponendo un ricorso di annullamento contro i decreti interministeriali citati. In particolare, i ricorrenti lamentavano il contrasto di detti decreti con l'art. 38 della dir. 2013/32, nonché con la relativa disciplina interna di trasposizione.

[1209] Decreto interministeriale n. 42799/2021.

[1210] Decreto interministeriale n. 458568/2021.

[1211] In tal senso v. A. Pirrello, *Turkey as a 'Safe Third Country'? The Court of Justice's Judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulio*, in *European Law Blog*, 4 dicembre 2024, disponibile *online*.

[1212] V. in proposito il documento predisposto il 16 marzo 2022 da sei organizzazioni non governative, EU-Türkiye Statement: Six years of undermining refugee protection, disponibile *online*.

Nutrendo dei dubbi sulla corretta interpretazione dell'art. 38, il Consiglio di Stato greco ha deciso di rivolgere alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali concernenti l'incidenza del rifiuto, da parte della Turchia, di ottemperare agli obblighi di riammissione sulla validità dei decreti impugnati.

In particolare, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se l'impossibilità di riammettere i richiedenti incidesse, a monte, sulla validità dell'atto regolamentare che designa la Turchia come Paese sicuro o determinasse (soltanto), a valle, l'invalidità delle decisioni individuali di rigetto delle domande di protezione internazionale, ritenute inammissibili in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

La Corte di giustizia si è espressa sul punto con la sentenza *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges e Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio* del 4 ottobre 2024[1213].

Muovendo dall'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 38 della direttiva procedure, tale pronuncia ha chiarito che la sospensione delle riammissioni da parte della Turchia non determina l'invalidità della normativa con cui la Grecia ha designato quel Paese terzo come sicuro per determinate categorie di richiedenti[1214].

Fatta salva la validità di una simile normativa, la Corte di giustizia ha ulteriormente precisato che "qualora sia accertato che il paese terzo designato come generalmente sicuro da uno Stato membro non ammette o non riammette, nei fatti, i richiedenti protezione internazionale interessati, tale Stato membro non può respingere le loro domande di protezione internazionale in quanto inammissibili" in virtù della provenienza di detti richiedenti da un Paese terzo sicuro. Al contrario, in un'ipotesi del genere, le autorità dello Stato membro interessato devono esaminare nel merito tali domande, ga-

[1213] Corte giust., C-134/23, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges e Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, cit.
[1214] *Ibidem*, punti 43 ss.

rantendo che l'esame sia svolto in modo individuale e nel rispetto dei termini temporali previsti dalla direttiva procedure[1215].

In sostanza, la sentenza in esame ha chiarito che la sospensione delle riammissioni ad opera di un Paese terzo normativamente designato come sicuro non incide, a monte, sulla validità dell'atto regolamentare; essa influisce, invece, a valle, determinando l'invalidità della decisione individuale con cui l'autorità competente ha rigettato senza esame nel merito la domanda di protezione internazionale, ritenendola inammissibile in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

La pronuncia del Consiglio di Stato greco nel procedimento principale è intervenuta il 21 marzo 2025[1216]. In ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia, essa ha innanzitutto dichiarato invalide le decisioni individuali che rigettavano in quanto inammissibili – sul presupposto che la Turchia fosse un Paese terzo sicuro – le domande di asilo presentate da alcuni cittadini afghani entrati in Grecia dalla Turchia.

Inoltre, il Consiglio di Stato greco ha dichiarato invalido il decreto interministeriale impugnato per contrasto con l'art. 38 della dir. 2013/32 e con la relativa disciplina interna di trasposizione: in particolare, secondo i giudici, l'adozione del decreto in questione non sarebbe stata preceduta da un'idonea valutazione volta ad acquisire la certezza che i richiedenti protezione riammessi in Turchia sarebbero trattati conformemente ai principi elencati all'art. 38 della direttiva procedure[1217].

Il 9 aprile 2025 il governo ellenico ha adottato un nuovo decreto interministeriale – a suo dire, a seguito di una valutazione esaustiva – che designa nuovamente la Turchia come Paese terzo sicuro

---

[1215] *Ibidem*, punto 54.

[1216] V. ECRE, MEDITERRANEAN: Two key rulings in favour of people seeking asylum in Greece, 27 marzo 2025, disponibile *online*.

[1217] Joint statement by the organizations that filed the annulment application, The Council of State annuls the designation of Turkey as a 'Safe Third Country' for asylum seekers, 27 marzo 2025, disponibile *online*.

per i richiedenti protezione internazionale provenienti da Siria, Afghanistan, Somalia, Pakistan e Bangladesh[1218].

Tale nuovo decreto è stato impugnato davanti al Consiglio di Stato greco da parte delle stesse organizzazioni che hanno proposto ricorso di annullamento avverso i decreti precedenti[1219].

È verosimile ritenere che la questione della qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro continuerà a porsi in un prossimo futuro. A questo riguardo, ci si può interrogare sull'impatto del reg. 2024/1348 (nel prosieguo, anche: "nuovo regolamento procedure") sull'attuazione della Dichiarazione. Infatti, a partire dal 12 giugno 2026[1220], la disciplina applicabile sarà quella prevista dal reg. 2024/1348, che sostituisce la dir. 2013/32.

L'art. 59 del nuovo regolamento disciplina la nozione di Paese terzo sicuro in maniera parzialmente diversa dall'art. 38 della dir. 2013/32[1221]: in particolare, la garanzia della protezione "in conformità alla Convenzione di Ginevra", di cui all'art. 38, par. 1, lett. e), della dir. 2013/32 – che aveva recato tanti problemi interpretativi nel caso *Noori* – è sostituita dalla possibilità di richiedere e, se del caso, di ottenere una "protezione effettiva"[1222].

Quest'ultimo concetto è definito dall'art. 57 del regolamento: tale disposizione precisa, al suo par. 1, che un Paese terzo garanti-

---

[1218] V. il comunicato stampa delle organizzazioni non governative Greek Council for Refugees (GCR) e Refugee Support Aegean (RSA), New designation of Türkiye as a "safe third country" for refugees in defiant contempt of the Greek Council of State's ruling, 14 aprile 2025, disponibile *online*; ECRE, MEDITERRANEAN: Greece redesignates Türkiye as 'safe third country', 17 aprile 2025, disponibile *online*.

[1219] V. il comunicato stampa delle organizzazioni non governative Greek Council for Refugees (GCR) e Refugee Support Aegean (RSA), Ministry of Migration and Asylum's persistence on Turkey's characterisation as a "Safe Third Country" for refugees returns to the Council of State, 11 giugno 2025, disponibile *online*.

[1220] Conformemente all'art. 79, par. 2, del reg. 2024/1348, cit.

[1221] Per un confronto tra le due disposizioni v. in dottrina L. Marin, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, cit., spec. p. 322 ss.

[1222] Art. 59, par. 1, lett. d), del reg. 2024/1348, cit.

sce una protezione effettiva se ha ratificato e rispetta la Convenzione di Ginevra "nei limiti delle deroghe o limitazioni previste da tale paese terzo, autorizzate a norma della convenzione". Inoltre, essa aggiunge che "in caso di limitazioni geografiche previste dal paese terzo", quest'ultimo assicura una protezione effettiva per le persone escluse dall'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra soltanto se soddisfa le condizioni previste dall'art. 57, par. 2, del reg. 2024/1348, ossia se le persone "sono autorizzate a rimanere nel territorio del paese terzo in questione"; "hanno accesso a mezzi di sussistenza sufficienti a mantenere un tenore di vita adeguato rispetto alla situazione generale di tale paese terzo di accoglienza"; hanno accesso alle prestazioni sanitarie, al trattamento essenziale delle malattie e all'istruzione "alle condizioni generalmente previste in tale paese terzo"; e, infine, dette condizioni permangono "finché non sia possibile trovare una soluzione duratura".

Com'è evidente, la nuova disciplina allarga considerevolmente le maglie della nozione di Paese terzo sicuro e sembra attagliarsi perfettamente alle domande di protezione presentate dai cittadini (soprattutto) siriani e afghani che giungono in Grecia dalla Turchia, consentendo alle autorità elleniche di dichiararne l'inammissibilità sul presupposto della qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro.

Ciò è ancor più vero se si considera che l'art. 59 del nuovo regolamento procedure consente non solo agli Stati membri, ma anche all'Unione di adottare una lista che elenca i Paesi terzi sicuri, per di più prevedendo in entrambi i casi "eccezioni per determinate parti del [...] territorio o categorie di persone chiaramente identificabili"[1223]. In forza di tale previsione, è dunque possibile che l'Unione stessa designi normativamente la Turchia come Paese terzo sicuro.

Ancora, come accennato nel cap. I, par. 5, l'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348, ammette che la designazione di un dato Paese terzo come sicuro possa risultare da un accordo internazionale stipulato dall'Unione con il Paese terzo in questione. Pertanto, in base a detta

[1223] Art. 59, par. 2, del reg. 2024/1348, cit.

disposizione, l'Unione e la Turchia potrebbero concludere un accordo internazionale che stabilisce che i migranti riammessi in Turchia "saranno protetti conformemente alle norme internazionali in materia e nel pieno rispetto del principio di non respingimento".

In un caso del genere, la Turchia sarebbe considerata un Paese terzo sicuro, con conseguente decisione di inammissibilità della domanda di protezione, salva la dimostrazione, da parte del richiedente, che la Turchia non è un Paese sicuro a motivo di specifiche circostanze personali o che non sussiste il legame per cui sarebbe ragionevole che questi vi si recasse[1224].

In attesa di futuri sviluppi, sembra corretto ritenere che la designazione della Turchia come Paese terzo sicuro dovrebbe basarsi non soltanto su un'analisi strettamente giuridica, ma anche su un'"indagine sul campo", tesa ad accertare se, in concreto, i richiedenti riammessi in Turchia sono trattati conformemente ai criteri previsti dall'art. 38, par. 1, della direttiva procedure[1225].

[1224] A quest'ultimo riguardo, è opportuno ricordare quanto esposto nel cap. I, par. 5, con riferimento al fatto che il requisito del "legame ragionevole" è attualmente oggetto di revisione: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final, cit. In particolare, stando alla proposta in questione, gli Stati membri non sono più tenuti a condizionare l'applicazione della nozione di Paese terzo sicuro all'esistenza di un "legame ragionevole", bensì hanno la facoltà di subordinarla all'esistenza di tre situazioni tra loro alternative: i) l'esistenza di un "legame" tra il richiedente e il Paese terzo in questione, definito dal diritto nazionale in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia; ii) il transito del richiedente nel Paese terzo interessato; iii) in assenza di "legame" e di transito, "quando esiste un accordo o un'intesa con un paese terzo sicuro che prevede l'esame nel merito delle richieste di protezione effettiva presentate dai richiedenti interessati da tale accordo o intesa".

[1225] Si noti che anche la giurisprudenza della Corte EDU sembra andare in questa direzione: v. Corte EDU, sentenza 21 novembre 2019, ric. n. 47287/15, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*. In tale pronuncia, la Corte EDU ha chiarito che lo Stato che intende rinviare il richiedente in un Paese terzo diverso dal Paese d'origine in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro è tenuto previamente ad accertarsi che l'interessato, una volta rinviato nel Paese di destinazione, possa godere di una protezione sufficiente dal rischio di violazione dell'art. 3 CEDU sotto due profili. È necessario, infatti, da un lato, che il Paese di destinazione garantisca tanto l'acces-

A questo proposito, i rapporti, le relazioni, i pareri e le raccomandazioni pubblicati da varie organizzazioni governative e non governative denunciano la gravità della situazione in cui si trovano le persone riammesse in Turchia, specialmente con riguardo ai cittadini siriani[1226].

Ciò è dovuto, in parte, alla legislazione turca che, come detto, prevede regimi di protezione diversi a seconda della provenienza dei richiedenti, ponendo così in essere una discriminazione fondata sull'origine nazionale per quanto concerne l'accesso alla protezione internazionale e il suo contenuto.

Inoltre, escludendo espressamente i beneficiari di protezione internazionale dalla possibilità di integrazione a lungo termine in Turchia, la disciplina turca rende assai complicato il processo di integrazione di queste persone nella società, soprattutto per quanto concerne l'accesso al lavoro e a servizi di base quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione.

Infine, come detto, forti dubbi permangono sull'effettivo rispetto, da parte della Turchia, del divieto di *refoulement*[1227].

---

so effettivo al proprio sistema d'asilo quanto la protezione contro il *refoulement* (anche indiretto) e, dall'altro, che le condizioni di detenzione o di vita dei richiedenti asilo non siano inumane e degradanti. Secondo la Corte EDU, una simile valutazione non può basarsi soltanto sull'astratta esistenza di garanzie contenute nella normativa nazionale o derivanti da obblighi sovranazionali o internazionali, inclusi quelli che discendono dalla CEDU, dovendo al contrario lo Stato di invio verificare "how the authorities of that country apply their legislation on asylum in practice" (punto 141). Nello stesso senso, v. più di recente Corte EDU, sentenza 8 ottobre 2024, ric. n. 39090/20, *M.A. e Z.R. c. Cipro*, punti 90-96.

[1226] Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016, risoluzione n. 2109(2016) del 20 aprile 2016, adottata sulla base del rapporto doc. 14028 del 19 aprile 2016; Comitato economico e sociale europeo, Parere su 'Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati', adottato in sessione plenaria il 14 febbraio 2018; Asylum Information Database, Country Report: Turkey, 2019, pubblicato da ECRE, disponibile *online*; Amnesty International, Europe's Gatekeeper. Unlawful detention and deportation of refugees from Turkey, dicembre 2015, disponibile *online*.

[1227] Comitato economico e sociale europeo, Parere su 'Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati', cit., parr. 4.3.- 4.5.

Ad avviso di chi scrive, l'introduzione, da parte dell'Unione, di un meccanismo di monitoraggio indipendente – sul modello di quelli auspicati dalla Commissione con riferimento agli accordi di riammissione – rappresenterebbe uno strumento utile per verificare in che modo la Turchia dà attuazione alla Dichiarazione e, più in generale, il rispetto dei diritti fondamentali delle persone ivi riammesse[1228].

Tuttavia, la volontà politica per realizzare questo progetto sembra mancare. A tal riguardo, basti notare che, a partire dal 2017, la Commissione ha cessato di relazionare periodicamente sull'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia[1229]. Di conseguenza, le informazioni disponibili sono frammentate e risultano da altre fonti tra cui, ad esempio, le relazioni periodiche della Commissione sullo Strumento per i rifugiati in Turchia e le comunicazioni della Commissione sulla politica di allargamento[1230].

Nemmeno la Corte di giustizia, dal canto suo, ha contribuito a favorire l'introduzione di meccanismi volti a verificare l'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia: al contrario, riconoscendo la paternità dell'atto in questione agli Stati membri, essa ha legittimato le Istituzioni a disinteressarsi della questione, acuendo in tal modo il deficit di *accountability* che contraddistingue questo strumento.

[1228] Analoga raccomandazione si ritrova peraltro anche nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati, cit., par. 1.8.

[1229] V. sul punto M.I. Ciger, O. Ulusoy, G. Ovacik, *The EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration and Asylum: What is Wrong with It and How to Fix It?*, European Policy Brief, febbraio 2024, disponibile *online*, p. 5.

[1230] V. rispettivamente comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 19 dicembre 2024, Ottava relazione sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024)593 final e Commission staff working document, del 30 ottobre 2024, Türkiye 2024 report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions 2024 Communication on EU enlargement policy, SWD(2024) 696 final.

6. (segue) Le violazioni dei diritti fondamentali conseguenti all'attuazione della Dichiarazione

All'attuazione (e, per certi versi, anche alla mancata attuazione) della Dichiarazione UE-Turchia sono ricollegati due fenomeni problematici sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali delle persone che giungono sulle isole greche attraverso la Turchia. Si tratta, da un lato, dei c.d. punti di crisi o *hotspot* e, d'altro lato, della prassi dei respingimenti informali, anche noti come *pushback*.

Per quanto riguarda i primi, il metodo basato sugli *hotspot* è stato introdotto dalla Commissione per fronteggiare la crisi migratoria scoppiata nel 2015. In particolare, avrebbe dovuto trattarsi di strutture istituite allo scopo di "condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo"[1231], operazioni necessarie per distinguere i richiedenti asilo dai migranti irregolari nell'ottica di sottoporre i primi alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e i secondi a quella di rimpatrio[1232].

Tuttavia, la Dichiarazione UE-Turchia ha modificato profondamente la configurazione e la funzione dei punti di crisi situati sulle isole greche di Lesbo, Samos, Kos, Chios e Leros. Invero, in seguito all'adozione della Dichiarazione, essi sono stati trasformati in "strutture chiuse" di detenzione per i migranti giunti in Grecia dalla Turchia dopo il 20 marzo 2016: in particolare, tutti coloro che non richiedevano protezione o la cui domanda era rigettata erano detenuti presso gli *hotspot* in attesa di essere riammessi in Turchia[1233].

In seguito, le denunce provenienti da organismi nazionali e internazionali e le difficoltà connesse alla gestione dei centri hanno condotto a un parziale mutamento della situazione: la "detenzio-

---

[1231] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, p. 7.

[1232] V. Commissione europea, Il metodo basato sugli hotspots per la gestione dei flussi migratori eccezionali, 11 settembre 2015.

[1233] V. l. n. 4375 adottata dal Parlamento greco il 3 aprile 2016.

ne automatica" è stata sostituita dall'obbligo, imposto alle persone sbarcate sulle isole greche, di non lasciare il loro territorio e di risiedere presso i "punti di crisi" fino al termine della procedura di riconoscimento della protezione o, nel caso degli irregolari, fino al loro rimpatrio in Turchia[1234].

Tuttavia, la lentezza delle procedure e il successivo congelamento dei rimpatri da parte della Turchia hanno contribuito al verificarsi di situazioni di sovraffollamento negli *hotspot* situati sulle isole dell'Egeo[1235]: le persone rimanevano (e rimangono tuttora) per settimane o addirittura per mesi in strutture sovraffollate, caratterizzate da condizioni igienico-sanitarie carenti, scarsità di personale, cibo e beni di prima necessità, nonché pericolo per la propria incolumità[1236].

La situazione è ben documentata dal rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (in seguito: CPT) pubblicato nel 2024: da esso emerge che, nonostante i miglioramenti registrati soprattutto nei centri di nuova costruzione finanziati con i fondi dell'Unione, le condizioni rimangono critiche e sono tali da integrare, ai danni delle persone residenti presso gli *hotspot*, trattamenti inumani e degradanti in violazione dell'art. 3 CEDU[1237].

[1234] Tuttavia, si tratta di una misura applicabile indiscriminatamente e automaticamente a tutti coloro che sbarcano sulle isole – fatta eccezione per i soggetti vulnerabili o che, in ragione dei legami familiari, sono assoggettati ai c.d. trasferimenti Dublino – per la quale non è previsto un termine massimo di durata e contro la quale i destinatari non hanno a disposizione alcun rimedio effettivo.

[1235] Il sito dell'organizzazione non governativa Refugee Support Aegean, nella sezione Detention and Reception Conditions, contiene dati e statistiche aggiornati sul numero di persone presenti negli *hotspot* situati sulle isole greche.

[1236] Asylum Information Database, Country Report: Greece, 2019 update, pubblicato da ECRE, disponibile *online*, p. 147 e p. 157 ss.; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, cit., p. 16.

[1237] V. European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT), Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention

Le condizioni di accoglienza negli *hotspot* sono state oggetto di alcuni ricorsi proposti contro la Grecia dinanzi alla Corte EDU: in particolare, i ricorrenti sostenevano che la loro detenzione nei "punti di crisi" costituisse, da un lato, un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 CEDU e, dall'altro, che fosse contraria al diritto alla libertà e alla sicurezza di cui all'art. 5 CEDU[1238].

Nelle sentenze *J.R. e altri c. Grecia*, *O.S.A. e altri c. Grecia* e *Kaak e altri c. Grecia*, pronunciate nel 2018 e nel 2019, la Corte EDU ha escluso tanto la violazione dell'art. 3 CEDU, quanto quella dell'art. 5, par. 1, CEDU, il quale elenca tassativamente i casi in cui è ammessa la privazione della libertà personale.

La Corte ha riconosciuto soltanto le doglianze relative alla violazione dei profili procedurali del diritto alla libertà personale, quali rispettivamente il diritto di essere informato dei motivi della detenzione di cui all'art. 5, par. 2, CEDU (nel caso *J.R. e altri c. Grecia*) e il diritto di ricorrere a un tribunale per contestare la legittimità della stessa *ex* art. 5, par. 4, CEDU (nei casi *O.S.A. e altri c. Grecia* e *Kaak e altri c. Grecia*).

Simili conclusioni si fondano sul presupposto per cui la detenzione in "strutture aperte" è configurabile alla stregua di una misura restrittiva (e non privativa) della libertà personale, giustificata dalla necessità di procedere all'identificazione e alla registrazione dei migranti sbarcati sulle isole.

Secondo la Corte, da ciò segue che i ricorrenti sono stati effettivamente privati della libertà soltanto per un mese, fino alla tra-

---

of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 November to 1 December 2023, 12 July 2024, Strasbourg, CPT/Inf (2024) 21, disponibile *online*.

[1238] V. Corte EDU, sentenza 25 gennaio 2018, ric. n. 22696/16, *J.R. e al. c. Grecia*; 21 marzo 2019, ric. n. 39065/16, *O.S.A. e al. c. Grecia*; 3 ottobre 2019, ric. n. 34215/16, *Kaak e al. c. Grecia*. Per un commento v. F.L. Gatta, *Detention of Migrants with the View to Implement the EU-Turkey Statement: The Court of Strasbourg (Un)Involved in the EU Migration Policy*, in *Cahiers de l'EDEM*, 2018, disponibile *online*; A. Liguori, *Violazioni conseguenti all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sugli hotspots greci: la sentenza Kaak*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 246 ss.

sformazione degli *hotspot* da "strutture chiuse" in "strutture aperte" in virtù della summenzionata modifica legislativa; il breve periodo di detenzione è stato, quindi, considerato ragionevole alla luce del legittimo scopo da raggiungere, il che ha portato la Corte ad escludere la violazione dell'art. 5, par. 1, CEDU.

Parimenti, la brevità dell'effettivo periodo di detenzione, unitamente al fatto che il rapporto del CPT del 2016 sulle condizioni di accoglienza negli *hotspot* non ha denunciato condizioni particolarmente critiche hanno condotto la Corte EDU ad escludere il raggiungimento della soglia di gravità necessaria per considerare il trattamento subito come inumano e degradante[1239].

Ciò detto, è interessante notare che, nella sua giurisprudenza successiva, la Corte EDU è giunta a conclusioni di segno opposto.

In particolare, nelle sentenze *M.A. e altri c. Grecia* e *T.A. e altri c. Grecia* del 3 ottobre 2024, relative a otto distinti ricorsi presentati da svariati ricorrenti (alcuni dei quali minori non accompagnati), la Corte ha giudicato le condizioni materiali in cui versavano le persone presenti nei centri di accoglienza e identificazione di Samos e Chios tra il 2019 e il 2020 incompatibili con gli standard della Convenzione, accertando così la violazione dell'art. 3 CEDU[1240].

Inoltre, in uno di questi casi, riguardante un minore non accompagnato, la Corte ha riconosciuto, a carico della Grecia, la violazione dell'art. 34 CEDU, per non aver ottemperato alle misure provvisorie imposte dalla Corte *ex* art. 39 del regolamento di procedura, con cui essa aveva ordinato allo Stato convenuto di trasferire il ricorrente in una struttura idonea a garantirgli condizioni adeguate al suo stato e alla sua età[1241].

Accanto alle condizioni di accoglienza, l'approccio *hotspot* presenta un ulteriore aspetto problematico dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali delle persone che arrivano sulle isole

[1239] Corte EDU, *Kaak e al. c. Grecia*, cit., punto 65.

[1240] Corte EDU, sentenza 3 ottobre 2024, ric. nn. 15192/20, 15728/20, 16094/20, 16511/20, *M.A. e altri c. Grecia*, punti 3-17; 3 ottobre 2024, ric. nn. 15293/20, 15459/20, 15713/20, 15775/20, *T.A. e altri c. Grecia*, punti 3-12.

[1241] Corte EDU, *M.A. e altri c. Grecia*, cit., punti 18-22.

greche. Nella specie, si tratta del rispetto dei diritti procedurali e delle garanzie imposti dalla dir. 2013/32 al fine di assicurare un esame adeguato e completo delle domande di protezione internazionale.

A questo riguardo, si osserva che, in attuazione della Dichiarazione UE-Turchia, la Grecia ha assoggettato le domande di protezione internazionale presentate presso gli *hotspot* situati sulle isole dell'Egeo orientale a una procedura accelerata di frontiera[1242].

Tale procedura speciale, applicabile esclusivamente alle domande poc'anzi citate, ha luogo presso i "punti di crisi" ed è caratterizzata da termini e garanzie inferiori rispetto alla procedura ordinaria. In particolare, il colloquio personale può essere condotto, oltre che dal personale del sistema d'asilo greco e da quello di EUAA, anche, in casi urgenti, dalla polizia o dalle forze armate; i termini procedurali previsti sono estremamente brevi; e, infine, in attuazione dei decreti interministeriali contenenti la lista dei Paesi terzi sicuri, le domande presentate da richiedenti provenienti dai Paesi ivi elencati non sono esaminate nel merito, salvo nel caso in cui questi ultimi contestino che la nozione di Paese terzo sicuro sia ad essi applicabile.

Vale la pena sottolineare che, sebbene la procedura in questione sia stata inizialmente introdotta come misura eccezionale e temporanea, essa continua tuttora ad applicarsi a un numero significativo di richieste d'asilo registrate annualmente in Grecia[1243].

La procedura accelerata di frontiera che si svolge presso gli *hotspot* non è, di per sé, contraria al diritto dell'Unione. Invero, gli artt. 31, par. 8, e 43 della dir. 2013/32, legittimano, in certi casi, gli Stati membri a sottoporre, anche cumulativamente, le domande di protezione internazionale a procedure accelerate e a procedure svolte alla frontiera. Con l'importante precisazione che i tempi abbreviati previsti da dette procedure devono essere, in ogni caso, ragionevoli

[1242] V. Asylum Information Database (AIDA), Greek Council for Refugees (GCR), Country Report: Greece, 2023 update, edito da ECRE, disponibile *online*, p. 111 ss.
[1243] Per i dati statistici v. Country Report: Greece, 2023 update, cit., p. 111.

e idonei ad assicurare "un esame adeguato e completo e un accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dalla [...] direttiva"[1244]. Queste ultime includono, *inter alia*, il diritto dei richiedenti all'informazione, all'assistenza di un interprete e di un legale, nonché il diritto ad un ricorso effettivo in caso di decisione negativa[1245].

Alla luce del quadro che emerge dai rapporti pubblicati a più riprese da diverse organizzazioni internazionali, nonché dalla giurisprudenza della Corte EDU sopra esaminata, sembra difficile riconoscere che le procedure di esame delle domande di protezione internazionale svolte presso gli *hotspot* siano, in concreto, rispettose dei principi e delle garanzie previsti dalla dir. 2013/32[1246]. Ciononostante, un simile approccio continua ad essere utilizzato ed anzi, come si dirà nel paragrafo seguente, ha ispirato la disciplina introdotta dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

[1244] V. cons. n. 20, art. 31, par. 9, e art. 43, par. 1, della dir. 2013/32, cit. In argomento v. anche, in dottrina, S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 279 ss.

[1245] Art. 12, della dir. 2013/32, cit. A questo riguardo, si noti che la Corte di giustizia ha chiarito che le garanzie procedurali fondamentali stabilite dall'art. 12 della dir. 2013/32 si applicano non solo alla procedura ordinaria, ma anche alle procedure speciali disciplinate dal capo III della direttiva, che include la procedura accelerata e la procedura di frontiera: v. Corte giust., sentenza 10 giugno 2021, C-921/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, punto 32. In tal senso, v. in dottrina S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 244.

[1246] Simili perplessità sono state sollevate anche dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali, che ha constatato come "the processing of asylum claims in facilities at borders, particularly when these facilities are in relatively remote locations, although per se not unlawful, brings along built-in deficiencies. As almost three years of experience in Greece shows, this approach creates fundamental rights challenges that appear almost unsurmountable": v. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, cit., p. 7. In relazione alle criticità sollevate dall'attuazione della Dichiarazione si veda anche H. Labayle, P. De Bruycker, *The EU-Turkey Agreement on Migration and Asylum: False Pretences or a Fool's Bargain?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 1° aprile 2016, disponibile *online*.

Oltre all'approccio *hotspot*, all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia – o meglio, alla sua mancata attuazione – è conseguito un ulteriore fenomeno problematico dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali delle persone che cercano di raggiungere la Grecia via mare dalla Turchia. Si tratta della prassi dei respingimenti informali, anche noti come *pushback*, ad opera della guardia costiera ellenica.

A tal riguardo, va premesso che il congelamento dei rimpatri da parte della Turchia a partire dal 2020 non ha comportato la sospensione delle partenze delle persone disposte ad intraprendere la traversata via mare verso le isole greche. Tale situazione ha determinato la permanenza in Grecia di tutti coloro che avrebbero dovuto essere riammessi in Turchia e ha contribuito al sovraffollamento delle strutture collocate presso i "punti di crisi".

In questo contesto, si è sviluppata la prassi dei respingimenti informali verso la Turchia, in base alla quale la guardia costiera ellenica intercetta in acque greche le imbarcazioni di migranti in arrivo dalla Turchia e le mette fuori uso, lasciandole poi andare alla deriva verso le acque territoriali turche. In altri casi, le persone vengono fermate dopo essere sbarcate sulle isole greche per poi essere trasportate in mare ed essere lasciate alla deriva[1247]. Talvolta, anche le autorità turche e Frontex sono (o sono stati) coinvolti in queste operazioni[1248].

La prassi in esame è suscettibile, da un lato, di violare il principio di *non refoulement* e il divieto di espulsioni collettive, nella misura in cui le persone vengono respinte collettivamente senza alcuna previa valutazione della loro situazione individuale; d'altro lato, con riferimento al *modus operandi* caratteristico di simili ope-

[1247] V. European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT), Report to the Greek Government on the visit to Greece, cit., p. 46 ss.

[1248] Sul coinvolgimento (e la relativa responsabilità) di Frontex nei *pushback* posti in essere dalla guardia costiera greca è stata adita anche la Corte di giustizia: si tratta, rispettivamente, delle cause C-679/23 P, *WS e a. c. Frontex (Opération de retour conjointe)* e C-136/24 P, *Hamoudi c. Frontex*.

razioni, essa potrebbe porsi in contrasto con il diritto alla vita, il divieto di subire torture e trattamenti inumani e degradanti e, ancora, il diritto alla libertà personale.

Di recente, la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi sulla prassi dei respingimenti informali alla frontiera marittima tra Grecia e Turchia.

In particolare, il 3 dicembre 2024 la Corte ha adottato una decisione d'inammissibilità del ricorso proposto contro la Grecia da *G.R.J.*, un minore non accompagnato di cittadinanza afghana, giunto sull'isola di Samos dalla Turchia dopo aver lasciato il suo Paese d'origine a causa del rischio di persecuzione legato al regime talebano[1249].

Il ricorrente sosteneva che, una volta arrivato sull'isola, la guardia costiera greca lo aveva portato al largo a bordo di una nave, lo aveva poi trasferito su un gommone e, infine, lo aveva abbandonato alla deriva, dove era stato soccorso dalle autorità turche, che lo avevano ricondotto in Turchia[1250]. Il ricorrente lamentava che la condotta dello Stato convenuto era contraria agli artt. 2, 3 e 13 della CEDU.

Dal canto suo, la Corte EDU ha rigettato il ricorso per inammissibilità, ritenendo che il ricorrente non poteva qualificarsi come vittima ai sensi della Convenzione, nella misura in cui non aveva fornito sufficienti prove della sua presenza a Samos e del suo successivo respingimento verso la Turchia.

Nonostante il mancato accoglimento del ricorso, la Corte ha comunque riconosciuto, sulla base delle diverse fonti sottoposte alla sua attenzione, l'esistenza di "indices sérieux laissant présumer qu'il existait au moment des faits allégués une pratique systématique de refoulements par les autorités grecques de ressortissants de pays tiers depuis les îles grecques vers la Türkiye"[1251].

[1249] Corte EDU, decisione 3 dicembre 2024, ric. n. 15067/21, *G.R.J. c. Grecia.*

[1250] *Ibidem*, punti 11 ss.

[1251] *Ibidem*, punto 190.

Una simile conclusione lascia, dunque, aperta la possibilità che, in future pronunce, la Corte possa accertare, a carico della Grecia, violazioni dei diritti della Convenzione derivanti dai *pushback* alla frontiera marittima con la Turchia[1252].

7. L'efficacia della Dichiarazione UE-Turchia e la sua influenza sul Patto sulla migrazione e l'asilo

Fin dalla sua prima applicazione, l'Unione e i leader europei hanno considerato la Dichiarazione UE-Turchia uno strumento chiave per la cooperazione tra le Parti in materia migratoria. Sebbene all'inizio sia stata concepita come una misura straordinaria di carattere temporaneo, essa continua tuttora a trovare applicazione e, anzi, sembra destinata a cristallizzarsi. Le Istituzioni ritengono che la Dichiarazione sia uno strumento efficace e che continui a "produrre risultati concreti"[1253].

Tuttavia, per le ragioni esposte di seguito, il bilancio non è poi così positivo come appare.

In primo luogo, per quanto riguarda il calo delle partenze e la conseguente diminuzione della mortalità lungo la rotta del Mediterraneo orientale, non è certo che nel lungo periodo l'obiettivo sia

[1252] Si noti che ciò è già avvenuto con riferimento ai *pushback* informali effettuati dalla guardia di frontiera ellenica sul fiume Evros, alla frontiera terrestre tra Grecia e Turchia. In particolare, nel caso *A.R.E. c. Grecia*, la Corte EDU ha riconosciuto, a carico della Grecia, la violazione del divieto di *refoulement*, l'inesistenza un rimedio effettivo contro l'espulsione, nonché la privazione illegittima della libertà personale ai danni della ricorrente, una cittadina turca giunta in Grecia dopo aver attraversato quel confine allo scopo di chiedere protezione internazionale: v. Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2025, ric. n. 15783/21, *A.R.E. c. Grecia*. Sul tema, v. in dottrina F.L. Gatta, *La "tragedia greca", ovvero la crisi senza fine del diritto d'asilo in Grecia*, in *Eurojus*, 24 febbraio 2025, disponibile *online*.

[1253] In questo senso v. ad es. General Affairs Council, Conclusions on enlargement, 17 December 2024, cit., punto 106; Commission staff working document, del 30 ottobre 2024, Türkiye 2024 report, cit., p. 39 e p. 88; comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024) 593 def, cit., par. 1.1.

stato raggiunto. Infatti, mentre nei primi anni di applicazione della Dichiarazione si è registrata una riduzione degli attraversamenti via mare, è pur vero che ad essa è seguito "un rapido aumento dei flussi migratori verso altri paesi dell'Europa meridionale"[1254]. In altri termini, l'effetto deterrente della Dichiarazione UE-Turchia ha determinato una modifica delle rotte migratorie maggiormente battute, con il conseguente aumento dei flussi specialmente lungo la rotta atlantica, considerata tra le più pericolose al mondo[1255]. A ciò si aggiunga che, a partire dal 2022, si è registrato un aumento significativo degli attraversamenti irregolari via mare lungo la rotta del Mediterraneo orientale e, conseguentemente, degli arrivi sulle isole greche[1256].

In secondo luogo, con riferimento al "meccanismo 1 a 1", si osserva che l'obiettivo dell'equa condivisione degli oneri di accoglienza e protezione internazionale tra Unione e Turchia, cui esso avrebbe astrattamente dovuto tendere, è rimasto, in concreto, inattuato.

A tale riguardo, basti pensare, da un lato, che ad agosto 2024, a fronte dei circa quattro milioni di rifugiati e richiedenti asilo presenti in Turchia, i rifugiati siriani effettivamente reinsediati nell'Unione ammontavano soltanto a 43.000[1257]; d'altro lato che, come

[1254] Comitato economico e sociale europeo, Parere su 'Il ruolo della Turchia nella crisi dei rifugiati', cit., par. 1.5.

[1255] Sul punto v. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ATLANTIC ROUTE and SPAIN: Record number of arrivals on Canary Islands in 2024 – New NGO report reveals shocking scale of deaths on maritime routes to Spain – Central government and Canary Islands reach agreement on distribution of unaccompanied minors – Balearic Islands government considers requesting assistance from Frontex, 25 gennaio 2025, disponibile *online*.

[1256] V. in proposito il comunicato stampa di Frontex, del 14 gennaio 2025, Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024, dove si evidenzia che, nonostante gli attraversamenti irregolari nel 2024 siano calati, quelli sulla rotta del Mediterraneo orientale sono aumentati del 14%. V. anche l'*operational data portal* disponibile *online* sul sito dell'UNHCR, da cui emerge che, nel 2024 gli arrivi in Grecia via mare sono più che quadruplicati rispetto al 2022.

[1257] Commission staff working document, del 30 ottobre 2024, Türkiye 2024 report, cit., p. 23.

detto nel par. 2, in virtù del limite insito nel "sistema 1 a 1", i reinsediamenti comunque si interrompono al raggiungimento della soglia massima pari 72.000 unità.

Alla luce di quanto esposto, sembra corretto ritenere che il "sistema 1 a 1" sia stato introdotto allo scopo di dissuadere i migranti dall'affidarsi ai trafficanti di persone per raggiungere irregolarmente la Grecia, incentivandoli al contempo a utilizzare i canali di migrazione legale, più che al fine di ripartire equamente gli oneri di accoglienza tra Unione europea e Turchia.

Ad ogni modo, come spiegato poc'anzi, nemmeno in questa prospettiva la Dichiarazione sembra essersi rivelata uno strumento molto efficace.

In terzo luogo, per quanto attiene alle riammissioni, la Dichiarazione è rimasta pressoché lettera morta: invero, dalla relazione della Commissione sullo Strumento per i rifugiati in Turchia pubblicata nel 2024 emerge che "dal 2016 i rinvii di migranti in Turchia dalle isole greche effettuati nel quadro della Dichiarazione sono stati 2140"[1258]. Si tratta di un dato irrisorio se si considera che, solo nel 2024, gli arrivi via mare in Grecia hanno superato le 54.000 unità[1259]. Come detto nel par. 5, ciò è dovuto al fatto che, a partire dal 2020, la Turchia ha sospeso i rimpatri senza ragionevoli prospettive di ripresa[1260].

[1258] V. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Ottava relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2024) 593 def, cit., par. 1.1.

[1259] Dall'*operational data portal* dell'UNHCR emerge che nel 2024 sono arrivate in Grecia via mare 54.417 persone.

[1260] A tal riguardo, il governo turco ha affermato che i rimpatri riprenderanno dopo che l'Unione avrà concesso la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi che intendono accedere all'area Schengen e, ancora, una volta che la Grecia avrà cessato di considerare la Turchia un Paese terzo sicuro e di respingere informalmente verso la Turchia le persone che intraprendono la traversata via mare dirette alle isole greche: v. rispettivamente Commission staff working document, del 30 ottobre 2024, Türkiye 2024 report, cit., p. 39 e comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 24 maggio 2022, Sesta relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia, COM(2022) 243 final, p. 3 s.

Nonostante la Dichiarazione UE-Turchia si sia rivelata scarsamente efficace per raggiungere gli obiettivi citati, essa ha comunque esercitato una certa influenza sul diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea, fungendo da fonte di ispirazione per misure e strumenti introdotti dal nuovo Patto tanto sul piano interno quanto nella sfera esterna.

Per quanto riguarda quest'ultima, la Dichiarazione ha ispirato i partenariati globali, su cui molto insiste la riforma operata dal Patto sulla migrazione e l'asilo. Essi sono stati analizzati nel cap. VII del presente lavoro.

Tali strumenti si differenziano dalla Dichiarazione nella misura in cui sono formulati in termini meno precisi e prevedono l'impegno delle Parti a cooperare in molteplici settori, tra i quali figura anche la migrazione e l'asilo.

Cionondimeno, similmente alla Dichiarazione UE-Turchia, i partenariati globali sono strumenti non vincolanti di cooperazione che prevedono, *inter alia*, l'impegno dei Paesi partner a contenere le partenze e ad accogliere i migranti e le persone bisognose di protezione internazionale, a fronte di un significativo contributo economico e finanziario da parte dell'Unione.

In sostanza, seppur privi delle peculiarità che caratterizzano la Dichiarazione UE-Turchia e la rendono un *unicum* tra gli strumenti elaborati dall'Unione nella dimensione esterna della politica migratoria, anche i partenariati globali, al pari della Dichiarazione, sono intese politiche sorrette da un considerevole sostegno economico[1261].

[1261] Del resto, sembra difficile ipotizzare che il modello della Dichiarazione UE-Turchia possa essere preso di peso e replicato in un contesto diverso da quello delle relazioni tra l'Unione e la Turchia: invero, come spiegato in apertura del presente capitolo, l'Unione ha un rapporto privilegiato con la Turchia, che certo non sussiste con Paesi come la Tunisia, la Mauritania, l'Egitto o la Giordania, con cui l'Unione ha siglato i partenariati globali. Per una diversa posizione, in virtù della quale il modello di cooperazione inaugurato con la Dichiarazione sarebbe suscettibile di essere utilizzato dall'Unione anche con i Paesi del Nordafrica, per gestire i flussi migratori che giungono in Europa attraverso la c.d. rotta del

Con riferimento al piano interno, le modalità di attuazione della Dichiarazione hanno ispirato alcune delle misure previste dagli atti normativi di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo.

In particolare, rifacendosi all'approccio *hotspot*, il reg. 2024/1348 ha rafforzato l'utilizzo delle procedure speciali, ossia la procedura d'esame accelerata e la procedura di asilo alla frontiera[1262].

La prima è resa obbligatoria, *inter alia*, nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi che registrano un tasso di riconoscimento delle domande di asilo pari o inferiore al venti per cento[1263]: in concreto, molti richiedenti sono suscettibili di rientrare in tale categoria.

La seconda può applicarsi, tra gli altri casi, per dichiarare inammissibili le domande presentate da persone provenienti da Paesi terzi sicuri[1264]. Come detto nel par. 5, memori delle difficoltà riscontrate nell'applicazione di quest'ultima nozione, il nuovo regolamento procedure ne ha allargato le maglie; inoltre, esso ha attribuito non più solo agli Stati membri, ma anche all'Unione la possibilità di adottare liste di Paesi terzi sicuri.

In conclusione, da quanto esposto emerge come, ad onta della sua dubbia efficacia e delle notevoli criticità sollevate da un simile modello, la Dichiarazione UE-Turchia abbia profondamente influenzato l'elaborazione della nuova disciplina dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

Mediterraneo centrale v. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, cit., p. 34; M. Marchegiani, L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1-2, 2016, p. 59 ss., spec. p. 59 s.; C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, cit., p. 144.

[1262] V. artt. 42 ss. del reg. 2024/1348, cit.

[1263] V. art. 45, par. 1, del reg. 2024/1348, cit.

[1264] V. art. 38, par. 1, lett. b), del reg. 2024/1348, cit.

CAPITOLO X

Le intese informali dell'Unione europea in materia di riammissione

1. Verso una politica di riammissione "informale" dell'Unione europea

Come si è detto nel cap. IV, parr. 9 e 10, l'Unione incontra spesso delle difficoltà nella negoziazione e nella conclusione degli accordi di riammissione.

Ciò è dovuto al fatto che a trarre vantaggio da questi accordi è soprattutto l'Unione europea; per contro, l'interesse degli Stati terzi di origine e di transito dei flussi migratori è alquanto limitato, se non addirittura nullo. In effetti, pur contenendo obblighi reciproci, detti accordi comportano costi e benefici asimmetrici in capo alle Parti: nei Paesi terzi essi hanno ripercussioni negative dal punto di vista politico, economico e sociale[1265].

In particolare, gli accordi di riammissione incontrano una forte opposizione da parte dell'opinione pubblica dei Paesi partner: tale ostilità è legata al fatto che l'emigrazione, anche se irregolare, è considerata da questi Paesi un mezzo per diminuire il livello di di-

[1265] J.-P. Cassarino, *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, cit., p. 4.

soccupazione interna e, al contempo, per sostenere l'economia nazionale, che beneficia ampiamente delle rimesse degli espatriati[1266].

Per superare queste difficoltà l'Unione ha elaborato diverse strategie, che sono state illustrate nella seconda parte del cap. IV: come si ricorderà, esse vanno dall'inserimento di clausole di riammissione all'interno di più ampi accordi di associazione e cooperazione conclusi con i Paesi terzi, all'utilizzo di incentivi e di leve in materia di rilascio di visti di breve durata nell'area Schengen. A tal riguardo, il riferimento è, da un lato, alla negoziazione "in parallelo" di accordi di facilitazione del rilascio dei visti con i partner che accettano di concludere gli accordi di riammissione e, dall'altro, al meccanismo di cui all'art. 25*bis* del Codice dei Visti, che consente all'Unione di applicare alternativamente misure positive o restrizioni in materia di rilascio dei visti a seconda del grado di collaborazione dimostrato dai Paesi terzi in materia di riammissione.

In seguito alla crisi migratoria del 2015, a tali soluzioni si è affiancato un nuovo approccio, consistente nell'inserire la cooperazione in materia di riammissione all'interno di una cornice giuridica più flessibile e informale, pur di raggiungere l'obiettivo prefissato, ossia un aumento del tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio[1267-1268].

[1266] V. relazione speciale della Corte dei Conti n. 17 del 2021, La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati, punto 39, in cui si legge: "le rimesse inviate a casa dagli espatriati (tra cui i migranti irregolari) possono fornire mezzi di sussistenza a intere comunità, essere una fonte essenziale di valuta estera e superare di gran lunga l'aiuto pubblico allo sviluppo".

[1267] Così argomenta la Commissione europea in una lettera indirizzata al Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo: v. European Commission, Directorate-general Migration and Home Affairs, EU readmission developments – State of play October 2017, disponibile *online*.

[1268] Peraltro, si tratta di una prassi che non riguarda soltanto l'Unione europea. Il ricorso a intese politiche in materia di riammissione è, infatti, sempre più frequente anche da parte degli Stati membri: in taluni casi, questi strumenti bilaterali sono corredati da impegni economici, i cui costi sono sostenuti, in parte, anche dall'Unione. Per quanto concerne l'Italia, l'esempio più noto (e discusso) è

Questa nuova strategia si fonda sull'adozione di "accordi pratici alternativi, distinti dagli accordi negoziati, che producano risultati equivalenti in termini di cooperazione sui rimpatri reali"[1269].

Un riferimento a tale approccio si rinviene nella comunicazione del 2020 relativa al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: in essa, la Commissione ha affermato che il miglioramento della cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione "richiede innanzitutto l'attuazione, piena ed efficace, dei 24 accordi e intese dell'UE esistenti in materia di riammissione con i paesi terzi, il completamento dei negoziati di riammissione in corso e se opportuno l'avvio di nuovi negoziati, oltre a soluzioni pratiche di cooperazione per aumentare il numero effettivo di rimpatri"[1270].

Inoltre, nella relazione sulla migrazione e l'asilo del 2021, la Commissione ha sottolineato che "estendere e migliorare l'attuazione degli accordi e delle intese esistenti dell'UE in materia di riammissione è una parte importante delle relazioni con i partner principali"[1271].

La nuova strategia si fonda dunque sull'utilizzo di strumenti non vincolanti, adottati dall'Unione con quei Paesi terzi di origine dei flussi migratori che, seppur non disposti ad avviare con l'Unione i negoziati per la conclusione di veri e propri accordi di riam-

---

quello del Memorandum d'intesa siglato con la Libia nel 2017, su cui v. per tutti A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, Abingdon, 2019, p. 7 ss. Per un quadro generale delle intese bilaterali concluse dall'Italia in materia di riammissione v. M. Borraccetti, *The Italian Job: Migration and Bilateral Relations with Southern Mediterrean Countries*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean*, cit., p. 87 ss., spec. p. 99 ss.

[1269] Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 6 settembre 2017, Quinta relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 471 final, p. 2 s.

[1270] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, cit., p. 24.

[1271] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., p. 22.

missione, intendono nondimeno impegnarsi con essa – sul piano politico e attraverso forme di cooperazione operativa – a riammettere i propri cittadini.

Al riguardo, è importante evidenziare sin d'ora che tutte le intese informali sinora siglate contengono una clausola in cui le Parti precisano che tali strumenti non costituiscono accordi internazionali vincolanti, né intendono far sorgere obblighi o diritti in base al diritto internazionale. Su questo aspetto si ritornerà alla fine del presente capitolo.

D'altro canto, la funzione e, in alcuni casi, anche il contenuto delle intese, sono simili a quelli degli accordi di riammissione.

Tuttavia, una differenza tra i due tipi di strumenti, che è bene evidenziare sin d'ora, è la seguente: mentre gli ARUE prevedono, accanto alla riammissione dei propri cittadini anche, a certe condizioni, quella dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi, le intese informali disciplinano soltanto la riammissione dei cittadini nazionali.

Ciò non stupisce se si considera che, come si è detto nel cap. IV, par. 6, la riammissione dei non cittadini spesso rappresenta un ostacolo alla negoziazione e alla conclusione degli accordi di riammissione: invero, i Paesi partner non ricavano alcun vantaggio dalla riammissione di queste persone.

Come detto nel cap. III, l'adozione di strumenti non vincolanti, soprattutto in materia di riammissione, potrebbe sollevare alcune criticità sotto il profilo del rispetto dei vincoli derivanti dal diritto primario, specialmente laddove gli strumenti informali siano utilizzati in alternativa a quelli per cui i Trattati prevedono un'espressa base giuridica[1272].

[1272] Si tratta di criticità ampiamente rilevate dalla dottrina: v. al riguardo C. Molinari, *EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers: Parallel Paths that Need to Cross?*, in E. Kassoti, N. Idriz (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, cit., p. 15 ss.; F. Casolari, *The Unbearable 'Lightness' of Soft Law: On the European Union's Recourse to Informal Instruments in the Fight against Irregular Immigration*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean*, cit., p. 215

In effetti, l'utilizzo di strumenti non vincolanti potrebbe condurre ad aggirare i vincoli e le garanzie poste dai Trattati all'esercizio dell'azione esterna dell'Unione, in particolare quelli relativi al ruolo del Parlamento europeo nella stipulazione degli accordi.

A tal riguardo, è importante sottolineare fin d'ora che nella procedura seguita per l'adozione delle intese informali il Parlamento europeo non è in alcun modo coinvolto: a differenza di quanto avviene per gli accordi internazionali conclusi *ex* art. 218 TFUE, esso non è chiamato ad approvare la decisione di conclusione dell'accordo o ad esprimere un parere in proposito, né riceve informazioni esaustive nel corso della procedura[1273].

Inoltre, come si è detto nel cap. III, par. 8, l'adozione delle intese informali determina, nella prassi, l'elusione dell'obbligo di pubblicazione discendente dall'art. 297 TFUE. A differenza degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, dette intese non sono pubblicate sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.* Anzi, in alcune ipotesi, esse non sono in alcun modo rese pubbliche.

L'Unione europea ha finora siglato intese informali di riammissione con i seguenti Paesi terzi: Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio.

Il presente capitolo si concentra sulle intese con l'Afghanistan, il Bangladesh e l'Etiopia.

La limitazione del campo di indagine alla cooperazione con questi tre Paesi è dovuta al fatto che, come accennato nel cap. III,

---

ss.; J. Santos Vara, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, cit.; C. Warin, Z. Zhekova, *The Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU: EU External Policy and the Recourse to Non-binding Law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2017, p. 143 ss.; A. Ott, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit., p. 591 s.; S. Carrera, *On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangement as Intersecting Policy Universes*, in S. Carrera, L. Den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, cit., p. 21 ss.

[1273] Per rilievi analoghi v. K. Eisele, *The EU's Readmission Policy: Of Agreements and Arrangements*, cit., p. 148 ss.

par. 8, si tratta delle uniche intese di cui è stato divulgato il contenuto; dell'esistenza (ma non del contenuto) degli altri strumenti si ha notizia per mezzo di documenti e comunicazioni ufficiali della Commissione[1274].

In particolare, le intese con Gambia, Guinea e Costa d'Avorio, denominate "*EU good practices for the effective operation of the return procedure with Guinea, The Gambia, and the Ivory Coast*", sono contenute in documenti interni del Consiglio: più precisamente, si tratta di note provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e indirizzate al COREPER.

Il Consiglio ha negato l'accesso a questi documenti invocando l'eccezione relativa all'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali prevista dall'art. 4, par. 1, lett. a), del reg. n. 1049/2001.

Sulla legittimità di tale rifiuto si è pronunciato il Mediatore europeo in due decisioni. Questi aspetti sono stati affrontati nel cap. III, par. 8, del presente lavoro, cui pertanto si rinvia.

La trattazione che segue si concentrerà sulla procedura seguita per l'adozione delle intese informali di riammissione (par. 2) e sul loro contenuto (parr. 3-6). Saranno poi svolte alcune considerazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro efficacia (par. 7).

2. Le intese informali dell'Unione con Afghanistan, Bangladesh ed Etiopia: la procedura di adozione

La procedura seguita per l'adozione delle intese informali non è quella prescritta dall'art. 218 TFUE: come illustrato nel cap. II, par. 2, tale disposizione assegna un ruolo centrale al Consiglio e, nella materia che ci occupa, richiede che la decisione di conclusione dell'accordo sia adottata da quest'ultimo previa approvazione del Parlamento europeo.

[1274] Fa ad essi riferimento, da ultimo, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., p. 22.

Nel caso delle intese informali, anziché al Consiglio, la "competenza a stipulare" è attribuita alla Commissione in virtù dell'art. 17 TUE, il quale assegna all'Istituzione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e di assicurarne la rappresentanza esterna, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai Trattati[1275].

In particolare, questi strumenti sono stati adottati dalla Commissione in ottemperanza alle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito agli strumenti non vincolanti. Di esse si è parlato nel cap. III, par. 5.

In linea con dette indicazioni, la Commissione si è rivolta al Consiglio, dapprima per ottenere l'autorizzazione all'apertura dei negoziati e, in seguito, per richiedere l'approvazione delle intese prima della firma.

Più precisamente, prendendo a riferimento la procedura seguita nel caso della Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan, si può ricordare quanto segue.

Dopo la necessaria autorizzazione del Consiglio, i negoziati sono stati condotti dalla Commissione e dal SEAE. Il testo dell'intesa è stato adottato dalle Parti. Dopo aver ottenuto dal Consiglio l'autorizzazione alla firma, la Commissione ha adottato la relativa decisione, che indica i soggetti incaricati di firmare l'intesa e reca in allegato il testo dell'intesa stessa. Da ultimo, la Dichiarazione congiunta è stata firmata, a nome dell'Unione, dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dal Commissario responsabile in materia di migrazione, affari interni e cittadinanza[1276].

[1275] V. decisione della Commissione, del 19 settembre 2016, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un'"Azione congiunta UE-Afghanistan sulle questioni di migrazione", C(2016) 6023; decisione della Commissione, dell'8 settembre 2017, relativa alla firma delle procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, C(2017) 6137 e relativo allegato (Allegato 1).

[1276] V. documento del Consiglio, Note from Commission to Delegations, Commission's request for endorsement of the Joint Declaration on Migration Coo-

Una procedura simile è stata seguita anche per le intese con il Bangladesh e l'Etiopia[1277].

Da quanto esposto emerge che l'adozione di questi strumenti è avvenuta senza alcun coinvolgimento del Parlamento europeo.

Inoltre, la Commissione non ha mai riferito a quest'ultimo circa l'attuazione delle intese informali e la situazione delle persone riammesse nei Paesi di origine: la totale assenza di strumenti di controllo da parte del Parlamento europeo ha portato la dottrina, le organizzazioni non governative e alcuni parlamentari europei a criticare aspramente tale prassi che, privilegiando l'informalità e la flessibilità, esclude ogni forma di controllo democratico e pregiudica la trasparenza e l'*accountability* che dovrebbero caratterizzare l'operato delle Istituzioni[1278].

---

peration between Afghanistan and the EU, 13 gennaio 2021, 5223/21 LIMITE, disponibile *online*.

[1277] V. rispettivamente decisione della Commissione, dell'8 settembre 2017, relativa alla firma delle procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, cit., cons. nn. 4 e 7, e nota Punto "I/A", Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, 18 dicembre 2017, 15762/17 LIMITE, punti 2 e 3.

[1278] In dottrina v. S. Poli, *The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Instruments, Techniques and Legal Problems*, in *European Papers*, 2020, p. 71 ss., spec. p. 73 ss.; C. Molinari, *EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers: Parallel Paths that Need to Cross*, cit.; F. Casolari, *The Unbearable "Lightness" of Soft Law: on the European Union's Recourse to Informal Instruments in the Fight Against Irregular Immigration*, cit.; A. Ott, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit., spec. p. 591 s.; S. Carrera, *On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangement as Intersecting Policy Universes*, cit.; J. Santos Vara, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: a Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, cit.; K. Eisele, *The EU's Readmission Policy: Of Agreements and Arrangements*, cit.; C. Warin, Z. Zhekova, *The Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU: EU External Policy and the Recourse to Non-binding Law*, cit. Per quanto riguarda i rapporti delle organizzazioni non governative v. NGO Joint Statement, Afghanistan is not safe: the Joint Way Forward means Two Steps Back, settembre 2020, disponibile *online*; European Council on Refugees and Exiles (ECRE), The JDMC: deporting people to the world's least

3. Il contenuto delle intese informali: l'Azione congiunta UE-Afghanistan

La cooperazione tra Unione europea e Afghanistan è fondata su un'intesa siglata a Kabul nel 2016, denominata "Azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie dell'UE", assai più nota con la denominazione inglese "*Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU* (JWF)"[1279].

Nel 2021 essa è stata sostituita dalla "Dichiarazione congiunta sulla cooperazione in materia migratoria tra l'Afghanistan e l'Unione europea" o, con denominazione inglese, "*Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU* (JDMC)"[1280].

---

peaceful country. Ecre's analysis of the Joint Declaration on Migration Cooperation (JDMC) between the EU and Afghanistan, policy note, 2021, disponibile *online*. Si vedano infine le interrogazioni parlamentari rivolte alla Commissione da alcuni parlamentari europei volte a conoscere il grado di efficacia dell'Azione congiunta, i costi sostenuti per effettuare i voli di rimpatrio e la provenienza dei fondi utilizzati (interrogazione con richiesta di risposta scritta E-007189-17, Stato dell'attuazione dell'azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie dell'UE: rimpatri in Afghanistan, 22 novembre 2017; question for written answer E-001578/2021, Ineffectiveness of the joint way forward on migration issues signed with Afghanistan, 23 marzo 2021); i Paesi terzi con cui l'Unione ha concluso intese in materia di riammissione, il contenuto delle intese, la loro base giuridica, l'eventualità o meno della loro pubblicazione e dell'introduzione di strumenti di controllo democratico (question for written answer E-001881-19, Readmission arrangements, 16 aprile 2019); il numero di migranti con cittadinanza afghana che si trovano nell'Unione, il grado di effettività che si prevede possa avere la Dichiarazione congiunta del 2021, se ci siano delle zone dell'Afghanistan dove non è opportuno riammettere i rimpatriandi (question for written answer E-002528/2021, Prolonging EU-Afghanistan cooperation in the fight against illegal migration, 11 maggio 2021).

[1279] Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, Kabul, 2 ottobre 2016, disponibile *online*.

[1280] Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 26 aprile 2021, disponibile *online*.

L'Azione Congiunta e la Dichiarazione congiunta non sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*: le versioni definitive di queste intese sono disponibili sul sito del SEAE.

Inoltre, il testo delle intese figura allegato rispettivamente alla decisione della Commissione relativa alla firma dell'Azione congiunta e ad una nota relativa alla richiesta rivolta dalla Commissione al Consiglio di approvare il testo della Dichiarazione congiunta[1281].

Il presente paragrafo analizza l'Azione congiunta, mentre il successivo si sofferma sulla Dichiarazione congiunta, evidenziandone le innovazioni rispetto alla prima.

L'Azione congiunta UE-Afghanistan segue una struttura ben definita.

L'introduzione chiarisce che gli obiettivi della cooperazione consistono nel contrasto e nella prevenzione della migrazione irregolare attraverso il rimpatrio dei cittadini afghani che si trovano irregolarmente sul territorio dell'Unione e non hanno titolo per beneficiare della protezione internazionale. A tal fine, l'Azione congiunta prevede una procedura volta a garantire il rimpatrio rapido ed effettivo dei cittadini afghani e a facilitarne la reintegrazione nel Paese.

Accanto agli obiettivi, l'introduzione dell'Azione congiunta ne precisa la natura giuridica: in particolare, essa chiarisce che "the JWF is not intended to create legal rights or obligations under international law".

Un'ulteriore clausola precisa poi che l'Azione congiunta non pregiudica né sostituisce l'applicazione di preesistenti o futuri strumenti di cooperazione instaurati a livello bilaterale tra l'Afghanistan e gli Stati membri.

[1281] V. rispettivamente la decisione della Commissione, del 19 settembre 2016, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un'"Azione congiunta UE-Afghanistan sulle questioni di migrazione", C(2016) 6023, ANNEX 1 e il documento del Consiglio, Note from Commission to Delegations, Commission's request for endorsement of the Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 13 gennaio 2021, 5223/21 ADD 1 LIMITE.

Da ultimo, le Parti sottolineano che le iniziative da esse intraprese sulla base dell'Azione congiunta devono rispettare gli obblighi previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quanto al testo dell'Azione congiunta, che segue l'introduzione, esso è suddiviso in nove parti.

La prima parte riguarda l'ambito della cooperazione: l'Afghanistan si impegna a riammettere, in conformità con il diritto internazionale, i propri cittadini che sono entrati o risiedono irregolarmente sul territorio degli Stati membri, non hanno titolo per beneficiare della protezione internazionale, sono destinatari di una decisione di rimpatrio emessa da uno Stato membro e non intendono ritornare volontariamente in patria.

Dal canto suo, l'Unione assicura che le persone appartenenti a categorie vulnerabili ricevano cure e assistenza adeguate per tutta la durata della procedura e che i minori non accompagnati siano riammessi in Afghanistan soltanto previa verifica dell'esistenza di familiari o di strutture disposte ad accoglierli.

La seconda parte specifica le misure che devono essere adottate dalle Parti per facilitare la procedura di riammissione, il presupposto per l'avvio della quale è il possesso di un valido documento di viaggio in capo a ciascun rimpatriando.

Nel caso in cui esso manchi, l'Afghanistan si obbliga a emetterlo nelle quattro settimane successive alla richiesta proveniente da uno degli Stati membri; detto termine è dimezzato nell'ipotesi in cui questi ultimi forniscano le prove della nazionalità delle persone da riammettere. In mancanza di risposta da parte delle autorità afghane, gli Stati membri possono rilasciare il documento europeo di viaggio standard per facilitare il rimpatrio.

Il trasporto dei soggetti coinvolti può essere organizzato dagli Stati membri con voli di linea o con voli charter diretti all'aeroporto

di Kabul, purché nei sei mesi successivi all'entrata in vigore dell'intesa ciascun volo non trasporti più di cinquanta rimpatriandi.

Inoltre, il trasporto può effettuarsi con voli aerei congiunti di rimpatrio organizzati e coordinati da Frontex, che hanno come destinatari rimpatriandi provenienti da diversi Stati membri.

I rimpatriandi sono scortati per tutta la durata del viaggio da personale dell'Unione, formato in linea con gli standard europei: l'Unione assicura altresì la presenza di personale di sesso femminile per scortare le rimpatriande afghane.

L'Unione si impegna a ricondurre sul territorio degli Stati membri le persone riammesse in Afghanistan per le quali sia accertata solo in un momento successivo una nazionalità diversa da quella afghana.

Nella terza parte, l'Afghanistan e l'Unione si impegnano a fornire ai cittadini afghani informazioni adeguate, anche attraverso l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, circa il rimpatrio e la riammissione, nonché sui rischi connessi all'immigrazione irregolare.

La quarta parte è dedicata agli aspetti finanziari della cooperazione.

I costi della procedura di riammissione sono sopportati dall'Unione, la quale finanzia altresì un programma volto a sostenere la reintegrazione degli afghani una volta rientrati in patria, come risulta dalla proposta di un "pacchetto di misure per la reintegrazione" allegata all'intesa.

L'assistenza finanziaria prevista dall'Azione congiunta si aggiunge agli aiuti già erogati all'Afghanistan a titolo di cooperazione allo sviluppo.

La quinta parte contiene disposizioni dal carattere programmatico relative alla cooperazione nel contrasto al traffico di esseri umani e alla tratta di persone.

Le quattro parti finali concernono l'attuazione dell'Azione congiunta.

Innanzitutto, si prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro congiunto cui è affidato il compito di monitorare le modalità di applicazione dell'intesa, discutere di eventuali modifiche alla stessa, proporre ulteriori misure di cooperazione e dirimere le controversie relative alla sua interpretazione e applicazione.

Inoltre, le Parti si impegnano a scambiarsi tutti i documenti che possano facilitare la cooperazione e l'attuazione dell'intesa.

Infine, si precisa che l'Azione congiunta entra in vigore dal giorno della firma ed è applicabile per i successivi quattro anni a meno che, trascorso il primo biennio, una delle Parti non manifesti la propria intenzione di porre fine alla cooperazione.

4. (segue) La Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan e le principali innovazioni rispetto all'Azione congiunta

Il 26 aprile 2021 la cooperazione a termine instaurata con l'Azione congiunta è stata sostituita dalla "Dichiarazione congiunta sulla cooperazione in materia migratoria tra l'Afghanistan e l'Unione europea" (in seguito: Dichiarazione congiunta).

Il testo della Dichiarazione congiunta è in gran parte ricalcato su quello dell'intesa precedente, salvo per alcune interessanti aggiunte e precisazioni[1282].

Innanzitutto, si insiste sulla natura non vincolante della Dichiarazione congiunta, ribadendo espressamente che si tratta di una dichiarazione politica che non intende creare diritti e obblighi per le Parti né in base al diritto internazionale, né secondo il diritto interno[1283].

Inoltre, la Dichiarazione congiunta contiene una definizione più ristretta delle persone appartenenti alle categorie vulnerabili

[1282] Per un confronto tra i due strumenti si veda European Council on Refugees and Exiles (ECRE), The JDMC: deporting people to the world's least peaceful country. Ecre's analysis of the Joint Declaration on Migration Cooperation (JDMC) between the EU and Afghanistan, cit.

[1283] V. introduzione e parte I, punto 7, della Dichiarazione congiunta, cit.

che non possono essere riammesse, limitandole ai genitori con figli minori e alle persone gravemente malate che non possono beneficiare di cure adeguate in Afghanistan. Tutti i cittadini afghani non rientranti in queste categorie "will be readmitted upon arrival", senza che l'Afghanistan possa rifiutarne l'ingresso.

Ancora, con riferimento ai soggetti riammessi per i quali sia accertata in un momento successivo una nazionalità diversa da quella afghana, la Dichiarazione congiunta prevede l'obbligo in capo agli Stati membri di ricondurli alternativamente nell'Unione o nel loro Paese di origine[1284].

Questa previsione impone agli Stati membri che intendono riammettere gli interessati nei loro Paesi d'origine di svolgere una previa valutazione della situazione ivi esistente e di prevedere garanzie procedurali adeguate. In caso contrario, essi si espongono al rischio di violare il principio di non respingimento, così come il diritto dei rimpatriandi alla tutela giurisdizionale effettiva o, quantomeno, il loro diritto a una buona amministrazione[1285].

L'innovazione di maggiore interesse è poi costituita dalle disposizioni relative al rapporto tra la Dichiarazione e gli strumenti di cooperazione a livello bilaterale tra Stati membri e Afghanistan[1286].

A questo riguardo, si prevede che "Member States which have concluded a bilateral arrangement with Afghanistan, should follow the procedures foreseen therein, without prejudice of the possibility for all Member States to participate in Joint Return Operations coordinated by Frontex".

Stando alla lettera della Dichiarazione congiunta sembra che, nei casi in cui la riammissione dei cittadini afghani può avvenire sia sulla base di strumenti bilaterali di cooperazione che in virtù dell'intesa in esame, gli Stati membri debbano effettuare la riam-

[1284] V. parte II, punto 6, della Dichiarazione congiunta, cit.

[1285] European Council on Refugees and Exiles (ECRE), The JDMC: deporting people to the world's least peaceful country. Ecre's analysis of the Joint Declaration on Migration Cooperation (JDMC) between the EU and Afghanistan, cit., p. 3.

[1286] V. parti II, punto 4, e X, della Dichiarazione congiunta, cit.

missione applicando i primi. In simili ipotesi, la Dichiarazione congiunta rimane applicabile in via residuale alle operazioni di rimpatrio congiunte organizzate e condotte da Frontex. In altre parole, la Dichiarazione congiunta si applica integralmente alle riammissioni effettuate dagli Stati membri che non hanno concluso accordi bilaterali di riammissione con l'Afghanistan, mentre trova un'applicazione residuale e limitata alle operazioni di rimpatrio congiunte organizzate da Frontex nei riguardi degli Stati membri che, alla data di entrata in vigore della Dichiarazione, hanno già instaurato forme di cooperazione bilaterale con il governo afghano. Con la precisazione che, in ogni caso, il numero di soggetti rimpatriati sulla base degli strumenti bilaterali e/o sulla base della Dichiarazione congiunta non dev'essere superiore a cinquecento persone al mese. Conseguentemente, la Dichiarazione congiunta incide, attraverso quest'ultima clausola, sulle riammissioni effettuate dagli Stati membri in base agli accordi bilaterali da essi conclusi con la controparte.

L'ultima modifica rilevante riguarda la durata della cooperazione.

La Dichiarazione congiunta sostituisce una cooperazione a tempo con un partenariato stabile per un periodo indeterminato, salva la possibilità per ciascuna Parte di notificare all'altra la propria intenzione di sospendere l'intesa, facoltà che può essere esercitata ogni anno in corrispondenza dell'anniversario della sua firma e, in ogni caso, previa consultazione del gruppo di lavoro congiunto. Tale sospensione ha effetto a partire dal terzo mese successivo alla notifica.

L'applicazione della Dichiarazione congiunta è stata influenzata dalla drammatica situazione venutasi a creare in Afghanistan a causa dell'ascesa al potere dei talebani all'indomani del ritiro delle forze armate statunitensi dal Paese.

Alla luce di queste vicende, l'11 luglio 2021 il governo afghano informava l'Unione europea e i suoi Stati membri della propria decisione di interrompere i rimpatri forzati verso l'Afghanistan

– e, dunque, di sospendere la Dichiarazione congiunta, oltre che gli accordi e le intese bilaterali di riammissione conclusi con la Germania, la Francia, la Norvegia, la Svezia, il Regno Unito, la Danimarca, i Paesi Bassi, la Finlandia e la Svizzera – per i successivi tre mesi[1287].

Un mese dopo i governi austriaco, tedesco, danese, ellenico, belga e olandese, in una lettera indirizzata alla Commissione, contestavano tale decisione unilaterale del governo afghano, invocando il carattere consuetudinario dell'obbligo di riammissione dei propri cittadini.

Inoltre, essi sottolineavano la contrarietà della condotta del governo afghano alle previsioni della Dichiarazione congiunta: a loro dire, tale strumento non ammetteva l'interruzione o la cessazione dell'applicazione dell'intesa, tantomeno per mezzo di una decisione unilaterale. Al contrario, l'intesa prevedeva che le questioni relative all'interpretazione e all'applicazione della Dichiarazione fossero risolte in seno al gruppo di lavoro congiunto formato da rappresentanti di ambo le Parti.

Pertanto, vista l'elevata presenza di cittadini afghani irregolari sul territorio dell'Unione, tali Stati membri chiedevano alla Commissione di intensificare il dialogo con la controparte afghana, allo scopo di ristabilire la cooperazione prevista dalla Dichiarazione congiunta[1288].

Dal canto suo, già nel luglio 2021 la Commissione adottava una bozza di piano d'azione, contenente un insieme di azioni che l'Unione europea si riproponeva di adottare per far fronte alla situazione in Afghanistan. Si tratta di un documento interno predisposto dai servizi della Commissione e più volte modificato, indirizzato alle delegazioni degli Stati membri in seno al Consiglio.

[1287] V. comunicato stampa dell'11 luglio 2021, Declaration Of MoRR Related To Stop Of Forced Return From Europe Temporarily, disponibile *online* sul sito ufficiale del Ministero afghano dell'asilo e dei rimpatri.

[1288] V. lettera indirizzata dai sei governi austriaco, tedesco, ellenico, danese, olandese e belga alla vice-presidente della Commissione europea e alla commissaria per gli affari interni, Returns to Afghanistan, 5 agosto, 2021, disponibile *online*.

Non costituendo un atto giuridicamente vincolante, il piano d'azione, nelle sue successive versioni, non è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*. Esso è custodito nel registro dei documenti del Consiglio, che tuttavia lo classifica come documento non accessibile, eccezion fatta per la versione del 10 settembre 2021, che è stata resa parzialmente accessibile a partire dal 25 ottobre 2021, verosimilmente in seguito all'accoglimento di una richiesta di accesso agli atti.

Quest'ultima versione, nonché quella dell'8 ottobre 2021, sono state pubblicate integralmente dall'organizzazione non governativa *Statewatch*[1289].

Nonostante sia stato diffuso attraverso una fonte non ufficiale, sembra corretto ritenere autentico il documento contenente il piano d'azione: ciò alla luce dell'affidabilità dell'organizzazione *Statewatch*, del fatto che esso è identificato attraverso i riferimenti numerici che, di norma, contraddistinguono i documenti delle Istituzioni, nonché della circostanza per cui il suo contenuto è confermato da altri documenti diffusi attraverso i siti ufficiali delle Istituzioni.

Dal piano d'azione in questione emerge che, dal momento che la situazione in Afghanistan non è sicura né lo sarà a breve termine, l'attuazione della Dichiarazione congiunta è sospesa.

Cionondimeno, è fatto salvo il ricorso alle clausole di riammissione dei cittadini di Paesi terzi contenute negli accordi di riammissione conclusi dall'Unione con altri Paesi partner. Pertan-

[1289] V. Note from Commission Services to Delegations, Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit - Draft Action Plan responding to the events in Afghanistan, 10472/1/21 REV 1, 10 settembre 2021, e Note from Commission Services to Delegations, Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit - Draft Action Plan responding to the events in Afghanistan, 10472/2/21 REV 2, 8 ottobre 2021.

to, in virtù di tali clausole, gli Stati membri possono rimpatriare i cittadini afghani in detti Paesi di transito[1290].

Anche nella relazione sulla migrazione e l'asilo del 29 settembre 2021 si legge che la Dichiarazione congiunta è "attualmente sospesa alla luce dei recenti sviluppi"[1291].

Sulla base dei documenti disponibili sembra dunque potersi dedurre che la sospensione della Dichiarazione congiunta è avvenuta al di fuori dalla cornice prevista dall'intesa.

Invero, da un lato, la sospensione della Dichiarazione sembra risultare da una decisione unilaterale del governo afghano, poi "confermata" dalla Commissione, anziché essere il frutto di una soluzione concordata in seno al gruppo di lavoro congiunto; dall'altro, la sospensione sembra aver avuto un effetto immediato, a differenza di quanto previsto dall'intesa, la quale dispone che l'interruzione della cooperazione abbia luogo soltanto trascorsi tre mesi dalla dichiarazione a tal fine resa da una Parte nei confronti dell'altra.

Come si avrà modo di argomentare nel par. 7, le intese informali in materia di riammissione sono riconducibili alla categoria delle "intese non giuridiche" che, secondo la dottrina internazionalistica, "non pretendendo di avere natura giuridica, valgono finché valgono", vale a dire "valgono se e finché sono applicate dalle parti"[1292].

Per questo motivo, l'Unione europea non dispone di poteri coercitivi o sanzionatori di carattere giuridico per rispondere a simili violazioni, potendo soltanto reagire sul piano politico.

Ad ogni modo, sembra corretto ritenere che, allo stato attuale, l'applicazione della Dichiarazione congiunta non sarebbe pos-

---

[1290] Note from Commission Services to Delegations, Operationalization of the Pact, cit., 10472/1/21 REV 1, pp. 4 e 7; Note from Commission Services to Delegations, Operationalization of the Pact, cit., 10472/2/21 REV 2, pp. 5 e 9.

[1291] V. allegato alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo, COM(2021) 590 final, cit., ANNEX 2.

[1292] V. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 80 s.

sibile, poiché potrebbe comportare una violazione del divieto di *refoulement*. Invero, come spiegato nel cap. III, par. 7, anche gli strumenti non vincolanti devono rispettare i principi e gli obiettivi di cui all'art. 21 TUE, tra i quali figura la tutela dei diritti fondamentali.

Tale posizione è in linea con quelle dei principali organismi internazionali che si occupano della protezione dei diritti delle persone migranti.

Nella specie, già nell'agosto 2021 l'UNHCR divulgava un documento denominato "UNHCR Position on Returns to Afghanistan", in cui invitava gli Stati a sospendere i rimpatri verso l'Afghanistan di cittadini afghani e residenti abituali, incluse le persone la cui domanda di protezione internazionale era stata rigettata.

Secondo l'UNHCR, la sospensione dei rimpatri forzati in Afghanistan sarebbe stata necessaria fino a che la situazione nel Paese non si fosse stabilizzata in modo da garantire rientri sicuri e in linea con la dignità delle persone[1293].

Pare che la posizione dell'UNHCR sia stata condivisa dagli Stati europei: infatti, nella relazione a cura della Commissione su migrazione, rifugiati e persone sfollate presentata all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2023 si legge: "the issuance of UNHCR's non-return advisory prompted most member States of the Council of Europe to halt deportations of Afghans, including undocumented persons. The IOM as well as Frontex have suspended all activities aiming to facilitate or accompany return operations. [...] Only Türkiye has maintained a voluntary return programme and is regularly sending back Afghans via charter and commercial flights [...] to Kabul airport"[1294].

Un'informazione analoga si ritrova anche nella relazione sull'Afghanistan (Country of Origin Information Report) curata

[1293] V. UNHCR Position on Returns to Afghanistan, agosto 2021, disponibile *online*, spec. punti 7-9.

[1294] B. Thórarinsson, The humanitarian crisis emerging for Afghanistan and Afghan refugees, 25 settembre 2023, doc. 15831, punto 37.

da EUAA e aggiornata a dicembre 2023; in essa si aggiunge: "no information was available about individuals being deported or returned from the EU after the Taliban takeover"[1295].

Identiche informazioni si ritrovano nella guida sull'Afghanistan, curata anch'essa da EUAA e pubblicata a maggio 2024[1296].

5. (segue) L'intesa UE-Bangladesh

La cooperazione con il Bangladesh si basa su un'intesa denominata "Procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare" o, con denominazione inglese "*EU-Bangladesh Standard Operating Procedures for the Identification and Return of Persons without an Authorisation to Stay* (SOP)", in vigore dal 25 settembre 2017[1297].

L'intesa non è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*; essa è allegata alla decisione della Commissione relativa alla sua firma, che è conservata nel registro dei documenti di questa Istituzione[1298].

Analogamente alle intese con l'Afghanistan, anche quella con il Bangladesh precisa nel preambolo gli obiettivi della cooperazione – volta all'identificazione e al rimpatrio delle persone che si trovano irregolarmente sul territorio dello Stato richiedente – e la natura non vincolante dello strumento.

[1295] EUAA, Afghanistan – Country Focus, Country of Origin Information Report, December 2023, disponibile *online*, p. 98.

[1296] EUAA, Country Guidance: Afghanistan, Common analysis and guidance note, May 2024, disponibile *online*, p. 59.

[1297] Come si legge nella lettera indirizzata al Presidente della Commissione LIBE: EU readmission developments – State of play October 2017, cit.

[1298] V. decisione della Commissione, dell'8 settembre 2017, relativa alla firma delle procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, C(2017) 6137 e relativo allegato (Allegato 1), disponibile *online*.

Inoltre, il preambolo chiarisce che l'intesa UE-Bangladesh interviene in supporto alle relazioni bilaterali esistenti tra Stati membri e Bangladesh: in tal senso, essa non si sostituisce agli accordi bilaterali preesistenti tra Stati membri e Bangladesh, né impedisce la conclusione di accordi bilaterali successivi.

Il testo è suddiviso in sei parti: le prime quattro sono dedicate all'identificazione e al rilascio dei documenti di viaggio, la quinta alle modalità di trasporto e l'ultima all'attuazione dell'intesa.

Le disposizioni relative alla procedura di identificazione e rilascio dei documenti sono assai dettagliate e prevedono impegni stringenti a carico dello Stato richiesto. Nel caso in cui i rimpatriandi siano in possesso di passaporto, anche scaduto, o di carta d'identità elettronica atti a provare la cittadinanza dello Stato richiesto, quest'ultimo è tenuto a emettere il documento di viaggio entro due giorni lavorativi.

In caso contrario, la prova della cittadinanza può essere fornita anche per mezzo di fotocopie del passaporto o della carta di identità elettronici, informazioni contenute nel Sistema di Informazione Visti (VIS) o impronte digitali, inviate alle rappresentanze diplomatiche o consolari bengalesi e al punto di contatto istituito presso il Ministero degli Affari Esteri del Bangladesh, il quale è tenuto a dare conferma della nazionalità all'autorità richiedente entro dieci giorni. Dopodiché, la rappresentanza diplomatica o consolare bengalese emette un documento di viaggio provvisorio entro i successivi due giorni.

Nel caso in cui la cittadinanza non possa essere accertata sulla base di questi elementi, la prova della nazionalità dei rimpatriandi può risultare da un colloquio, condotto dal personale diplomatico o consolare oppure dai membri di una "identification mission" composta da autorità provenienti direttamente dal Bangladesh. I costi di queste missioni sono sostenuti dallo Stato richiedente[1299].

[1299] V. parti 1 e 2 delle Procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, cit.

Con riferimento al trasporto, questo può avvenire con voli di linea o con voli charter, i cui costi sono a carico dello Stato richiedente; similmente a quanto previsto dall'intesa con l'Afghanistan, per i primi sei mesi gli Stati membri si impegnano a limitare ad un massimo di cinquanta i rimpatriandi forzati per ciascun volo e ad organizzare non più di due voli di rimpatrio al mese[1300].

L'intesa è attuata sotto la guida della Commissione e del governo bengalese: a questo fine, è istituito un gruppo di lavoro con rappresentanti di ambo le Parti che si riunisce con cadenza semestrale.

Alcune informazioni sull'applicazione di questa intesa risultano dalla valutazione del livello di cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione effettuata dalla Commissione e basata su dati del 2019[1301].

Da essa emerge, anzitutto, che il gruppo di lavoro congiunto si è riunito regolarmente per garantire l'efficace applicazione dell'intesa.

Inoltre, la Commissione ha finanziato un progetto del valore di 4,8 milioni di euro volto a sviluppare una piattaforma elettronica intesa a sostenere il processo di riammissione tra gli Stati membri e il Bangladesh, denominata "Returnee Case Management System (RCMS)".

Infine, un funzionario europeo incaricato del rimpatrio è stato distaccato a Dacca al fine di coadiuvare le autorità locali nella gestione delle richieste di identificazione delle persone da riammettere.

Nonostante queste iniziative, la Commissione ha attestato che nel 2019 il tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio è stato

---

[1300] V. parte 5 delle Procedure operative standard UE-Bangladesh per l'identificazione e il rimpatrio delle persone prive di autorizzazione a soggiornare, cit.

[1301] V. Report from the Commission to the Council, Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019, 10 febbraio 2021, COM(2021) 55 final, p. 12 s.

inferiore al 10%; pertanto, essa ha concluso che "the provisions of the SOPs are not closely respected by the Bangladeshi authorities".

Per questo motivo, il 15 luglio 2021 la Commissione ha proposto al Consiglio di adottare una decisione di esecuzione a norma dell'art. 25*bis*, par. 5, lett. a), del Codice dei Visti: come si è detto nel cap. IV, par. 11, tale disposizione consente di applicare specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata presentate dai cittadini dei Paesi terzi che non cooperano a sufficienza in materia di riammissione[1302].

Nella relazione che accompagna la proposta in questione si legge che: "a dispetto dei ripetuti contatti con le autorità bangladesi, la cooperazione non è migliorata".

D'altro canto, in essa si riporta anche che, in occasione della riunione del gruppo di lavoro congiunto del 21 giugno 2021 "le autorità bangladesi hanno ribadito il loro impegno nei confronti delle [Procedure operative standard] e hanno assicurato che intendono dare priorità ai casi arretrati (compresi quelli presentati nell'RCMS), migliorare i tempi di identificazione e consegna dei documenti di viaggio e cooperare nelle operazioni di rimpatrio".

In ottemperanza a questi impegni, a maggio e giugno 2021 le autorità del Bangladesh hanno svolto una missione di identificazione in uno Stato membro e hanno trattato un numero considerevole di casi arretrati, alcuni dei quali si sono conclusi con il rilascio dei documenti di viaggio.

Il Consiglio non ha finora adottato la relativa decisione di esecuzione: la sola proposta della Commissione si è rivelata un utile strumento di pressione politica, che ha indotto il Bangladesh ad assumere un atteggiamento maggiormente collaborativo.

[1302] V. proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti del Bangladesh, COM(2021) 412 final, cit.

In seguito, i miglioramenti registrati nella cooperazione hanno indotto la Commissione a considerare di ritirare la proposta presentata nel 2021[1303].

6. (segue) L'intesa UE-Etiopia

L'intesa UE-Etiopia, denominata "Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea", è stata adottata nel febbraio 2018[1304].

La versione definitiva di questa intesa non è accessibile: l'unico documento ad essere stato divulgato è denominato "*Draft admission procedures for the return of Ethiopians from European Union Member States*". Si tratta di una versione non definitiva dell'intesa, allegata a un atto conservato nel registro dei documenti del Consiglio[1305], che lo ha approvato il 29 gennaio 2018.

La stessa versione è stata trasmessa al Parlamento europeo, che si è più volte rivolto alla Commissione per avere chiarimenti sul punto, ottenendo risposte non sempre soddisfacenti[1306].

Vale la pena sottolineare che la versione non definitiva dell'intesa, inizialmente accessibile a partire dal registro *online* dei documenti del Consiglio, è stata successivamente secretata: pertanto,

---

[1303] In tal senso v. European Commission, Daily News 16/07/2025, Commission adopts assessment report on readmission cooperation and proposes temporary visa measures for Guinea to improve such cooperation, cit.

[1304] Così risulta dalla proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 27 settembre 2023, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia, COM(2023) 568 final, p. 1.

[1305] Nota Punto "I/A", Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, 18 dicembre 2017, 15762/17 LIMITE, disponibile *online*.

[1306] V. questions for written answer E-000956-18, E-000957-18, E-000958-18 to the Commission, Agreement between the EU and Ethiopia on return procedures, 15 febbraio 2018, disponibili *online*.

allo stato attuale, è possibile conoscere il testo di questa intesa solo in seguito all'accoglimento di un'apposita richiesta di accesso[1307].

Parallelamente, il documento in questione è stato pubblicato *online* dall'organizzazione non governativa *Statewatch*.

La versione non definitiva dell'intesa si apre con una disposizione che recita: "this Admission Procedure is not an international agreement and is not intended to create legal rights or obligations under domestic or international law"[1308].

L'intesa stabilisce che i documenti di viaggio validi per il rimpatrio sono il passaporto etiope o, in mancanza, un lasciapassare rilasciato dal governo etiope su richiesta dello Stato membro richiedente. Il lasciapassare è emesso dal consolato etiope entro tre giorni soltanto se il rimpatriando è in possesso di un passaporto elettronico etiope scaduto.

In caso contrario, si apre una complessa procedura che consta dei seguenti passaggi. Lo Stato membro richiedente comunica al Ministero degli Affari Esteri dell'Etiopia tutte le informazioni e i dati di cui dispone in relazione al rimpatriando; il Ministero trasmette i dati al servizio nazionale di sicurezza e *intelligence* il quale, eseguito un controllo sull'attendibilità delle informazioni, comunica la propria risoluzione al Ministero; nei quindici giorni successivi, il governo etiope riferisce allo Stato membro richiedente

---

[1307] Alcuni ricercatori hanno approfondito il tema delle intese informali di riammissione dell'Unione europea attraverso il prisma dell'accesso ai documenti, inoltrando in prima persona svariate richieste di accesso al Consiglio e alla Commissione e traendo delle conclusioni sul ricorso agli strumenti informali nell'ambito della politica di riammissione dell'Unione a partire dai molteplici rifiuti che hanno ricevuto: v. M. Sormunen, D. Gnes, *Learning through Rejection: Studying the Informalisation of EU Readmission Policy with Access to Documents Requests*, in M. Hillebrandt, P. Leino-Sandberg, I. Koivisto (eds.), *(In)visible European Government: Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*, Abingdon, New York, 2023, p. 72 ss.

[1308] V. sezione 1 delle Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, cit.

e al consolato etiope responsabile della procedura, che a sua volta emette il lasciapassare entro i successivi tre giorni[1309].

Qualora lo Stato richiedente non disponga di alcuna informazione utile per identificare le persone coinvolte, queste possono nondimeno essere identificate dal servizio etiope di sicurezza e *intelligence* o per mezzo di un colloquio condotto con le stesse modalità previste nell'intesa con il Bangladesh[1310].

Il trasporto avviene per mezzo di voli di linea o charter di rimpatrio il cui costo è a carico dello Stato membro richiedente.

L'intesa entra in vigore dal giorno dello scambio di note verbali tra la delegazione dell'Unione e il governo etiope; quanto alla sua attuazione, è istituito un gruppo di lavoro cui partecipano i rappresentanti delle Parti.

Infine, in aggiunta ai programmi finanziati dagli Stati membri, l'Unione supporta la reintegrazione delle persone riammesse, le comunità locali e le istituzioni etiopi coinvolte per mezzo *dell'EU Trust Fund for Africa*[1311].

L'intesa in esame ha registrato alcune difficoltà applicative, dovute allo scarso livello di cooperazione prestato dal governo etiope in materia di riammissione.

Tali ostacoli sono stati acuiti dal conflitto interno conclusosi alla fine del 2022, nonché dalle restrizioni ai viaggi conseguenti all'emergenza da Covid-19[1312].

[1309] Il Parlamento europeo e le ONG hanno sollevato alcune perplessità in merito al trasferimento delle informazioni sui rimpatriandi ai servizi di sicurezza e *intelligence* dell'Etiopia, contro i quali sono state rivolte accuse di omicidio e detenzione dei dissidenti politici: v. T. Tadesse Abebe, *Civil Society Input to EU-Africa Cooperation on Migration: the Case of Ethiopia*, ECRE Working Paper, 2020, p. 4; question for written answer E-000957-18, cit.

[1310] V. sezioni 2 e 3 delle Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, cit.

[1311] V. sezioni 4, 5 e 6 delle Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea, cit. e lettera indirizzata al Presidente della Commissione LIBE: EU readmission developments – State of play October 2017, cit.

[1312] V. European Commission, Directorate-general for Migration and Home Affairs, EU readmission cooperation with partner countries – state of play, 28 gen-

Questa situazione ha portato la Commissione ad adottare, a settembre 2023, una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio volta a sospendere l'applicazione di alcune disposizioni del Codice dei Visti nei confronti dei cittadini etiopi, in linea con quanto previsto dal suo art. 25*bis*, par. 5, lett. a)[1313].

Dalla proposta in questione emerge che il gruppo di lavoro istituito dall'intesa si è riunito in due occasioni nel 2019 per monitorarne l'attuazione. L'interazione tra le Parti in materia di riammissione è proseguita anche successivamente, a vari livelli. Inoltre, l'Unione europea ha fornito all'Etiopia costante assistenza tecnica e operativa.

Ciononostante, gli Stati membri hanno continuato a incontrare diversi ostacoli nelle procedure di riammissione, dovute alla mancata risposta alle richieste di identificazione e al mancato rilascio, da parte delle autorità etiopi, dei documenti di viaggio a coloro la cui cittadinanza era stata accertata.

Pertanto, il Consiglio ha deciso di dar seguito alla proposta della Commissione, adottando una decisione di esecuzione contenente restrizioni al trattamento delle domande di visto presentate dai cittadini etiopi, con l'obiettivo di "incoraggiare l'Etiopia a intraprendere le azioni necessarie per migliorare la cooperazione in materia di riammissione"[1314].

7. La natura giuridica e l'efficacia delle intese informali in materia di riammissione

Quanto sinora esposto consente di esaminare la natura giuridica delle intese informali di riammissione dell'Unione europea.

---

naio 2022, Ref. Ares(2022)656813, disponibile *online*, p. 7 s.

[1313] Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia, COM(2023) 568 final, cit.

[1314] V. cons. n. 4 della decisione di esecuzione (UE) 2024/1341 del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia.

Come si ricorderà, dall'indagine condotta nel cap. II, parr. 2 e 3, è emerso che il metodo di qualificazione più comunemente utilizzato nella prassi, nonché preferito dalla giurisprudenza e dalla dottrina, è quello soggettivo.

Esso ricostruisce la natura giuridica di uno strumento a partire dall'intenzione delle Parti, quale risulta dal testo dell'accordo e dal contesto in cui esso è stato adottato.

Ai fini della presente trattazione, è importante tener presente che, in virtù di detto metodo, la presenza di una clausola espressa che specifichi la natura dello strumento in questione è ritenuta determinante per la sua qualificazione. In presenza di una simile clausola, elementi quali il testo o il contesto che ha portato all'adozione dello strumento perdono rilevanza.

Come si è detto nel cap. III, par. 3, ciò è stato confermato anche nella sentenza *Francia c. Commissione* del 2004, in cui la Corte di giustizia, constatata la presenza di una clausola che caratterizzava l'accordo in questione alla stregua di un'intesa politica, lo ha qualificato come strumento non vincolante, ritenendo superfluo valutare ulteriori elementi.

Più di recente, la relazione redatta dallo *special rapporteur* incaricato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite di studiare il fenomeno degli strumenti non vincolanti ha confermato tale orientamento. In particolare, una delle raccomandazioni contenute in questa relazione recita "the fact that all the parties to an agreement expressly indicate that it is or it is not legally binding under international law is sufficient to identify their intention"[1315].

Come si è spiegato nei paragrafi precedenti, tutte le intese il cui testo è stato reso disponibile contengono, nel preambolo o nell'articolato, una clausola espressa che ne esclude il carattere vincolante.

[1315] International Law Commission Seventy-sixth session Geneva, 14 April-30 May and 30 June-31 July 2025, Second Report on non-legally binding international agreements, Mathias Forteau, Special Rapporteur, 18 February 2025, A/CN.4/784, Draft conclusion 6, Existence of an express indication, p. 62.

In applicazione del metodo poc'anzi ricordato, la presenza di una siffatta clausola conduce a propendere per il carattere non vincolante delle intese. Con la precisazione che una simile conclusione non sembra poter esser messa in discussione facendo leva sul contenuto delle stesse che, come si è visto, è piuttosto preciso e dettagliato, al punto da essere equiparabile, per certi aspetti, a quello degli accordi di riammissione dell'Unione[1316-1317].

Oltre alle clausole di cui s'è detto, che costituiscono senz'altro l'elemento decisivo ai fini della qualificazione, ulteriori elementi concorrono ad avvalorare la tesi del carattere non vincolante delle intese informali.

Si pensi, in primo luogo, al linguaggio con cui esse sono formulate: i termini "commitments" e "series of actions" sostituiscono "obligations"; il testo è suddiviso in "introduction" e "parts" o "sections", anziché in "preamble" e "articles"; l'espressione "sides" viene adoperata in luogo di "State parties"; e, ancora, "will" sostituisce "shall", mentre le forme verbali più utilizzate sono "will make

[1316] A. Ott, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit., p. 591, dove Ott afferma che "such concrete and legal commitments regularly find entry into legally binding readmission agreements". Si veda altresì C. Molinari, *Sincere Cooperation between EU and Member States in the Field of Readmission: The More the Merrier?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, p. 269 ss., spec. p. 276, dove si legge che "these instruments [...] do not differ in content from formal readmission agreements". V. Infine S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., p. 437, in cui si afferma: "il testo dell'intesa con l'Afghanistan appare piuttosto dettagliato e fa presumere lo svolgimento di negoziati che hanno portato all'assunzione di veri e propri obblighi".

[1317] Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni relative alle procedure di identificazione dei rimpatriandi e di facilitazione dei rimpatri, che impongono alle autorità dei Paesi di origine di inviare i documenti di viaggio entro pochi giorni o settimane dalla richiesta; alle disposizioni relative all'organizzazione e ai costi del trasporto, a quelle che limitano il numero di persone da rimpatriare o, ancora, alle clausole che istituiscono organismi per monitorare l'applicazione delle intese o che ne regolano il rapporto con gli accordi bilaterali degli Stati membri in materia di riammissione.

effort" e "will ensure". Come esposto nel cap. III, par. 2, una simile terminologia è tipica degli strumenti non vincolanti.

Inoltre, l'intenzione delle Parti di non vincolarsi è confermata dal contesto e dalle circostanze in cui le intese sono state adottate.

A tal riguardo, si può menzionare, ad esempio, la mancata pubblicazione delle intese sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Un altro elemento che può essere valorizzato in questo senso consiste poi nelle dichiarazioni delle Istituzioni successive all'adozione delle intese: da esse emerge che tali strumenti di cooperazione sono considerati alla stregua di strumenti non vincolanti.

In particolare, la Commissione ha definito le intese "legally non-binding documents" che, in quanto tali, non fanno sorgere alcun obbligo in capo alle Parti e non hanno alcun impatto sui diritti dei migranti irregolari[1318]. Secondo questa Istituzione, si tratta di intese volte a facilitare la cooperazione con i Paesi di origine per la riammissione dei propri cittadini che si trovano irregolarmente sul territorio dell'Unione, riammissione che si fonda sul relativo obbligo di diritto internazionale consuetudinario, nonché sulle clausole contenute in vari accordi internazionali di cooperazione, tra tutti l'accordo di Cotonou, recentemente sostituito dall'accordo di Samoa[1319].

Dal canto suo, anche il Parlamento europeo ha escluso che l'Azione congiunta UE-Afghanistan possa essere qualificata come un vero e proprio accordo internazionale. In un parere del 2017, il servizio giuridico di questa Istituzione ha affermato che l'intesa costituisce uno strumento politico rientrante all'interno della categoria degli atti di *soft law*, il che esclude la necessità di seguire la procedura di cui all'art. 218 TFUE e, dunque, il coinvolgimento del Parlamento europeo.

[1318] Così la Commissione europea nella lettera indirizzata al Presidente della Commissione LIBE: EU readmission developments – State of play October 2017, cit.

[1319] V. Parlamentary questions, answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the European Commission, question reference: E-001881/2019, 8 luglio 2019, disponibile *online*.

Ciò non impedisce, beninteso, al Parlamento europeo di esercitare i suoi poteri di controllo politico – quali interrogazioni parlamentari, commissioni d'inchiesta e, finanche, la mozione di censura – al fine di ottenere informazioni dettagliate circa l'attuazione dell'intesa in questione. Parimenti, secondo il parere in esame, il Parlamento europeo potrebbe rifiutare di concedere il discarico alla Commissione in relazione agli impegni finanziari che corredano l'Azione congiunta, impedendone così "in concreto" l'esecuzione[1320].

L'alternativa alla ricostruzione proposta consisterebbe nell'applicare il metodo oggettivo e, quindi, fare leva sul contenuto preciso di questi strumenti al fine di qualificarli come veri e propri accordi internazionali. A detta qualificazione conseguirebbe, da un lato, l'invalidità delle intese in questione per violazione dell'art. 218 TFUE e, dall'altro, l'obbligo di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*[1321].

Tuttavia, alla luce di quanto detto finora, una simile prospettiva pare difficilmente condivisibile.

Ciò detto, in questa sede è importante ribadire che la natura non vincolante delle intese informali di riammissione non comporta l'estraneità di detti strumenti rispetto alle norme di diritto primario, né tantomeno il potere incondizionato della Commissione per quanto concerne la loro adozione.

Invero, come argomentato nella seconda parte del cap. III, anche le intese politiche sono sottoposte ad alcuni vincoli derivanti dai Trattati. Il riferimento è, in particolare, al rispetto dei principi di

---

[1320] Parere del Servizio giuridico del Parlamento europeo, 17 marzo 2017, LIBE Joint Way Forward with Afghanistan – legal nature – international agreements – readmission – role of the European Parliament, riportato in S. Carrera, *On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangement as Intersecting Policy Universes*, cit., p. 46 s.

[1321] In questo senso v. C. Molinari, *EU Institutions in Denial: Non-agreements, Non-signatories, and (Non-) effective Judicial Protection in the EU Return Policy*, Maastricht University, Faculty of Law Working Paper series, 2019, disponibile *online*, spec. p. 15 s.

ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale, che implicano l'obbligo di informare immediatamente ed esaustivamente il Parlamento europeo nel corso della procedura di adozione delle intese.

Ancora, le intese informali devono rispettare i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enucleati all'art. 21 TUE, tra tutti la tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nelle procedure di riammissione.

Infine, nella misura in cui la procedura che porta alla firma delle intese richiede l'adozione di decisioni delle Istituzioni e, nella specie, della Commissione, l'art. 297, par. 2, TFUE, ne impone la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*: tali atti sono, infatti, qualificabili come decisioni non legislative che non designano i destinatari.

Ciò consente di fornire una risposta, seppur parziale, alle preoccupazioni e alle critiche da più parti sollevate nei confronti di questa prassi delle Istituzioni, la quale si pone in contrasto con i principi di trasparenza e controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione, nonché con il rispetto dei diritti fondamentali delle persone riguardate da questi strumenti.

Da ultimo, è opportuno interrogarsi sull'efficacia della strategia consistente nell'adozione di intese informali in luogo di veri e propri accordi internazionali per realizzare una miglior cooperazione con i Paesi partner in materia di riammissione.

L'approccio in questione non sembra essersi rivelato risolutivo. La cooperazione bilaterale, sia essa realizzata attraverso la stipulazione di accordi internazionali o mediante l'adozione di intese politiche, porta con sé delle difficoltà rilevanti: in entrambi i casi, i Paesi terzi sono restii ad assumersi gli obblighi o gli impegni che discendono da tali strumenti.

Come si è visto nel cap. IV, par. 11, ciò ha portato l'Unione a servirsi sempre più di meccanismi unilaterali di pressione e, in particolare, di quello previsto dall'art. 25*bis* CDV: spesso, detti stru-

menti si aggiungono o, addirittura, si sostituiscono non solo agli accordi internazionali, ma anche alle intese informali.

A questo riguardo, è interessante sottolineare che, a partire dal 2021, la Commissione ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 25*bis* CDV nei confronti di quattro dei sei Paesi con cui l'Unione aveva in precedenza siglato intese informali di riammissione: si tratta, nella specie, di Gambia, Bangladesh, Etiopia e Guinea. La proposta della Commissione di adottare condizioni peggiorative per il trattamento delle domande di visto ai sensi dell'art. 25*bis* CDV è verosimilmente dovuta al fatto che le intese informali di riammissione non hanno comportato un effettivo miglioramento della cooperazione di detti Paesi in materia di riammissione. In definitiva, questa tendenza evidenzia come i meccanismi unilaterali di pressione vengano utilizzati in aggiunta agli strumenti bilaterali (vincolanti e non) di cooperazione e, rispetto a quest'ultimi, sembrino dotati di maggiore efficacia.

Conclusioni

L'indagine condotta nel presente lavoro consente di mettere in luce i tratti distintivi della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea e di evidenziarne alcune tendenze evolutive.

Anzitutto, si osserva che la cooperazione dell'Unione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali nel settore dell'immigrazione e dell'asilo occupa un ruolo di primo piano nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea.

La considerevole mole di strumenti giuridici che disciplinano la materia può sorprendere se si considera che la genesi della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea risale alla fine degli anni Novanta, in un'epoca in cui altre politiche esterne dell'Unione – tra tutte la politica commerciale comune – avevano già raggiunto un notevole grado di sviluppo. La grande espansione che ha caratterizzato la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione negli ultimi venticinque anni è testimoniata dagli innumerevoli accordi internazionali e strumenti non vincolanti che l'Unione ha adottato nel settore in questione.

Tale dinamismo discende dalla consapevolezza che il fenomeno migratorio travalica per sua natura i confini esterni dell'Unione e, pertanto, per disciplinarlo al meglio occorre affiancare agli strumenti interni iniziative di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori e con le organizzazioni internazionali operanti in quest'ambito. Con la precisazione che dette forme di

collaborazione sono funzionali a perseguire un obiettivo essenzialmente di politica interna, ossia il rafforzamento delle misure relative ai controlli alle frontiere esterne, all'immigrazione e all'asilo, necessarie per realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere tra gli Stati membri. In questo senso, l'azione esterna dell'Unione nel settore in esame costituisce il complemento (e il completamento) degli atti adottati sul piano interno: tale elemento emerge con chiarezza dal fatto che le competenze esterne dell'Unione in materia di immigrazione e asilo si sono sviluppate a partire dalle competenze interne corrispondenti. Così, gli accordi di riammissione completano la disciplina interna sul rimpatrio degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare contenuta nella dir. 2008/115; gli accordi sui visti integrano la politica comune dei visti quale disciplinata dal reg. 810/2009 e dal reg. 2018/1806; e, infine, gli accordi sullo *status* sono funzionali al perseguimento degli scopi per cui è stata istituita Frontex e che risultano dal reg. 2019/1896, ossia l'efficace gestione delle frontiere esterne, la lotta alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina, nonché il coordinamento e lo svolgimento di operazioni di rimpatrio.

L'intenso sviluppo della dimensione esterna della politica migratoria ha comportato, da un lato, una progressiva estensione delle competenze esterne dell'Unione e, dall'altro, una progressiva erosione delle competenze degli Stati membri: tale elemento emerge con evidenza dal fatto che la stipulazione degli accordi internazionali sui visti e sullo *status* costituisce una prerogativa assoluta dell'Unione, cui è attribuita competenza esclusiva in quest'ambito. Come si è visto, la competenza dell'Unione concorre con quella degli Stati membri solo nel caso degli accordi di riammissione. Ciò comporta che, in questa materia, le relazioni con un determinato Paese terzo potrebbero essere disciplinate, in linea di principio, da una pluralità di fonti: l'accordo di riammissione dell'Unione, i protocolli bilaterali adottati dagli Stati membri in attuazione dello stesso e, infine, gli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri prima che l'Unione esercitasse la propria competenza esterna, se

compatibili con l'accordo di riammissione dell'Unione. Ne risulta un complesso fascio di relazioni che si intersecano tra di loro e che può rendere non sempre agevole determinare quale sia, di volta in volta, lo strumento applicabile al caso di specie.

Il secondo elemento caratteristico della materia esaminata concerne il fatto che il suo notevole sviluppo ha interessato principalmente le relazioni esterne dell'Unione europea nel settore dell'immigrazione; per contro, la dimensione esterna della politica d'asilo dell'Unione presenta ancora un carattere embrionale. Come si è detto, ciò non è dovuto alla mancanza di competenza esterna dell'Unione in materia: nella ricostruzione proposta, quest'ultima deriva dall'effetto *AETS*, stante l'ampia portata delle norme che disciplinano la protezione internazionale sul piano interno. A conferma dell'esistenza di detta competenza, si aggiunga che l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, introdotto dalla riforma di Lisbona, attribuisce espressamente all'Unione il potere di avviare forme di collaborazione con i Paesi terzi "per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea". Ciononostante, l'Unione non ha sinora stipulato accordi internazionali nel settore dell'asilo; le iniziative esterne dell'Unione in materia sono, ad oggi, quantitativamente limitate e si sostanziano unicamente in strumenti non vincolanti.

A ben guardare, lo scarso dinamismo dell'Unione quanto alle relazioni esterne nel settore dell'asilo costituisce il portato di scelte politiche: l'istituzione di vie d'accesso legali al territorio dell'Unione a beneficio delle persone bisognose di protezione internazionale rappresenta un obiettivo secondario rispetto alla riduzione dell'immigrazione irregolare e al controllo delle frontiere esterne. Tuttavia, questa non è l'unica finalità cui tende l'azione esterna dell'Unione in materia di asilo. Infatti, quest'ultima è volta anche a rafforzare le capacità di protezione e accoglienza dei Paesi terzi che ospitano un gran numero di rifugiati, richiedenti protezione e sfollati, nell'ottica di contenere le partenze e ridurre così la pressione sui sistemi d'asilo degli Stati membri. Le iniziative esterne

dell'Unione in materia di asilo sono principalmente volte al raggiungimento di quest'obiettivo: si tratta, da un lato, dei programmi di sviluppo e protezione regionale e, dall'altro, degli impegni economici veicolati attraverso i partenariati strategici globali adottati con alcuni Paesi terzi.

Ciò detto, si evidenzia che allo scarso coinvolgimento dell'Unione in quanto tale in quest'ambito si contrappone il crescente sviluppo delle relazioni esterne dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo: forte delle novità introdotte dal reg. 2021/2303, l'Agenzia ha elaborato una *External Cooperation Strategy* che prevede diverse forme di collaborazione diretta con i Paesi terzi attraverso strumenti non vincolanti. Detti strumenti si aggiungono alle intese operative siglate in precedenza da EASO con le principali organizzazioni internazionali attive nel settore dell'asilo.

Il terzo aspetto caratteristico della materia esaminata è, in parte, correlato a quanto poc'anzi affermato: l'azione esterna dell'Unione è fortemente incentrata sul controllo delle frontiere esterne e sul contrasto e la riduzione dell'immigrazione irregolare. In questo contesto, il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi in materia di rimpatrio e riammissione costituisce, da sempre, una priorità politica centrale per l'Unione: la necessità di "concludere accordi di riammissione o [di] includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi", evidenziata fin dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, si pone in perfetta linea di continuità con l'impulso del Consiglio europeo, contenuto nelle conclusioni del 20 marzo 2025, a incrementare "gli sforzi per facilitare, aumentare e accelerare i rimpatri, mediante il ricorso all'insieme delle politiche, degli strumenti e dei mezzi pertinenti di cui l'UE dispone"[1322].

La fondamentale importanza che la politica di riammissione riveste nell'ambito della dimensione esterna della politica di im-

[1322] V. rispettivamente conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, punti 26-27 e conclusioni del Consiglio europeo, del 20 marzo 2025, EUCO 1/25, punto 25.

migrazione e asilo dell'Unione europea ne fa un interessante "caso studio", oltre a fungere da cartina di tornasole da cui trarre le tendenze evolutive della materia.

A tal riguardo, un elemento interessante è rappresentato dall'originalità e, finanche, dalla creatività dimostrata dalle Istituzioni nell'elaborare strumenti innovativi per far fronte alle problematiche derivanti dallo scarso livello di cooperazione dei Paesi partner nel settore della riammissione.

Questi ultimi sono tendenzialmente riluttanti a stipulare con l'Unione accordi internazionali in materia di riammissione, dal momento che a trarre vantaggio da simili accordi è soprattutto l'Unione europea; l'interesse per i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori è, invece, alquanto limitato, se non addirittura nullo. Invero gli accordi di riammissione, pur contenendo obblighi reciproci, comportano costi e benefici asimmetrici in capo alle Parti: nei Paesi terzi di origine, in particolare, essi hanno ripercussioni negative dal punto di vista politico, economico e sociale. Questi accordi incontrano una forte opposizione da parte dell'opinione pubblica dei Paesi partner: tale ostilità è dovuta al fatto che l'emigrazione, anche se irregolare, è considerata da detti Paesi un mezzo per diminuire il livello di disoccupazione interna e, al contempo, favorire l'economia nazionale, che in molti casi beneficia ampiamente delle rimesse degli espatriati.

Ulteriore motivo di avversità sta poi nel fatto che gli accordi di riammissione dell'Unione prevedono, accanto alla riammissione dei propri cittadini, anche, a certe condizioni, quella dei non cittadini, nonché la riammissione in transito di cittadini di Paesi terzi, nel caso in cui non sia possibile il loro rimpatrio diretto nello Stato di destinazione. In tali casi, l'interesse dei Paesi partner è del tutto inesistente.

Per superare queste difficoltà, l'Unione ha elaborato nel tempo diverse strategie.

La prima consiste nell'inserire le clausole di riammissione all'interno di accordi internazionali di più ampia portata, quali ac-

cordi di associazione e di cooperazione conclusi dall'Unione europea (e dai suoi Stati membri) con i Paesi terzi al fine di istituire una relazione privilegiata fra le Parti coinvolte. Nella maggior parte dei casi, simili clausole prevedono, da un lato, l'obbligo reciproco per le Parti di riammettere i propri cittadini su richiesta di una di esse e senza ulteriori formalità e, dall'altro, l'impegno a concludere successivi accordi per disciplinare nel dettaglio tanto la riammissione dei propri cittadini quanto quella dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi.

Le clausole in questione mirano a incentivare la conclusione di accordi di riammissione sulla base dell'impegno a stipulare in esse contenuto. Tuttavia, non sempre quest'obiettivo è stato raggiunto: infatti, spesso i negoziati sono entrati in una fase di stallo, dovuta allo scarso interesse dei Paesi terzi di origine e di transito per simili accordi.

In altri casi, l'Unione ha adottato una diversa strategia, consistente nella negoziazione parallela di accordi di riammissione e di accordi di facilitazione del rilascio dei visti: tale approccio consiste nell'offrire ai Paesi terzi la conclusione di accordi di facilitazione del rilascio dei visti "in contropartita" rispetto alla stipulazione degli accordi di riammissione, al fine di incentivare i Paesi terzi a cooperare in questa materia.

La strategia in parola presenta dei limiti. Innanzitutto, essa non può essere adottata nei confronti di qualsivoglia Paese terzo, ma dev'essere riservata ai soli partner che non pongono seri problemi dal punto di vista dell'immigrazione irregolare e ai Paesi riguardati dalle politiche di allargamento e di vicinato.

Inoltre, va detto che negli ultimi anni questo approccio ha subito una battuta d'arresto, dovuta verosimilmente al fatto che le condizioni agevolate per il rilascio dei visti previste dagli appositi accordi non rappresentano un incentivo tale da indurre i Paesi partner a migliorare la cooperazione in materia di riammissione. Ciò è ancor più vero se si considera che il reg. 2019/1155 ha modificato la disciplina prevista dal reg. 810/2009, introducendo delle disposi-

zioni che semplificano maggiormente la procedura di rilascio dei visti di breve durata rispetto al regime previgente. In seguito alla riforma, le agevolazioni contenute negli accordi di facilitazione del rilascio dei visti non sono poi così notevoli rispetto alla disciplina dettata in via generale dal Codice dei Visti. Se intendessero continuare ad adottare la strategia in esame, le Istituzioni dovrebbero tenere conto di tali aspetti nella stipulazione degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti.

Tuttavia, non è detto che questa sia la direzione che s'intende seguire. Invero, la stessa Unione europea è talvolta restia a concludere gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, considerati un pericolo per la sicurezza dell'Unione, soprattutto sotto il profilo dell'immigrazione irregolare. In altre parole, dal momento che tali strumenti semplificano le procedure per l'ottenimento dei visti, si teme che essi possano causare l'aumento dei c.d. *visa overstayers*, ossia coloro che permangono senza titolo sul territorio dell'Unione dopo la scadenza del visto.

In ultima analisi, la scarsa attrattività degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti per i Paesi terzi, unitamente alla riluttanza dell'Unione a stipularne di nuovi e a modificare, in termini più favorevoli, quelli esistenti, hanno portato le Istituzioni a elaborare ulteriori strategie per migliorare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione.

Una di queste consiste nell'adozione di intese informali di riammissione con quei Paesi terzi di origine dei flussi migratori che, seppure non disposti ad avviare con l'Unione i negoziati per la stipulazione di veri e propri accordi internazionali, intendono nondimeno impegnarsi con essa – sul piano politico e attraverso forme di cooperazione operativa – a riammettere i propri cittadini.

Questa strategia non si è sempre rivelata efficace. Ciò è dovuto al fatto che le intese informali hanno natura politica: pertanto, l'attuazione dell'impegno a riammettere i propri cittadini in esse contenuto dipende dalla volontà politica dei Paesi terzi, senza che

questi ultimi siano soggetti a un vero e proprio obbligo giuridico, a differenza di quanto accade con gli accordi di riammissione.

Le strategie sin qui richiamate si fondano su strumenti di cooperazione di carattere bilaterale: invero, tanto gli accordi internazionali quanto le intese informali presuppongono l'esistenza di uno strumento che racchiude la comune volontà delle Parti. Tuttavia, come detto, spesso la volontà dei Paesi terzi di riammettere le persone che si trovano irregolarmente sul territorio degli Stati membri è scarsa, quando non addirittura assente. Di qui la ridotta efficacia di questi strumenti, che ha recentemente portato le Istituzioni a elaborare meccanismi di diversa natura per migliorare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione.

In particolare, il nuovo metodo consiste nel ricorso a strumenti unilaterali di pressione che si affiancano o, in certi casi, si sostituiscono alla cooperazione bilaterale, che rappresenta la modalità tradizionale attraverso cui l'Unione europea conduce le proprie relazioni esterne.

L'esempio più rilevante di questo approccio è rappresentato dal meccanismo previsto dall'art. 25*bis* CDV, che consente all'Unione di adattare unilateralmente le condizioni per il trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata presentate dai cittadini dei Paesi terzi al grado di cooperazione fornito da detti Paesi in materia di riammissione delle persone irregolarmente presenti sul territorio degli Stati membri.

La recente tendenza dell'Unione a servirsi di strumenti unilaterali di pressione per spingere i Paesi terzi a collaborare, superando così le difficoltà derivanti dalla cooperazione bilaterale, è ulteriormente incentivata dal Patto sulla migrazione e l'asilo. Invero, dal piano di attuazione comune del Patto emerge che, al fine di agevolare la riammissione, occorre far leva sui meccanismi unilaterali e, in particolare, sullo strumento previsto dall'art. 25*bis* del reg. 810/2009. Il piano di attuazione non contiene, invece, alcun riferimento agli strumenti bilaterali di cooperazione: nella specie, non si

menzionano né gli accordi di riammissione, né le intese informali di riammissione.

I meccanismi unilaterali di pressione arricchiscono così il panorama degli strumenti giuridici di cui l'Unione si avvale per condurre le proprie relazioni esterne in materia migratoria, segnando un vero e proprio cambio di paradigma nel diritto europeo delle relazioni esterne: quest'ultimo è ora caratterizzato, oltre che da strumenti bilaterali – siano essi vincolanti, come nel caso degli accordi internazionali, o meno, come nel caso delle intese politiche – anche da meccanismi unilaterali.

A riprova della crescente rilevanza di detti meccanismi, è interessante evidenziare che, in un prossimo futuro, l'Unione potrebbe ricorrere a strumenti unilaterali di pressione per incentivare la cooperazione dei Paesi terzi in materia di riammissione anche in settori diversi dai visti. Il riferimento è, in particolare, alla proposta della Commissione di introdurre, nel nuovo regolamento relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, una disposizione che consente all'Unione di revocare temporaneamente il trattamento tariffario preferenziale da essa concesso unilateralmente ai Paesi terzi beneficiari nel caso in cui questi non ottemperino all'obbligo di riammettere i propri cittadini.

L'eventuale adozione di questo atto confermerebbe ulteriormente la tendenza dell'Unione a incentivare la cooperazione dei Paesi terzi in materia migratoria attraverso strumenti unilaterali di pressione.

Un ulteriore elemento, strettamente correlato a quanto detto poc'anzi, che caratterizza la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea, è ravvisabile nella molteplicità degli strumenti giuridici messi in campo dalle Istituzioni allo scopo di gestire i flussi migratori in sinergia con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Oltre ai meccanismi unilaterali di pressione che, come appena visto, costituiscono, per così dire, la nuova frontiera dell'azione esterna dell'Unione in materia migratoria, quest'ultima è condotta anzitutto attraverso accordi interna-

zionali stipulati secondo la procedura prevista dall'art. 218 TFUE. Si tratta, in particolare, degli accordi di riammissione, degli accordi sui visti e degli accordi sullo *status*, al cui esame è stata dedicata la parte seconda del lavoro.

Sebbene in misura minore rispetto al passato, l'Unione ricorre ancora a tali accordi, come testimoniano, rispettivamente, la rinegoziazione degli accordi sullo *status* in precedenza conclusi con alcuni Paesi dei Balcani occidentali, la recente firma dell'accordo sullo *status* con la Bosnia-Erzegovina e, da ultimo, l'avvio dei negoziati per la stipulazione parallela di un accordo di riammissione e di un accordo di facilitazione del rilascio dei visti con il Kazakistan.

Al contempo, l'Unione è sempre più incline a gestire le proprie relazioni esterne in materia migratoria attraverso strumenti non vincolanti: si tratta di atti che, pur differendo tra loro nella denominazione, nelle caratteristiche e nelle finalità perseguite, sono accomunati dal fatto di non far sorgere diritti e obblighi in capo alle Parti. Tali strumenti contengono meri impegni politici, che ciascuna Parte è libera di disattendere senza che l'altra abbia a disposizione alcun rimedio giuridico per far valere un simile inadempimento.

Negli anni, la tendenza in parola è cresciuta esponenzialmente e tuttora non accenna ad arrestarsi, come testimoniano i partenariati strategici globali recentemente siglati dalla Commissione con la Tunisia, la Mauritania, l'Egitto e la Giordania.

L'imponenza della rete di relazioni sviluppata dall'Unione attraverso gli strumenti non vincolanti trova riscontro nella scelta di dedicare loro un terzo del presente lavoro. Nella specie, si tratta della parte terza, che ha suddiviso i vari atti considerati in base alle caratteristiche e alle finalità da essi perseguite, allo scopo di esaminarli in maniera sistematica e, al contempo, di restituirne una visione complessiva.

La trattazione ha evidenziato che gli strumenti in questione non sono soggetti agli stessi vincoli che i Trattati impongono all'azione esterna dell'Unione esercitata attraverso gli accordi internazionali. Tuttavia, questo non significa che detti strumenti siano liberi da

qualsivoglia regola. Di tale profilo si è occupato il cap. III, che ha cercato di enucleare i limiti all'adozione degli strumenti non vincolanti derivanti dal diritto primario, così come interpretato dalla Corte di giustizia. Dall'analisi condotta è emerso che tali vincoli ineriscono anzitutto alle prerogative riconosciute dai Trattati alle Istituzioni, nell'ottica di garantire che il principio dell'equilibrio istituzionale sia rispettato anche nell'ambito dell'"azione esterna informale" dell'Unione. A questo riguardo, si è argomentato che, oltre al ruolo del Consiglio e della Commissione, valorizzato dalla giurisprudenza, sarebbe importante, al fine di garantire il rispetto del principio di democraticità dell'azione esterna dell'Unione, prevedere un più ampio coinvolgimento del Parlamento europeo nella procedura di adozione degli strumenti non vincolanti.

Come si è visto, ulteriori limiti discendono poi dal principio di trasparenza dell'azione dell'Unione sulla sfera internazionale e, conseguentemente, di conoscibilità, da parte dei cittadini dell'Unione, delle iniziative da essa intraprese in quest'ambito. Di qui la necessità di rendere accessibili gli strumenti non vincolanti, che dev'essere opportunamente bilanciata con l'esigenza di riservatezza, a salvaguardia dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali.

Infine, si è osservato che l'azione esterna dell'Unione, seppur condotta attraverso strumenti informali, deve conformarsi ai principi e perseguire gli obiettivi elencati all'art. 21 TUE, tra cui figurano il rispetto della dignità umana, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nella ricostruzione proposta, i limiti citati fungono da argine al rischio che gli strumenti informali siano utilizzati al solo scopo di aggirare i vincoli posti dal diritto primario all'esercizio dell'azione esterna dell'Unione.

Correlato a questo rischio è il problema della tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nell'attuazione degli strumenti della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea: tale problema si acuisce ancor di più nel

caso in cui gli atti in questione siano privi di forza vincolante. A tal riguardo, va ricordato che la collaborazione con i Paesi terzi in questa materia mira a esternalizzare il controllo delle frontiere e, in generale, la gestione del fenomeno migratorio, che vengono affidati, in larga misura, alle controparti.

Per questo motivo, assume fondamentale rilevanza cooperare soltanto con i Paesi che assicurano un certo standard di tutela dei diritti fondamentali e che dispongono di sistemi d'asilo funzionanti. A tal fine, sarebbe importante che, prima di intraprendere iniziative di collaborazione con un determinato Paese terzo, l'Unione accertasse, attraverso una valutazione della situazione ivi esistente, il soddisfacimento di detto requisito.

Il cons. n. 88 del reg. 2019/1896 va in questa direzione: esso, infatti, indica che "ove raccomandi al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo sullo status con un paese terzo, la Commissione dovrebbe valutare la situazione dei diritti fondamentali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status nel paese terzo in questione e informarne il Parlamento europeo". In ottemperanza a tale indicazione, la Commissione ha svolto la valutazione in questione in occasione della rinegoziazione degli accordi sullo *status* con alcuni Paesi dei Balcani occidentali.

Inoltre, altrettanto importante – come riconosciuto anche dal Mediatore europeo – sarebbe introdurre dei meccanismi di monitoraggio successivo, che si occupino di verificare ciò che accade alle persone che fanno ritorno nel Paese di origine o di provenienza in attuazione degli strumenti di cooperazione a tal fine predisposti. Il riferimento è, in particolare, agli accordi di riammissione, alle intese informali di riammissione, nonché alla Dichiarazione UE-Turchia. Un simile compito dovrebbe essere svolto da organismi indipendenti e imparziali, composti da personale esperto in materia di diritti fondamentali.

La creazione di strumenti di controllo di questo tipo garantirebbe maggior tutela alle persone coinvolte nella procedura di rimpatrio e, al contempo, consentirebbe agli Stati membri di adem-

piere agli obblighi imposti dal diritto internazionale e dell'Unione in materia di protezione dei diritti fondamentali. In aggiunta, tali meccanismi permetterebbero una valutazione dell'effettività della politica di riammissione dell'Unione non solo dal punto di vista della percentuale delle decisioni di rimpatrio emesse in rapporto a quelle eseguite, ma anche sotto il profilo della tutela dei diritti delle persone riammesse.

L'introduzione di meccanismi di monitoraggio preventivi e successivi assume un'importanza centrale se si considera che all'esternalizzazione della gestione del fenomeno migratorio si accompagna la carenza di strumenti di tutela giurisdizionale a disposizione delle persone coinvolte nell'attuazione degli atti propri della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea. Questo problema emerge soprattutto con riguardo alle azioni esecutive di Frontex condotte sul territorio dei Paesi terzi in virtù degli accordi sullo *status*.

Esse pongono rilevanti difficoltà sotto il profilo della tutela giurisdizionale dei singoli che lamentano violazioni dei diritti fondamentali: simili criticità sono accentuate dal fatto che le operazioni in esame coinvolgono diversi attori, ciascuno dei quali è soggetto agli obblighi imposti dal rispettivo ordinamento.

Questo aspetto, unitamente alla circostanza per cui i membri delle squadre Frontex agiscono sotto il comando e il controllo delle autorità di frontiera dei Paesi partner, rende assai complesso riconoscere in capo ai primi la responsabilità diretta per le eventuali violazioni commesse.

A ciò si aggiunga che i membri delle squadre Frontex operanti sul territorio dei Paesi terzi in forza degli accordi sullo *status* godono dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato partner. Vero è, da un lato, che se l'immunità in questione impedisce di avviare procedimenti contro i membri delle squadre dinanzi agli organi giurisdizionali dei Paesi partner, essa non li esenta dalla giurisdizione degli Stati membri, né da quella della Corte di giustizia. D'altro lato, però, va detto che, alla luce del quadro giuridico esistente e

della giurisprudenza della Corte, riconoscere la responsabilità del personale dell'Agenzia in situazioni di questo tipo può essere complicato. Ne risulta, in ultima analisi, il rischio di un vuoto di tutela giurisdizionale a discapito delle persone che ritengono di aver subito violazioni dei diritti fondamentali in conseguenza di operazioni svolte sulla base degli accordi sullo *status* e, parallelamente, il rischio d'impunità dei membri delle squadre.

Nel caso degli strumenti informali, poi, le lacune sotto il profilo della tutela giurisdizionale sono ancor maggiori. Invero, se detti strumenti non fanno sorgere diritti e obblighi per le Parti, ma meri impegni politici, essi non sono idonei a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi.

Per questo motivo, sembra corretto ritenere che, pur essendo imputabili all'Unione, detti strumenti non possano essere assoggettati al controllo di legittimità da parte della Corte di giustizia. Significativa in tal senso è la vicenda giudiziaria sottesa alla Dichiarazione UE-Turchia.

In quel caso, il Tribunale non è neppure giunto ad esaminare l'efficacia della Dichiarazione: interrogato sulla validità di quest'atto, esso ha respinto il ricorso, escludendo che la Dichiarazione fosse imputabile all'Unione europea.

La Corte di giustizia, adita in sede di appello, ha respinto l'impugnazione con ordinanza di manifesta irricevibilità, ritenendo il ricorso vago e impreciso.

Al netto delle considerazioni critiche su tali pronunce, si rileva che esse hanno avuto l'effetto di porre fine a qualsivoglia intervento successivo da parte della Corte sulla Dichiarazione UE-Turchia.

Ad ogni modo, ciò non ha impedito ai giudici ellenici, alla stessa Corte di giustizia e alla Corte EDU di pronunciarsi su taluni aspetti correlati all'attuazione dello strumento in questione: si tratta, da un lato, dell'interpretazione del concetto di Paese terzo sicuro e, dall'altro, della legittimità dell'approccio *hotspot* e della prassi dei respingimenti informali dalla Grecia alla Turchia sotto il profilo della tutela dei diritti garantiti dalla CEDU.

In conclusione, ci si potrebbe interrogare sul futuro della dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea.

Alcuni spunti in merito possono trarsi dagli atti di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo.

Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti, la riforma pone un forte accento sulla politica di riammissione, evidenziando la necessità di fare leva su tutti gli strumenti e su tutte le politiche di cui l'Unione dispone per aumentare il tasso di esecuzione delle decisioni di rimpatrio. Quest'obiettivo si pone senz'altro in linea di continuità con il passato: invero, da venticinque anni a questa parte la politica di riammissione rappresenta una priorità fondamentale per l'Unione.

Con riferimento agli strumenti giuridici da utilizzare, eccezion fatta per alcuni richiami piuttosto oscuri e disorganici agli accordi internazionali che l'Unione può stipulare nel settore in questione, il Patto attribuisce grande rilevanza agli strumenti bilaterali non vincolanti. Il riferimento è, in particolare, ai "partenariati globali reciprocamente vantaggiosi" che l'Unione e gli Stati membri dovrebbero instaurare, nell'ambito delle rispettive competenze, allo scopo di favorire "una stretta cooperazione con i paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale". Anche tale elemento si pone in linea di continuità con il passato: come s'è visto, infatti, da anni l'Unione privilegia il ricorso a questo tipo di strumenti, specialmente laddove la cooperazione attraverso accordi internazionali non risulti un'opzione percorribile.

D'altro canto, il Patto accentua la recente tendenza dell'Unione a ricorrere a meccanismi unilaterali di pressione che si aggiungono o, talora, si sostituiscono agli strumenti bilaterali di cooperazione e mirano a supplirne le carenze e i malfunzionamenti. Ciò vale soprattutto per la politica di riammissione, dove l'applicazione del meccanismo di cui all'art. 25*bis* del Codice dei Visti pare essersi rivelato particolarmente efficace.

L'esame degli sviluppi futuri consentirà di verificare se questa tendenza è destinata a cristallizzarsi, affiancando così alla logica della cooperazione bilaterale, tradizionalmente caratteristica delle relazioni esterne dell'Unione, quella della pressione unilaterale.

Postilla

La presente monografia è stata chiusa nell'agosto del 2025. Durante la fase di pubblicazione, si sono verificati alcuni sviluppi normativi e giurisprudenziali suscettibili di avere un certo impatto sulla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea.

Si tratta, in primo luogo, delle questioni pregiudiziali proposte lo scorso novembre dalla Corte d'appello di Roma circa l'estensione delle competenze esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri quanto alla stipulazione di accordi con Stati terzi per la gestione del fenomeno migratorio come quello concluso dall'Italia con l'Albania.

In secondo luogo, si tratta dell'avvio di alcune riforme del quadro legislativo dell'Unione, proposte successivamente all'adozione degli atti che compongono il Patto sulla migrazione e l'asilo e prima ancora che quegli atti prendano effetto, con possibili ripercussioni, anche in tal caso, sul quadro delle competenze esterne in materia di gestione del fenomeno migratorio.

In terzo luogo, si tratta di dar conto di una sentenza di *pourvoi* recentemente adottata dalla Corte di giustizia, in parziale modifica di principi di diritto applicati dal Tribunale, che apre nuove prospettive in tema di responsabilità di Frontex per respingimento contrario ai diritti fondamentali dei soggetti interessati, non solo in relazione alle azioni "interne" – espresse, cioè, nella cooperazione dell'Agenzia con autorità di Stati membri – ma anche potenzialmente là dove quei respingimenti si producano nel quadro di una cooperazione "esterna" tra l'Agenzia e le autorità dei Paesi terzi.

Sembra opportuno accennare brevemente a tali novità in questa postilla, fermo restando che le relative implicazioni non possono essere apprezzate appieno al momento in cui si scrive, trattandosi di sviluppi ancora in divenire. Per tale motivo, le note che seguono non vogliono e non possono essere né sistematiche, né esaustive: ci ripromettiamo beninteso di tornare a ragionare più approfonditamente su quegli sviluppi, a tempo debito, in futuri scritti.

a) Il Protocollo Italia-Albania e l'estensione delle competenze esterne

Il primo ambito di sviluppi recenti cui va fatto senz'altro cenno in questa sede concerne le competenze esterne dell'Unione nel settore in esame. Si tratta anzitutto, come si è anticipato, di sviluppi giurisprudenziali derivanti dalla conclusione, da parte di Stati membri – nella specie, l'Italia – di accordi internazionali con Paesi terzi per gestire il fenomeno migratorio. Il riferimento è, evidentemente, al c.d. Protocollo Italia-Albania (in seguito anche: Protocollo), la cui attuazione ha condotto nel novembre 2025 la Corte d'appello di Roma a proporre alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali oggetto delle cause *Comeri*, *Sidilli*, *Peordi I*, *Peordi II* e *Peordi III*, attualmente pendenti[1323].

[1323] V. rispettivamente Corte d'appello di Roma, ordinanza 5 novembre 2025, r.g. 5823/2025; 5 novembre 2025, r.g. 5825/2025; 17 novembre 2025, r.g. 6095/2025; 17 novembre 2025, r.g. 6096/2025; 2 gennaio 2026, r.g.7166/2025. Nel procedimento davanti alla Corte di giustizia, le cause *Comeri* e *Sidilli* sono state riunite e poi sottoposte a procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105, par. 1, del regolamento di procedura della Corte: v. ordinanza del Presidente della Corte di giustizia, 15 gennaio 2026, C-706/25 e C-707/25, *Comeri e Sidilli*. Per quanto riguarda le cause *Peordi I*, *II* e *III*, esse sono state identificate rispettivamente con i seguenti numeri di causa: C-736/25, C-737/25 e C-11/26. Per un commento alle ordinanze v. in dottrina S. Montaldo, *L'Italia era competente a siglare il Protocollo con Albania in materia di migrazione e asilo? Riflessioni sulla competenza esterna implicita dell'Unione europea a margine di 4 rinvii pregiudiziali della Corte d'Appello di Roma*, in *Giustizia Insieme*, 10 dicembre 2025, anticipazione fasc., disponibile *online*.

Com'è noto, quel Protocollo mira a esternalizzare le procedure d'asilo, prevedendo che le persone intercettate e soccorse in acque internazionali siano condotte dalle autorità italiane in appositi centri situati in Albania, dove le relative domande di protezione internazionale sono registrate ed esaminate dalle autorità italiane e dove i richiedenti sono trattenuti in attesa della decisione e, se del caso, del rimpatrio[1324]. Inoltre, in forza di una modifica legislativa successiva, possono essere trattenuti nei centri albanesi anche gli stranieri già trattenuti in Italia sulla base di un provvedimento convalidato[1325].

I casi da cui originano i rinvii pregiudiziali in questione rientrano in quest'ultima ipotesi: invero, essi riguardano la posizione di alcuni stranieri irregolari inizialmente trattenuti in Italia, ai fini dell'espulsione, sulla base di provvedimenti convalidati. In seguito, gli interessati venivano trasferiti nei centri albanesi, dove presentavano domanda di protezione internazionale. In questo contesto, la Corte d'appello di Roma è stata chiamata a pronunciarsi sulla convalida del trattenimento degli stranieri in questione, disposto a causa della ritenuta pretestuosità delle richieste di protezione.

Pur considerando sussistenti, in linea di principio, i presupposti per convalidare il trattenimento, la Corte d'appello di Roma ha ritenuto di non potersi pronunciare sul punto: questo perché il trattenimento è stato disposto in Albania in forza del Protocol-

[1324] Il Protocollo Italia-Albania e le vicende giurisprudenziali originate dalla sua applicazione sono stati oggetto di un'analisi approfondita da parte della dottrina: v. *ex multis* A. Saccucci, *Il protocollo Italia-Albania sulla 'dislocazione' extraterritoriale dei migranti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 651 ss.; S. Montaldo, *Not in my Backyard! Outsourcing EU Asylum Procedures to Third Countries: A Challenge for the Common European Asylum System*, in *Common Market Law Review*, 2025, p. 343 ss.; B. Cortese, *Dai paesi (terzi) di origine sicuri a un paese fondatore non più così sicuro del suo posto nel diritto dell'Unione: riflessioni a margine di Corte di giustizia, sentenza 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24,* Alace e Canpelli, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2025; I. Marchioro, Alace e Canpelli, *prima, dopo e durante: breve resoconto di un'epopea moderna*, in *Quaderni AISDUE*, 8 dicembre 2025, anticipazione fasc. n. 3, 2025.

[1325] V. d.l. n. 37 del 28 marzo 2025.

lo, che essa dubita rientri nella competenza dell'Italia. Pertanto, ha deciso di sospendere i giudizi per chiedere alla Corte di giustizia se la competenza a concludere accordi internazionali sul modello del Protocollo Italia-Albania spetti esclusivamente all'Unione o sia ripartita tra l'Unione e i suoi Stati membri.

Nelle ordinanze di rinvio in commento, sostanzialmente identiche tra loro, la Corte d'appello di Roma ritiene che la competenza esterna in esame spetti esclusivamente all'Unione, in virtù del parallelismo tra competenze interne ed esterne di cui alla sentenza *AETS*, così come codificato agli artt. 216, par. 1, e 3, par. 2, TFUE. In sostanza, secondo il giudice remittente, il settore dell'asilo sarebbe ormai armonizzato, avendo il legislatore dell'Unione adottato norme comuni che disciplinano in larga misura la materia: il riferimento è agli atti che compongono il c.d. sistema europeo comune di asilo (SECA). Una simile "occupazione del campo" a livello del diritto interno dell'Unione precluderebbe agli Stati membri di concludere accordi internazionali nel settore dell'asilo, poiché questi ultimi sarebbero suscettibili di incidere sulle norme interne citate.

Per avvalorare tale posizione, le ordinanze di rinvio richiamano la giurisprudenza della Corte di giustizia in forza della quale, per verificare se un settore possa dirsi in larga misura armonizzato, occorre considerare non solo lo stato attuale del diritto dell'Unione, ma anche le sue prospettive di evoluzione, laddove ragionevolmente prevedibili al momento della valutazione. Sul punto, il giudice *a quo* argomenta che gli atti di cui si compone il Patto sulla migrazione e l'asilo, applicabili a partire da giugno 2026, sono per la maggior parte "regolamenti direttamente applicabili", che disciplinano la materia "in maniera ancora più stringente" rispetto alle direttive del SECA, lasciando agli Stati membri un margine di manovra ancor minore di quello – già ridotto – di cui dispongono attualmente[1326]. Ciò confermerebbe che l'asilo è un settore in larga misura armo-

[1326] V. ordinanza della Corte d'appello di Roma, 5 novembre 2025, r.g. n. 5825/2025, par. 2.26.

nizzato sul piano interno: di conseguenza, la competenza esterna corrispondente spetterebbe in via esclusiva all'Unione.

Inoltre, la Corte d'appello di Roma non si limita a rilevare il conflitto potenziale tra il Protocollo e la competenza esterna dell'Unione fondata sulle norme del SECA, derivante dalla sovrapponibilità dell'ambito materiale regolato dai diversi strumenti considerati. Invero, argomentando a partire dal contenuto del Protocollo, il giudice remittente sostiene che la sua concreta applicazione è suscettibile di violare le garanzie apprestate dal diritto dell'Unione e, in particolare, dalla direttiva procedure e dalla direttiva accoglienza, in punto di trattenimento, diritto di difesa e diritto alla salute degli interessati[1327].

Le ordinanze in esame pongono questioni assai complesse e delicate: la Corte di giustizia è chiamata ad applicare per la prima volta la propria giurisprudenza in materia di relazioni esterne – la quale, come illustrato nel cap. I, par. 1, del presente lavoro, è suscettibile di mutare, anche considerevolmente, a seconda delle circostanze del caso di specie – ad un settore politicamente sensibile qual è la politica di immigrazione e asilo.

In attesa della pronuncia, ci limitiamo in questa sede a svolgere due brevi considerazioni.

In primo luogo, si rileva che l'argomento del giudice remittente, fondato sul conflitto effettivo tra le previsioni del Protocollo e le norme del SECA, non pare dirimente per affermare la natura esclusiva della competenza esterna dell'Unione nel settore in esame. Invero, anche ammettendo la competenza esclusiva dell'Unione a stipulare accordi internazionali sul modello del Protocollo Italia-Albania, la concreta applicazione di detti accordi si porrebbe, verosimilmente, in contrasto con le norme del SECA, lette alla luce delle pertinenti disposizioni della Carta, allo stesso modo che se gli accordi fossero conclusi dagli Stati membri. In realtà, dunque, detto argomento sembra sottendere il contrasto del Protocollo non tanto con le regole sul carattere esclusivo o concorrente della competenza

[1327] *Ibidem*, parr. 2.29-2.62.

in questione, quanto piuttosto con le garanzie apprestate dal diritto dell'Unione a favore dei richiedenti protezione. È forse per questo motivo che le ordinanze di rinvio in commento sottopongono alla Corte di giustizia una seconda questione pregiudiziale, su cui essa è chiamata a pronunciarsi in caso di risposta negativa al quesito sul carattere esclusivo della competenza esterna dell'Unione.

In particolare, con tale questione il giudice *a quo* chiede se le disposizioni della direttiva procedure e della direttiva accoglienza in punto di trattenimento, diritto di visita e di difesa e, infine, diritto alla salute dei richiedenti asilo, interpretate alla luce delle pertinenti disposizioni della Carta, "ostino alla conduzione ed alla permanenza del cittadino di Paese terzo, anche richiedente asilo, in aree site all'esterno del territorio dell'Unione europea in esecuzione di un accordo internazionale del tipo del Protocollo Italia-Albania"[1328].

In secondo luogo, si sottolinea che, visto il suo particolare ambito di applicazione soggettivo, il Protocollo interseca questioni concernenti tanto il diritto d'asilo quanto l'immigrazione irregolare. Ora, queste due materie paiono riconducibili a competenze dell'Unione di diversa natura. Se, infatti, per quanto riguarda la protezione internazionale, sembra corretto convenire con la Corte d'appello di Roma sul fatto che il SECA e, per quanto qui più interessa, la direttiva procedure, ha armonizzato in larga misura la disciplina interna, rendendo così verosimilmente esclusiva la corrispondente competenza esterna dell'Unione, lo stesso non si può dire per la disciplina dell'immigrazione irregolare.

Quest'ultimo settore è attualmente regolato, sul piano del diritto dell'Unione, dalla direttiva rimpatri. Quella direttiva dà luogo ad un'armonizzazione minima e non è quindi idonea a rendere esclusiva – per effetto del principio del parallelismo delle competenze – la competenza dell'Unione in materia[1329].

[1328] *Ibidem*, par. 2.69 e seconda questione pregiudiziale.

[1329] Nel senso che la direttiva rimpatri costituisce un atto di armonizzazione minima v. L. Daniele (con la collaborazione di S. Amadeo, G. Biagioni, R. Cisotta, S. Lattanzi, C. Schepisi, F. Spitaleri), *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2025, p. 552.

È pur vero che, come si dirà a breve, nel 2025 la Commissione ha presentato una proposta volta ad abrogare la dir. 2008/115 e a sostituirla con un regolamento che istituisce un "sistema di rimpatri efficace e comune a livello dell'UE"[1330]. Tuttavia, nonostante l'intenzione sia quella di restringere l'ampio margine di manovra di cui attualmente dispongono le autorità degli Stati membri nell'attuazione e nell'interpretazione della direttiva, l'*iter* legislativo è ancora ad uno stadio iniziale, il che non consente di prevedere quali saranno le ragionevoli prospettive di evoluzione della disciplina. Sembra dunque prematuro ipotizzare che quella procedura legislativa possa, al momento, essere sufficiente a smentire la conclusione sopra raggiunta circa la natura concorrente della competenza esterna dell'Unione nel settore dell'immigrazione irregolare.

Se queste nostre ipotesi trovassero conferma nella sentenza della Corte, è chiaro allora che quella sentenza dovrebbe spingersi su un terreno sinora inesplorato, definendo un principio applicabile in casi in cui gli Stati membri concludano accordi che coinvolgono materie rientranti in parte nella competenza esclusiva dell'Unione, in parte in quella concorrente.

b) Le proposte di modifica del Nuovo Patto capaci di incidere sulle competenze esterne

Come accennato in apertura di questa postilla, accanto agli sviluppi giurisprudenziali si sono verificati in questi ultimi mesi sviluppi normativi che, in prospettiva, potranno incidere sull'assetto delle competenze esterne dell'Unione in materia di immigrazione

[1330] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2025, che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, COM(2025) 101 final, p. 1. Per un commento alla proposta v. in dottrina G. Mentasti, *Verso un nuovo regolamento europeo sui rimpatri: tra le novità, il nodo dei* return hubs, in *Eurojus*, 24 marzo 2025, disponibile *online*.

e asilo, modificandolo. Nella specie, ci riferiamo a due riforme avviate dal legislatore dell'Unione successivamente all'adozione degli atti che compongono il Patto sulla migrazione e l'asilo. Si tratta, da un lato, della modifica del concetto di Paese terzo sicuro – attualmente disciplinato dall'art. 59 del reg. 2024/1348, cui s'è accennato nel cap. I, par. 5 – e, dall'altro, della proposta di un nuovo regolamento sui rimpatri, di cui s'è detto sopra.

Quanto alla modifica del concetto di Paese terzo sicuro, il reg. 2026/463[1331] ha modificato l'art. 59, par. 5, lett. b), del reg. 2024/1348. Allontanandosi in modo significativo dalla disciplina attuale, che richiede un "legame ragionevole" tra il richiedente e un Paese terzo, affinché quello possa dirsi "sicuro" per il richiedente, la riforma prevede che il concetto di Paese terzo sicuro possa applicarsi, anche in assenza di un tale "legame ragionevole", se l'Unione o i suoi Stati membri abbiano concluso con il Paese in questione un accordo internazionale o un'intesa "che obbliga a esaminare nel merito tutte le richieste di protezione effettiva presentate nel paese terzo in questione dai richiedenti interessati da tale accordo o intesa"[1332].

È interessante evidenziare che, mentre la proposta della Commissione[1333] non specificava le Parti di tali accordi e intese, il reg. 2026/463 stabilisce espressamente che questi ultimi possono essere adottati, oltre che dall'Unione, anche dai suoi Stati membri. Sul punto, il regolamento dà atto che l'oggetto di quegli accordi "può

[1331] Regolamento (UE) 2026/463 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro.

[1332] V. art. 1, punto 1, lett. a), del reg. 2026/463, cit.

[1333] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2025, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", COM(2025) 259 final. Per un commento v. S. Bacci, *La nuova proposta della Commissione europea sul concetto di Paese terzo sicuro: revisione del* connection criterion *e dell'effetto sospensivo dell'impugnazione*, in *Eurojus*, 12 giugno 2025, disponibile *online*; M. Ferri, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione giustizia*, 1° luglio 2025, disponibile *online*.

rientrare nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri"[1334]. Per questo motivo si prevede un'apposita disciplina volta a coordinare l'azione esterna dell'Unione con quelle degli Stati membri. A tal fine, il reg. 2026/463, da un lato, impone agli Stati membri che abbiano concluso accordi o intese di Paese terzo sicuro di informarne la Commissione e gli altri Stati membri. Dall'altro lato, esso prevede la prevalenza degli accordi dell'Unione sugli accordi e le intese conclusi dagli Stati membri con lo stesso Paese terzo, laddove vi fossero incompatibilità tra le disposizioni dei primi e quelle dei secondi[1335].

La riforma lascia, invece, inalterato l'art. 59, par. 7, del reg. 2024/1348. Come detto nel cap. I, par. 5, questa disposizione consente di ritenere soddisfatto il requisito relativo alla sicurezza del Paese terzo interessato – e, conseguentemente, applicare il concetto di Paese terzo sicuro – qualora l'Unione abbia concluso con detto Paese un accordo che lo obbliga a esaminare nel merito le domande di protezione internazionale in precedenza rigettate per inammissibilità dalle autorità degli Stati membri, a condizione che sussista uno degli elementi di collegamento di cui al novellato art. 59, par. 5, lett. b).

All'esito della riforma, dunque, gli accordi internazionali di Paese terzo sicuro stipulati dall'Unione ai sensi degli artt. 218 TFUE e 59, par. 7, del reg. 2024/1348, consentiranno di ritenere soddisfatta la condizione relativa alla sicurezza del Paese terzo interessato; diversamente, gli accordi internazionali e le intese non vincolanti adottate dall'Unione e dagli Stati membri *ex* art. 59, par. 5, lett. b), dello stesso regolamento, permetteranno di soddisfare il requisito del collegamento del richiedente con il Paese terzo di destinazione.

In definitiva, ciò significa che detti strumenti, pur avendo analogo contenuto, si differenziano sotto il profilo della rilevanza ai fini dell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro. Ma non solo. Essi differiscono tra loro anche dal punto di vista dell'impu-

[1334] V. il cons. n. 6, del reg. 2026/463, cit.

[1335] V. art. 1, punto 1, lett. a), del reg. 2026/463, cit.

tabilità e della natura giuridica. Invero, mentre gli accordi di Paese terzo sicuro di cui all'art. 59, par. 7, sono veri e propri accordi internazionali dell'Unione, gli strumenti menzionati all'art. 59, par. 5, lett. b), sono accordi internazionali o intese non vincolanti concluse dall'Unione o dai suoi Stati membri.

La riforma solleva non pochi interrogativi, che non è possibile affrontare nel dettaglio in questa postilla. Pertanto, ci si limita qui a far emergere quello relativo alla natura della competenza dell'Unione a concludere gli accordi di Paese terzo sicuro. In sostanza, i dubbi sorgono quando si tratta di stabilire se quegli accordi siano riconducibili alla competenza esclusiva o concorrente dell'Unione. Nella specie, le perplessità scaturiscono dal fatto che, se si confronta l'art. 59 ante-riforma con l'art. 59 post-riforma, si approda a conclusioni opposte.

Infatti, se ci si riferisce all'art. 59 ante-riforma, che menziona gli accordi di Paese terzo sicuro unicamente al par. 7, l'Unione sembra godere di competenza esterna esclusiva. Questo perché, stando alla ricostruzione proposta nel cap. I, par. 5, del presente lavoro, tale disposizione attribuirebbe, seppur indirettamente, all'Unione il potere di concludere una nuova tipologia di accordi internazionali nel settore dell'asilo. Se così fosse, si tratterebbe di un'attribuzione espressa di competenza esterna in capo all'Unione ad opera di un atto legislativo, con la conseguenza che detta competenza potrebbe dirsi non solo esistente, in virtù della terza ipotesi prevista dall'art. 216, par. 1, TFUE, ma anche esclusiva, in forza dell'art. 3, par. 2, TFUE, nella parte in cui stabilisce che l'Unione ha competenza esterna esclusiva se la conclusione di accordi internazionali "è prevista in un atto legislativo dell'Unione". Peraltro, una simile ricostruzione avvalorerebbe la tesi della Corte d'appello di Roma nelle ordinanze di rinvio di cui s'è detto poc'anzi, secondo cui l'Unione avrebbe acquisito una competenza esterna esclusiva nel settore dell'asilo per effetto dell'operare del principio delle competenze parallele. Com'è noto, infatti, il criterio citato costituisce un corollario della giurisprudenza *AETS*.

Tuttavia, il reg. 2026/463 sembra mettere in discussione tale conclusione. Questo perché, come detto, esso riconosce tanto all'Unione quanto agli Stati membri la competenza a stipulare accordi di Paese terzo sicuro, affermando espressamente che l'oggetto di detti accordi rientra nella competenza concorrente e predisponendo, pertanto, appositi meccanismi al fine di coordinare l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione e dei suoi Stati membri, quali gli obblighi informativi e la clausola di subordinazione.

In un contesto del genere, l'unica soluzione capace di conciliare le due posizioni opposte sarebbe quella di configurare il nuovo art. 59, par. 5, lett. b), come una disposizione che autorizza gli Stati membri ad esercitare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, nei termini di cui all'art. 2, par. 1, TFUE. In virtù di quest'ultima previsione, com'è noto, nei settori di competenza esclusiva "solo l'Unione può [...] adottare atti giuridicamente vincolanti"; dal canto loro, "gli Stati membri possono farlo autonomamente" soltanto nel caso in cui siano "autorizzati dall'Unione"[1336]. In effetti, analoga terminologia si ritrova nella novella in commento, la quale si riferisce proprio ad accordi o intese degli Stati membri "autorizzati" dal regolamento[1337].

Accanto alla modifica del concetto di Paese terzo sicuro, l'ulteriore sviluppo normativo suscettibile di incidere sull'attuale assetto delle competenze esterne dell'Unione in materia migratoria consiste nella già citata proposta della Commissione relativa ad un nuovo regolamento rimpatri. In questo caso, come si è accennato, l'*iter* legislativo è ancora in uno stadio iniziale, il che non consente di prevedere l'esito della riforma, né di proporre soluzioni definitive alle criticità che essa solleva.

[1336] Ciò si rende necessario soprattutto laddove l'Unione non abbia ancora adottato alcun atto in un determinato settore, allo scopo di evitare un vuoto normativo causato dall'impossibilità di agire degli Stati membri. Con la precisazione che, in simili ipotesi, gli Stati membri agiscono in nome e per conto dell'Unione: in tal senso v. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 484.

[1337] V. cons. nn. 11 e 13, del reg. 2026/463, cit.

Per quanto qui interessa, la proposta della Commissione prevede la possibilità che lo straniero irregolare sia rimpatriato non solo nel rispettivo Paese d'origine o di transito, ma anche, *inter alia*, in un Paese terzo con cui egli non ha alcun collegamento, a condizione che sussista un accordo o un'intesa "sulla cui base il cittadino di paese terzo è accettato"[1338]. Quegli accordi o intese dovranno stabilire, secondo l'art. 17 della proposta: i) le modalità del trasferimento; ii) le condizioni di soggiorno, che può essere di breve o di lungo termine, dello straniero nel Paese partner; iii) se del caso, le modalità del suo successivo rimpatrio nel Paese d'origine o in un altro Paese in cui l'interessato decida di rimpatriare volontariamente; iv) gli obblighi del Paese partner in punto di rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani, compreso il principio di *non refoulement*; v) un meccanismo di monitoraggio per valutare l'attuazione dell'accordo o dell'intesa; vi) e, infine, "le conseguenze di eventuali violazioni dell'accordo o dell'intesa o di cambiamenti significativi che incidano negativamente sulla situazione del paese terzo".

La proposta non chiarisce espressamente se le Parti degli strumenti in esame siano gli Stati membri o l'Unione europea. Ad ogni modo, l'obbligo gravante in capo agli Stati membri di informare la Commissione e gli altri Stati membri prima di concludere un accordo o un'intesa, previsto dall'art. 17, par. 3, della proposta, consente di desumere che detti strumenti possono essere adottati dagli Stati membri.

Ciò detto, non è escluso che, com'è avvenuto nel caso della riforma del concetto di Paese terzo sicuro, nel corso della procedura legislativa la proposta venga integrata prevedendo la possibilità anche per l'Unione – e non solo per gli Stati membri – di adottare gli accordi e le intese in questione. Del resto, tale integrazione

[1338] Art. 4, primo comma, punto 3), lettera g), della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2025, che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare, cit.

pare ragionevole se si considera che il riconoscimento di una simile competenza in capo agli Stati membri ne presuppone il possesso da parte dell'Unione.

Se così fosse, sarebbe legittimo interrogarsi sull'origine della competenza dell'Unione a stipulare simili accordi. La questione è complessa e richiede, per poter essere affrontata, che l'*iter* legislativo giunga al termine. Nel frattempo, ci limitiamo a constatare che, verosimilmente, una competenza del genere non può discendere dall'art. 79, par. 3, TFUE. Infatti, quella disposizione attribuisce all'Unione la competenza a concludere accordi di riammissione con i "paesi di origine o di provenienza" degli stranieri irregolari, non invece con i Paesi terzi con cui gli interessati non hanno alcun collegamento.

c) Gli sviluppi giurisprudenziali in materia di responsabilità di Frontex e le loro potenziali implicazioni nel quadro dell'azione esterna dell'Agenzia

È opportuno, da ultimo, menzionare una novità che riguarda un diverso ambito, ossia quello della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti fondamentali poste in essere nel corso delle sue azioni operative. Il riferimento è, in particolare, al fatto che, il 18 dicembre 2025, la Corte di giustizia si è pronunciata in sede di impugnazione nella causa *WS e a. c. Frontex*[1339].

Di quest'ultima s'è parlato nel cap. VI, par. 6, allorquando ci si è interrogati sulla sussistenza di un'autonoma responsabilità extracontrattuale in capo all'Agenzia per violazioni dei diritti fondamentali conseguenti ad atti compiuti dai membri delle squadre Frontex sul territorio dei Paesi terzi nel quadro degli accordi sullo *status*.

Come si ricorderà, nella sentenza *WS e a. c. Frontex* il Tribunale aveva respinto il ricorso dei ricorrenti diretto a ottenere il risarcimento dei danni asseritamente subiti a causa del mancato rispetto,

[1339] Corte giust., sentenza 18 dicembre 2025, C-679/23 P, *WS e a. c. Frontex (Opération de retour conjointe).*

da parte dell'Agenzia, degli obblighi in materia di tutela dei diritti fondamentali su di essa gravanti in forza del suo regolamento istitutivo, nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio condotta dalla Grecia e coordinata da Frontex.

In particolare, il Tribunale aveva escluso la sussistenza del nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento di Frontex, ritenendo che l'Agenzia avesse solo il compito di fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri e non disponesse, invece, di alcun potere di adottare decisioni di rimpatrio, né di statuire sulle domande di protezione internazionale, rientrando dette prerogative nella competenza esclusiva degli Stati membri.

Inoltre, secondo il Tribunale, anche l'autonoma decisione dei ricorrenti di trasferirsi in Iraq dopo esser stati rimpatriati in Turchia, a causa del timore di essere rimpatriati dalle autorità turche in Siria, era idonea a far venir meno il nesso di causalità tra il comportamento dell'Agenzia e il danno lamentato.

In sede di *pourvoi*, la Corte di giustizia ha rimodulato alcuni dei principi di diritto rilevanti, in parziale accoglimento delle censure formulate dal ricorrente contro la sentenza di primo grado.

Rispetto alla sentenza del Tribunale, la pronuncia della Corte di giustizia è, senz'altro, più possibilista circa il riconoscimento di un'autonoma responsabilità extracontrattuale in capo all'Agenzia. Invero, da un lato, essa mitiga l'idea per cui Frontex svolgerebbe un mero ruolo di coordinamento e sarebbe, pertanto, svincolata da qualsivoglia potere decisionale e dalle relative responsabilità; d'altro lato, sottolinea la necessità di valutare con maggior flessibilità l'esistenza del nesso di causalità nel caso in cui i ricorrenti siano richiedenti asilo o, comunque, persone rese vulnerabili dalle esperienze traumatiche subite durante il percorso migratorio[1340].

Scendendo ad una sintetica analisi delle ragioni che spingono la Corte a "correggere il tiro", la pronuncia della Corte ha chiarito anzitutto che, in virtù del suo regolamento istitutivo, Frontex è obbligata, da un lato, a garantire la tutela dei diritti fondamentali

[1340] *Ibidem*, punto 156.

nell'esecuzione dei suoi compiti e, dall'altro, ad assicurarsi che i diritti fondamentali – e, soprattutto, il principio del non respingimento – siano rispettati in tutte le sue attività[1341].

Da ciò discende che, quando l'Agenzia coadiuva gli Stati membri nello svolgimento delle operazioni congiunte di rimpatrio, essa ha l'obbligo di accertarsi che per ogni rimpatriando esista una decisione di rimpatrio scritta, pena la violazione del principio di *non refoulement*. Rimane fermo che un simile obbligo non interferisce con il potere discrezionale degli Stati membri relativo all'adozione delle decisioni di rimpatrio[1342].

Ad ogni modo, secondo la Corte, la violazione di un simile obbligo di verifica non è da sé sola sufficiente a far sorgere un nesso di causalità tra quella violazione e i danni asseritamente subiti dagli interessati: quel nesso dev'essere specificamente accertato tenendo in considerazione tutti i fatti pertinenti. Di conseguenza, la Corte ha rinviato la causa davanti al Tribunale, cui spetta il compito di effettuare una simile valutazione[1343], sulla base di un esame da svolgersi in concreto, considerando "l'insieme delle circostanze pertinenti che caratterizzano la situazione della persona lesa"[1344]. Nel caso di specie, l'esistenza del nesso di causalità diretto andrà valutata tenendo presente che la particolare condizione di vulnerabilità dei ricorrenti, in quanto richiedenti asilo, può influire sulle loro decisioni.

Da ciò segue che, in un caso del genere, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale, il nesso di causalità non può essere di per sé escluso anche se tra il comportamento dell'Agenzia e il danno subito è intervenuta una decisione dei ricorrenti. Il riferimento è, in particolare, alla decisione di questi ultimi di trasferirsi in Iraq dopo essere stati condotti in Turchia in esito all'operazione con-

[1341] *Ibidem*, punti 96 ss.
[1342] *Ibidem*, punti 102-103.
[1343] *Ibidem*, punti 111-112.
[1344] *Ibidem*, punto 154.

giunta di rimpatrio, a causa del timore di essere rimpatriati dalle autorità turche in Siria[1345].

Anche al di là dell'incertezza sugli esiti della controversia nel caso di specie, per i quali occorre evidentemente attendere il giudizio del Tribunale dopo il rinvio, sembra ragionevole che anche per un bilancio a lungo termine dell'impatto di questa sentenza sul profilo della responsabilità di Frontex nei casi di respingimenti illeciti occorrerà attendere ulteriori sviluppi, tanto della prassi, quanto eventualmente della giurisprudenza.

Nondimeno, la maggiore apertura dimostrata dalla Corte di giustizia nel caso *WS e a. c. Frontex* lascia ben sperare in merito alla possibilità di riconoscere un'autonoma responsabilità dell'Agenzia non solo per le violazioni dei diritti fondamentali che si producono in occasione di "operazioni interne" di rimpatrio, ma anche per quelle violazioni poste in essere dai membri delle squadre Frontex sul territorio dei Paesi terzi con cui l'Unione ha concluso accordi sullo *status*.

Per quanto riguarda le "operazioni interne", la sentenza in commento ha chiarito che il principio della responsabilità dello Stato membro ospitante stabilito dal regolamento Frontex – in virtù del quale quando le squadre della guardia di frontiera e costiera europea operano in uno Stato membro ospitante, quest'ultimo è responsabile dei danni causati dai membri di tali squadre, poiché ad esso spetta il comando delle operazioni – non può valere ad escludere a priori la responsabilità dell'Agenzia per le violazioni dei diritti fondamentali poste in essere in occasione di un'operazione di rimpatrio. Questo perché, in forza del suo regolamento istitutivo, Frontex si assume la responsabilità extracontrattuale per tutti i danni causati dai suoi servizi o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni[1346].

Mutatis mutandis, tale ragionamento potrebbe essere applicato anche alla sfera esterna: in effetti, anche in quest'ipotesi, come evi-

[1345] *Ibidem*, punto 157.
[1346] *Ibidem*, punti 125-127.

denziato nel cap. VI, par. 6, sebbene le squadre Frontex agiscano, di regola, sotto il comando e il controllo delle autorità del Paese terzo ospitante, l'Agenzia è tenuta al rispetto dei diritti fondamentali e mantiene un certo grado di controllo sulle operazioni, proprio allo scopo di garantire l'osservanza dei diritti fondamentali degli interessati.

Indice analitico

Accordi di esenzione dal visto: **V, 5**
Accordi di facilitazione del rilascio dei visti:
- agevolazioni previste: **V, 4**
- geometria variabile: **II, 6; V, 3**
- sospensione: **V, 3**
- struttura e contenuto: **V, 3**

Accordi di riammissione (dell'Unione europea):
- clausola di non incidenza: **IV, 12**
- clausola di subordinazione: **IV, 4**
- comitati misti per la riammissione: **IV, 8**
- competenza a stipulare: **I, 2; IV, 3**
- geometria variabile: **II, 6**
- negoziazione parallela di accordi di riammissione e di accordi di facilitazione del rilascio dei visti: **IV, 10; V, 4**
- nozione: **IV, 1; IV, 5**
- procedura accelerata di riammissione: **IV, 6**
- procedura di riammissione: **IV, 6**
- protocolli attuativi: **IV, 3; IV, 8**
- prove *prima facie*: **IV, 6**
- rapporto con gli strumenti bilaterali di riammissione degli Stati membri: **IV, 3; IV, 4**
- rapporto con il relativo obbligo consuetudinario: **IV, 2**
- riammissione dei non cittadini: **v. *soggetti destinatari della procedura di riammissione***
- riammissione indebita: **IV, 6**

soggetti destinatari della procedura di riammissione: **IV, 6**
struttura e contenuto: **IV, 5; IV, 6; IV, 7; IV, 8**
tutela dei diritti fondamentali: **IV, 12; IV, 13**
transito: **IV, 7**
Accordi internazionali dell'Unione europea:
competenza consultiva della Corte di giustizia: **II, 2**
obblighi di pubblicazione: **II, 2**
procedura di conclusione: **II, 2**
sospensione: **II, 2; V, 3; V, 5**
Accordi internazionali (in generale):
nozione: **III, 2**
Accordi sui visti:
competenza a stipulare: **I, 2; V, 2**
nozione: **V, 1**
Accordi sullo *status*:
competenza a stipulare: **I, 2; VI, 2**
di prima generazione: **VI, 3**
di seconda generazione: **VI, 4**
e tutela dei diritti fondamentali: **VI, 3; VI, 4; VI, 5; VI, 6**
geometria variabile: **II, 6**
immunità dei membri delle squadre: **VI, 3; VI, 4; VI, 7; VI, 8**
meccanismo di denuncia: **VI, 5**
nozione: **VI, 1**
rimedi risarcitori; **VI, 6**
Accordo di Cotonou: **IV, 9**
Accordo di Samoa: **I, 7; IV, 9**
Agende comuni su migrazione e mobilità: **VII, 2**
Aiuto umanitario: **I, 8**
Approccio globale in materia di migrazione e mobilità: **VII, 1**
Art. 21 TUE: **II, 1; III, 7**
Art. 47 TUE: **v. *personalità giuridica dell'Unione europea***
Art. 2 TFUE: **I, 1**
Art. 3 TFUE: **I, 1; IV, 3; V, 2; VI, 2**
Art. 77 TFUE: **V, 1; V, 2; VI, 2**

Art. 78 TFUE: **Intr.; I, 3; II, 3**
Art. 79 TFUE: **Intr.; I, 2; I, 7; IV, 3; VI, 2**
Art. 216 TFUE: **I, 1; II, 2**
Art. 217 TFUE: **IV, 9**
Art. 218 TFUE: **v. *accordi internazionali dell'Unione europea (procedura di conclusione)***
Art. 297 TFUE: **II, 2; III, 8**
Azione congiunta UE-Afghanistan: **X, 3; X, 4**
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: **II, 4**
CEDU: **II, 5; VI, 4; IX, 6**
Clausola di sovranità: **I, 2**
Competenza potenziale: **I, 1**
Consiglio europeo di Tampere: Intr.; **I, 2; I, 3; I, 6**
Controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione europea: **II, 2; III, 6**
Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: **II, 2; III, 2**
Cooperazione allo sviluppo: **I, 6; I, 7; I, 8**
Dialogo politico regionale e bilaterale: **VII, 1**
Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan: **X, 4**
Dichiarazione UE-Turchia:
- attuazione: **IX, 5; IX, 6**
- contenuto: **IX, 2**
- disciplina turca in materia di protezione internazionale: **IX, 5**
- efficacia: **IX, 7**
- *hotspot*: **IX, 6**
- imputabilità: **IX, 3**
- natura giuridica: **IX, 4**
- piano d'azione comune UE-Turchia: **I, 8; IX, 1**
- *pushback*: **IX, 6**
- sistema 1 a 1: **IX, 2**
- sospensione delle riammissioni dalla Grecia verso la Turchia: **IX, 5**

Dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea:
e geometria variabile: **II, 6**
nozione: **Intr.**
Direttiva 2008/115: **IV, 1; IV, 3**
Diritti fondamentali:
e accordi sullo *status*: **VI, 3; VI, 4**
e azione esterna dell'Unione: **II, 3**
e Dichiarazione UE-Turchia: **IX, 6**
meccanismi di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali: **II, 4; III, 7; IV, 12; IV, 13**
Effetto AETS: **I, 1; IV; 3; V, 2; VI, 2**
Equilibrio istituzionale: **II, 2; III, 5**
EUAA:
accordi operativi:
imputabilità: **VIII, 4**
natura giuridica: **VIII, 4**
procedura di adozione: **VIII, 2**
protezione dei dati personali: **VIII, 5**
struttura e contenuto: **VIII, 3**
competenze esterne: **VIII, 1**
external cooperation strategy: **I, 3**
roadmap: **I, 3; VIII, 2**
Frontex:
accordi di lavoro:
imputabilità: **VIII, 4**
natura giuridica: **VIII, 4**
procedura di adozione: **VIII, 2**
protezione dei dati personali: **VIII, 5**
struttura e contenuto: **VIII, 3**
applicabilità della CEDU alle violazioni dei diritti fondamentali poste in essere dai membri delle squadre Frontex sul territorio di Paesi terzi: **II, 5**
competenze esterne (in generale): **VI, 1**

immunità dei membri delle squadre Frontex che esercitano poteri esecutivi sul territorio di Paesi terzi: **VI, 7**
responsabilità in caso di violazioni dei diritti fondamentali: **VI, 6**
Intenzione delle Parti: **v. *qualificazione (metodo soggettivo e metodo oggettivo)***
Intese amministrative: **v. *accordi di lavoro***
Intese informali di riammissione:
Azione congiunta UE-Afghanistan: **X, 3**
Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan: **X, 4**
efficacia: **X, 7**
esistenza della competenza esterna in capo all'Unione: **III, 4**
intesa UE-Bangladesh: **X, 5**
intesa UE-Etiopia: **X, 6**
problemi di accesso: **III, 8; X, 1**
procedura di adozione: **X, 2**
natura giuridica: **III, 2; X, 7**
Linee guida procedurali per l'adozione di intese non vincolanti: **III, 5**
Meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto: **IV, 11**
Mediatore europeo: **III, 7; III, 8; VII, 4**
Memorandum UE-Tunisia: **v. *partenariati globali***
OIM: **I, 4; VIII, 3**
Paese di primo asilo: **IX, 5**
Paese terzo sicuro: **I, 5; IX, 5**
Parallelismo tra competenze interne ed esterne: **v. *effetto AETS***
Partenariati globali:
difficoltà di accesso: **VII, 3**
e rispetto dell'art. 21 TUE e dei diritti fondamentali: **VII, 4**
natura giuridica: **VII, 4**
nozione: **VII, 3**
procedura di adozione: **VII, 4**
struttura e contenuto: **VII, 4**
Team Europe: **VII, 5**

Partenariati per la mobilità: **VII, 2**
Partenariato UE-Egitto: **v. *partenariati globali***
Partenariato UE-Giordania: **v. *partenariati globali***
Partenariato UE-Mauritania: **v. *partenariati globali***
Patto sulla migrazione e l'asilo: **I, 5; IV, 11; IX, 7**
Personalità giuridica dell'Unione europea: **I, 1; III, 4**
Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo: **I, 5; IV, 10**
Posizione di Irlanda e Danimarca rispetto all'*acquis* di Schengen e allo SLSG: **II, 6**
Programmi di protezione regionale: **I, 3; I, 4**
Programmi di sviluppo e protezione regionale: **I, 4**
Qualificazione:
    inquadramento della questione: **III, 1**
    metodo soggettivo e metodo oggettivo: **III, 2; III, 3; IX, 4; X, 7**
Rappresentanza esterna dell'Unione: **II, 2; III, 5; VII, 5**
Regolamento 1049/2001: **III, 8**
Regolamento 810/2009: **V, 1; V, 4**
    art. 25*bis*: IV; **11**
Regolamento 2018/1806: **V, 1; V, 5**
    art. 8: **IV, 11; V, 5**
Regolamento 2019/1896: **II, 4; VI, 1; VI, 2; VI, 4; VI, 5; VI, 6; VIII, 2; VIII, 5**
Regolamento 2021/2303: **I, 3; I, 4; II, 4; VIII, 1; VIII, 2; VIII, 5**
Regolamento 2024/1348: **I, 5; IX, 5; IX, 7**
Regolamento 2024/1350: **I, 3**
Regolamento 2024/1351: **I, 5**
Riammissione:
    clausole di: **I, 7; IV, 9**
    origine consuetudinaria dell'obbligo: **IV, 2**
Strumenti non vincolanti:
    e competenza esterna dell'Unione: **III, 4**
    e obblighi di pubblicità: **III, 8**

e rispetto dei principi di ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale: **III, 5**
e rispetto dell'art. 21 TUE e dei diritti fondamentali: **III, 7; VII, 4**
e ruolo del Parlamento europeo: **III, 6**
Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati: **I, 8; IX, 2**
Team Europe: **VII, 5**
Teoria dei poteri impliciti: **v. *effetto AETS***
Test dell'autore dell'atto: **IX, 3**
Trattato di Amsterdam: **Intr.; I, 2; IV, 3**
Trattato di Lisbona: **I, 1; I, 2; II, 2**
Trattato di Maastricht: **Intr.; I, 2**
Trattato di Roma: **I, 1**
UNHCR: **I, 4; VIII, 3; X, 4**
Visti umanitari: **II, 4**

Indice della giurisprudenza

(I riferimenti in grassetto indicano capitolo e paragrafo di citazione della giurisprudenza elencata)

Corte di giustizia dell'Unione europea

Sentenze

15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann c. Commissione della Comunità economica europea*: **VI, 8**

10 luglio 1969, causa C-10/69, *Sayag et al c. Leduc et al*: **VI, 6**

31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio* (*AETS*): **I, 1**; **IV, 3**; **IX, 3**

28 aprile 1971, causa C-4/69, *Lütticke*: **VI, 6**

30 aprile 1974, causa C-181/73, *Haegeman*: **II, 2**

4 dicembre 1974, causa C-41/74, *Van Duyn*: **IV, 2**

14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76, *Kramer*: **I, 1**

5 maggio 1981, causa 804/79, *Commissione c. Regno Unito*: **I, 1**

30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*: **IV, 9**

4 ottobre 1991, causa C-159/90, *Grogan*: **II, 4**

30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*: **IX, 3**

9 agosto 1994, causa C-327/91, *Francia c. Commissione*: **II, 2**; **III, 2**

30 aprile 1996, causa C-214/94, *Boukhalfa*: **II, 4**

3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*: **I, 6**

16 luglio 1998, causa C-171/96, *Rui Alberto Pereira Roque c. His*

Excellency the Lieutenant Governor of Jersey: **IV, 2**
4 luglio 2000, causa C-352/98 P, *Bergaderm*: **VI, 6**
5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione c. Danimarca*: **IV, 3**
5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione c. Germania*: **I, 1**
23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia c. Commissione*: **III, 3**; **III, 4**; **III, 5**
2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*: **I, 1**
11 dicembre 2007, causa C-161/06, *Skoma-Lux*: **III, 8**
18 dicembre 2007, causa C-77/05, *Regno Unito c. Consiglio*: **II, 6**
1° ottobre 2009, causa C-370/07, *Commissione c. Consiglio*: **I, 8**
22 ottobre 2009, cause riunite C-261/08 e C-348/08, *Zurita García e Choque Cabrera*: **IV, 3**
26 ottobre 2010, causa C-482/08, *Regno Unito c. Consiglio*: **II, 6**
26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*: **II, 4**
19 dicembre 2013, causa C-84/12, *Koushkaki*: **IV, 11**
5 giugno 2014, causa C-146/14 P, *Mahdi*: **IV, 3**
11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio*: **I, 7**; **IV, 9**
24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*: **II, 2**; **III, 6**
3 luglio 2014, causa C-350/12 P, *Consiglio c. in 't Veld*: **III, 8**
4 settembre 2014, causa C-114/12, *Commissione c. Consiglio*: **I, 1**
4 settembre 2014, causa C-575/12, *Air Baltic*: **IV, 11**
26 novembre 2014, causa C-66/13, *Green Network*: **I, 1**
26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*: **III, 2**
16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione c. Consiglio*: **II, 2**
6 ottobre 2015, causa C-73/14, *Consiglio c. Commissione*: **II, 2**
15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU, *N*: **II, 5**

14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio*: **II, 2**; **III, 6**

28 luglio 2016, causa C-660/13, *Consiglio c. Commissione*: **III, 5**; **III, 7**

7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X*: **II, 4**

5 settembre 2017, causa C-600/14, *Germania c. Consiglio*: **I, 1**

16 gennaio 2018, causa C-240/17, *E.*: **IV, 3**

4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*: **II, 2**

20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartico)*: **I, 1**

13 dicembre 2018, causa C-150/17 P, *Unione europea c. Kendrion*: **VI, 6**

19 marzo 2020, causa C-564/18, *LH c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*: **IX, 5**

8 settembre 2020, causa C-265/19, *Recorded Artists Actors Performers*: **I, 1**

10 giugno 2021, causa C-921/91, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*: **IX, 6**

16 novembre 2021, causa C-479/21 PPU, *Governor of Cloverhill Prison e a.*: **IV, 9**

9 aprile 2024, causa C-551/21, *Commissione c. Consiglio (firma di accordi internazionali)*: **II, 2**

4 ottobre 2024, causa C-134/23, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges e Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*: **IX, 5**

Ordinanze

12 settembre 2018, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, *NF e altri c. Consiglio europeo*: **IX, 3**

Pareri

11 novembre 1975, n. 1/75, *Progetto di accordo riguardante una norma sulle spese locali elaborato dall'OCSE*: **II, 2**; **III, 2**

26 aprile 1977, n. 1/76, *Progetto di accordo relativo all'istituzione*

di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna: **I, 1**

19 marzo 1993, n. 2/91, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*: **I, 1**; **IV, 3**; **V, 2**

15 novembre 1994, n. 1/94, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*: **I, 1**; **IV, 3**

13 dicembre 1996, n. 3/94, *Accordo quadro sulle banane*: **II, 2**

7 febbraio 2006, n. 1/03, *Competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*: **I, 1**; **V, 2**

14 ottobre 2014, n. 1/13, *Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye*: **I, 1**

18 dicembre 2014, n. 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*: **II, 4**; **II, 5**

14 febbraio 2017, n. 3/15, *Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11 TFUE (Traité de Marrakech sur l'accès aux œuvres publiées)*: **I, 1**

16 maggio 2017, n. 2/15, *Accordo di libero scambio UE-Singapore*: **I, 1**

26 luglio 2017, n. 1/15, *Accord PNR UE-Canada*: **II, 4**

Deliberazioni

14 novembre 1978, n. 1/78, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*: **IV, 3**

Conclusioni

Jacobs, 10 novembre 1993, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*: **IV, 3**

Tesauro, 16 dicembre 1993, causa C-327/91, *Francia c. Commissione*: **II, 2**; **VIII, 4**

Tizzano, 31 gennaio 2002, causa C-466/98, *Commissione c.*

Regno Unito: **IV, 3**

Poiares Maduro, 10 luglio 2008, causa C-205/06 *Commissione c. Austria*: **IV, 4**

Mengozzi, 23 gennaio 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio*: **I, 7**

Sharpston, 26 novembre 2015, causa C-660/13, *Commissione c. Consiglio*: **III, 2**; **III, 4**

Wathelet, 13 settembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*: **II, 4**

Sharpston, 21 dicembre 2016, Parere 2/15, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*: **IV, 4**

Mengozzi, 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*: **II, 4**; **II, 5**

Ćapeta, 12 giugno 2025, causa C-679/23 P, *WS e a. c. Frontex*: **VI, 6**

Tribunale dell'Unione europea

Sentenze

26 ottobre 2005, causa T-124/04, *Ouariachi c. Commissione*: **VI, 6**

23 novembre 2011, causa T-341/07, *Sison c. Consiglio*: **VI, 6**

7 febbraio 2018, causa T-852/16, *Access Info Europe c. Commissione europea*: **IX, 4**

27 novembre 2019, causa T-31/18, *Izuzquiza e Semsrott c. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)*: **IV, 13**

6 settembre 2023, causa T-600/21, *WS e a. c. Frontex*: **VI, 6**

Ordinanze

28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*: **III, 2**; **IX, 3**; **IX, 4**

28 febbraio 2017, causa T-193/16, *NG c. Consiglio europeo*: **IX, 3**

28 febbraio 2017, causa T-257/16, *NM c. Consiglio europeo*: **IX, 3**
13 dicembre 2023, causa T-136/22, *Hamoudi c. Frontex*: **VI, 6**

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Sentenze

12 dicembre 2001, ric. n. 52207/99, *Bankovic e a. c. Belgio e a.*: **II, 5**
16 novembre 2004, ric. n. 31821/96, *Issa e a. c. Turchia*: **II, 5**
12 maggio 2005, ric. n. 46221/99, *Öcalan c. Turchia*: **II, 5**
30 giugno 2005, ric. n. 45036/98, *Bosphorus c. Irlanda*: **II, 5**
29 marzo 2010, ric. n. 3394/03, *Medvedyev e a. c. Francia e Spagna*: **II, 5**
7 luglio 2011, ric. n. 55721/07, *Al Skeini c. Regno Unito*: **II, 5**
23 febbraio 2012 (rettificata il 16 novembre 2016), ric. n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*: **II, 5**
16 settembre 2014, ric. n. 29750/09, *Hassan c. Regno Unito*: **II, 5**
23 maggio 2016, ric. n. 17502/07, *Avotiņš c. Lettonia*: **II, 5**
25 gennaio 2018, ric. n. 22696/16, *J.R. e altri c. Grecia*: **IX, 4**; **IX, 6**
21 marzo 2019, ric. n. 39065/16, *O.S.A. e al. c. Grecia*: **IX, 6**
3 ottobre 2019, ric. n. 34215/16, *Kaak e al. c. Grecia*: **IX, 6**
21 novembre 2019, ric. n. 47287/15, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*: **IX, 5**
3 ottobre 2024, ric. nn. 15192/20, 15728/20, 16094/20, 16511/20, *M.A. e altri c. Grecia*: **IX, 6**
3 ottobre 2024, ric. nn. 15293/20, 15459/20, 15713/20, 15775/20, *T.A. e altri c. Grecia*: **IX, 6**
8 ottobre 2024, ric. n. 39090/20, *M.A. e Z.R. c. Cipro*: **IX, 5**
7 gennaio 2025, ric. n. 15783/21, *A.R.E. c. Grecia*: **IX, 6**

Decisioni

3 dicembre 2024, ric. n. 15067/21, *G.R.J. c. Grecia*: **IX, 6**

Corte Internazionale di Giustizia

Sentenze

20 febbraio 1969, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Netherlands; Federal Republic of Germany v. Denmark)*: **IV, 2**

19 dicembre 1978, *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*: **III, 2**

1° luglio 1994, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*: **III, 2**

2 febbraio 2017, *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*: **III, 2**

1° ottobre 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*: **III, 2**

Pareri

11 aprile 1949, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*: **VIII, 4**

Giurisprudenza di altri Stati membri

Συμβούλιο της Επικρατείας [Consiglio di Stato] (Grecia)
22 settembre 2017, n. 2348, *Noori*: **IX, 5**

Indice degli accordi internazionali

(I riferimenti in grassetto indicano capitolo e paragrafo in cui l'accordo è citato per la prima volta)

Accordi di riammissione

Accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Bruxelles, 27 novembre 2002: **IV, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Lussemburgo, 13 ottobre 2003: **IV, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Colombo, 4 giugno 2004: **IV, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Lussemburgo, 14 aprile 2005: **IV, 5**

Accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea, Soci, 25 maggio 2006: **IV, 5**

Accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina, Lussemburgo, 18 giugno 2007: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Bruxelles, 18 settembre 2007, **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina, Bruxelles, 18 settembre 2007: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro, Bruxelles, 18 settembre 2007: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia, Bruxelles, 18 settembre 2007: **IV, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Bruxelles, 10 ottobre 2007: **IV, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Bruxelles, 26 ottobre 2009: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia, Bruxelles, 22 novembre 2010: **IV, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, Bruxelles, 18 aprile 2013: **IV, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, Bruxelles, 19 aprile 2013: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, Ankara, 16 dicembre 2013: **IV, 5**

Accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione Europea e la Repubblica dell'Azerbaigian, Bruxelles, 28 febbraio 2014: **IV, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, Bruxelles, 8 gennaio 2020: **IV, 5**

Accordi sui visti

Accordi di facilitazione del rilascio dei visti

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 18 settembre 2007: **V, 3**

Accordo tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 18 settembre 2007: **V, 3**

Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia, Bruxelles, 18 settembre 2007: **V, 3**

Accordo tra la Comunità europea e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 18 settembre 2007, scambio di lettere: **V, 3**

Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro, Bruxelles, 18 settembre 2007: **V, 3**

Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova, Bruxelles, 10 ottobre 2007: **V, 3**

Accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa, Soci, 25 maggio 2006: **V, 3**

Accordo tra la Comunità europea e l'Ucraina di facilitazione del rilascio dei visti, Lussemburgo, 18 giugno 2007: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 17 giugno 2010: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica moldova che modifica l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova, Bruxelles, 27 giugno 2012: **V, 3**

Accordo fra l'Unione europea e l'Ucraina che modifica l'accordo tra la Comunità europea e l'Ucraina di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 23 luglio 2012: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea, Praia, 26 ottobre 2012: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia di facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 17 dicembre 2012: **V, 3**

Accordo sulla facilitazione del rilascio dei visti tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaigian, Vilnius, 29 novembre 2013: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti, Bruxelles, 8 gennaio 2020: **V, 3**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Cabo Verde che modifica l'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea, Bruxelles, 18 marzo 2021: **V, 3**

Accordi di esenzione dal visto

Accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra la Comunità europea e le Barbados in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Mauritius in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra la Comunità europea e il Commonwealth delle Bahamas in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica delle Seychelles in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra la Comunità europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 28 maggio 2009: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti diplomatici o di servizio/ufficiali, Bruxelles, 8 novembre 2010: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti ordinari, Bruxelles, 8 novembre 2010: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e gli Emirati arabi uniti in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 6 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Grenada, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica democratica di Timor Leste, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Santa Lucia, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e il Commonwealth di Dominica, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Saint Vincent e Grenadine, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e lo Stato indipendente di Samoa, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Trinidad e Tobago, Bruxelles, 28 maggio 2015: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Tonga in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 20 novembre 2015: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Colombia in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 2 dicembre 2015: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Palau in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 7 dicembre 2015: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica popolare cinese in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti diplomatici, Bruxelles, 29 febbraio 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Perù in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 14 marzo 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Kiribati in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 23 giugno 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Isole Marshall in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Ginevra, 27 giugno 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e Tuvalu in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 1° luglio 2016: **V, 5**

Accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e gli Stati federati di Micronesia, New York, 19 settembre 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e le Isole Salomone in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 7 ottobre 2016: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e Antigua e Barbuda che modifica l'accordo tra la Comunità europea e Antigua e Barbuda in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e le Barbados che modifica l'accordo tra la Comunità europea e le Barbados in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e il Commonwealth delle Bahamas che modifica l'accordo tra la Comunità europea e il Commonwealth delle Bahamas in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Mauritius in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Seychelles che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica delle Seychelles in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordo tra l'Unione europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis che modifica l'accordo tra la Comunità europea e la Federazione di Saint Christopher (Saint Kitts) e Nevis in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata, Bruxelles, 25 aprile 2018: **V, 5**

Accordi sullo *status*

Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, Tirana, 5 ottobre 2018: **VI, 1**

Accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, Lussemburgo, 7 ottobre

2019: **VI, 1**

Accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, Belgrado, 18 novembre 2019, Skopje, 19 novembre 2019: **VI, 1**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Moldova relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Moldova, Bruxelles, 17 marzo 2022: **VI, 1**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia del Nord relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia frontiera e costiera nella Repubblica di Macedonia del Nord, Skopje, 26 ottobre 2022: **VI, 1**

Accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro, Bruxelles, 16 maggio 2023: **VI, 1**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania, Tirana, 15 settembre 2023: **VI, 1**

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Serbia relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica di Serbia, Belgrado, 25 giugno 2024: **VI, 1**

Altri accordi internazionali

Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, Ankara, 12 settembre 1963: **IX, 1**

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, Cotonou, 23 giugno 2000: **IV, 9**

Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, dall'altra, Lussemburgo, 9 aprile 2001: **IV, 9**

Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri e la Repubblica di Croazia, Lussemburgo, 29 ottobre 2001: **IV, 9**

Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, Lussemburgo, 29 aprile 2008: **IV, 9**

Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, Samoa, 15 novembre 2023: **IV, 9**

Indice degli strumenti non vincolanti

(I riferimenti in grassetto indicano capitolo e paragrafo in cui lo strumento è citato per la prima volta)

Strumenti del dialogo politico

Partenariati per la mobilità

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde, Bruxelles, 21 maggio 2008: **VII, 2**

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova, Bruxelles, 21 maggio 2008: **VII, 2**

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, Bruxelles, 20 novembre 2009: **VII, 2**

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Armenia, Bruxelles, 6 ottobre 2011: **VII, 2**

Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, Bruxelles, 3 giugno 2013: **VII, 2**

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Azerbaijan and the European Union and its participating Member States, Bruxelles, 5 dicembre 2013: **VII, 2**

Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants, Bruxelles, 3 marzo 2014: **VII, 2**

Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States, Bruxelles, 9 ottobre 2014: **VII, 2**

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its participating Member States, Lussemburgo, 13 ottobre 2016: **VII, 2**

Agende comuni su migrazione e mobilità

Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States, Bruxelles, 12 marzo 2015: **VII, 2**

Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States, La Valletta, 11 novembre 2015: **VII, 2**

Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States, Bruxelles, 29 marzo 2016: **VII, 2**

Partenariati strategici globali

Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Tunisie, Tunisi,16 luglio 2023: **VII, 3**

Déclaration conjointe établissant un partenariat sur les migrations entre la République islamique de Mauritanie et l'Union européenne, Nouakchott , 7 marzo 2024: **VII, 3**

Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic of Egypt and the European Union, 17 marzo 2024: **VII, 3**

Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union, 29 gennaio 2025: **VII, 3**

Accordi operativi delle agenzie dell'Unione

FRONTEX

Terms of Reference, on the Establishment of Operational Co-operation between the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Border Guard Service of the Federal Security Service of the Russian Federation, Varsavia, 14 settembre 2006: **VIII, 3**

Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, Lussemburgo, 11 giugno 2007: **VIII, 3**

Exchange of Letters between UNHCR and Frontex, 16 giugno 2008: **VIII, 3**

Exchange of Letters between IOM and Frontex, 1° luglio 2008: **VIII, 3**

Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Border Guard Service of the Republic of Moldova, Chisinau,12 agosto 2008: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of the Interior of Republic of Serbia, Belgrado, 17 febbraio 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member

States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania, Tirana, 19 febbraio 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina, Varsavia, 3 aprile 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement, Establishing Cooperation Between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the United States Department of Homeland Security, Praga, 28 aprile 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement, between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the International Criminal Police Organisation (Interpol), 27 maggio 2009: **VIII, 3**

Exchange of Letters, between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 4 giugno 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Police Directorate of Montenegro, Varsavia, 18 giugno 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement, on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the State Border Committee of the Republic of Belarus, Norviliškės, 21

ottobre 2009: **VIII, 3**

Working Arrangement Establishing Cooperation Between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Canada Border Services Agency, Varsavia, 21 ottobre 2010: **VIII, 3**

Memorandum on the establishment of Operational Cooperation in border related matters between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Coordination Service of the Commonwealth of Independent States Border Commandants' Council (SKPV Coordination Service), Varsavia, 16 dicembre 2010: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Policia Nacional de Cabo Verde, Brussels, 14 gennaio 2011: **VIII, 3**

Exchange of Letters between Geneva Centre for Security Sector Governance and Frontex (DCAF) and Frontex, 1° marzo 2011: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Nigerian Immigration Service, Varsavia, 19 gennaio 2012: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the National Security Council of the Republic of Armenia, Yerevan, 22 febbraio 2012: **VIII, 3**

Working Arrangement Between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External

Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), for Strengthening Cooperation in Respect of Areas of Common Interest within the Mandates of Both Organizations, Vienna, 17 aprile 2012: **VIII, 3**

Memorandum of Understanding, on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Varsavia, 28 maggio 2012: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the State Border Service of the Republic of Azerbaijan, Varsavia, 16 aprile 2013: **VIII, 3**

Working Arrangement, establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of the former Yugoslav Republic of Macedonia, 7 luglio 2014: **VIII, 3**

Working Arrangement, on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo, Varsavia, 25 maggio 2016: **VIII, 3**

Working Arrangement between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 10 ottobre 2019: **VIII, 3**

Working Arrangement, on operational cooperation between

the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Georgia (MIA), 11 febbraio 2021: **VIII, 3**

Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania (MoI), Varsavia, Tirana, 17 marzo 2021: **VIII, 3**

Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Londra, 23 febbraio 2024: **VIII, 3**

Working Arrangement in the form of an exchange of letters between European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex) and Migration, Asylum, Refugees, Regional Initiative (MARRI) Regional Centre: **VIII, 3**

Memorandum of Understanding between The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and The European Committee for Standardization (CES) and The European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC): **VIII, 3**

EUAA

Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 13 dicembre 2013: **VIII, 3**

Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the International Organization for Migration (IOM), 22 luglio 2019: **VIII, 3**

Working arrangement between the European Asylum Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 21 luglio 2021: **VIII, 3**

Dichiarazione UE-Turchia

Dichiarazione UE-Turchia, Bruxelles, 18 marzo 2016: **IX, 2**

Intese informali di riammissione

Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU, Kabul, 2 ottobre 2016: **X, 3**

Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 26 aprile 2021: **X, 3**

Bibliografia

Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024.

Alberti J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018.

Amadeo S., *Unione europea e* treaty-making power, Milano, 2005.

Amadeo S., Spitaleri F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022.

Amalfitano C., *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 1, 2024, p. 441.

Anrò I., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015.

Anrò I., *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 29 luglio 2025, anticipazione fasc., disponibile *online*.

Arangio-Ruiz G., *Stati e altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 132.

Arangio-Ruiz G., Margherita L., Tau Arangio-Ruiz E., *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 299.

Aust A., *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, in *International and Comparative Law Quaterly*, 1986, p. 787.

Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2013.

Babická K., *EU-Turkey Deal Seems to Be Schizophrenic*, in *migrationonline.cz*, 2016, disponibile *online*.

Bailleux A., *Portée et interprétation des droits et principes*, in Picod F. et al (dirs.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, 2023, p. 1385.

Baratta R., *Commento all'art. 3 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 376.

Baratta R., *Commento all'art. 340 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2468.

Barbieri S., *"A margine" del Consiglio europeo. I vertici e le riunioni informali dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dopo il Trattato di Lisbona: problemi di (dis)equilibrio istituzionale?*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 3, 2024, p. 11.

Bartoloni M.E., *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

Bartoloni M.E., Cannizzaro E., *Commento all'art. 21 TUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 222.

Bartoloni M.E., Poli S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

Bartoloni M.E., *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, in Bartoloni M.E., Poli S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 1.

Bartoloni M.E., *Il potere di concludere accordi*, in Bartoloni M.E., Poli S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 27.

Bartoloni M.E., *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in Bartoloni M.E., Poli S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 57.

Battaglia F., *Il* Memorandum of understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2024, p. 301.

Bauloz C., *The EU Migration Partnership Framework: An External Solution to the Crisis?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 31 gennaio 2017, disponibile *online*.

Bergamaschi N., *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 13.

Bestagno F., *Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU*, in Marinari S., Poli S. (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Napoli, 2025, p. 101.

Biagioni G., *Avotinš v. Latvia. The Uneasy Balance Between Mutual Recognition of Judgments and Protection of Fundamental Rights*, in *European Papers*, 2016, p. 579.

Billet C., *Le côntrole des relations extérieures des agences ELSJ après Lisbonne*, in Flaesch-Mougin C., Rossi L.S. (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, 2013, p. 95.

Billet C., *Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d'efficacité dans la gestion de la « crise des réfugiés » et cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, in Mehdi R. (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, Aix-en-Provence, 2020, p. 79.

Billet C., *Chronique Action extérieure de l'UE – La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 529.

Bluntschli J.C., *Das moderne Vö1kerrecht der civilisirten Staten*, Norderstedt, 1878.

Bonafé B.I., *Commento all'art. 47 TUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 322.

Boniface J., Wessling M., O'Connel K., Ripoll Servent A., *Visa Facilitation versus Tightening of Control: Key Aspects of the ENP – Study*, PE 385534, Bruxelles, 2008, disponibile *online*.

Borraccetti M., *The Italian Job: Migration and Bilateral Relations with Southern Mediterrean Countries*, in Ippolito F., Borzoni G., Casolari F. (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 87.

Borraccetti M., *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in A.A.V.V., *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, p. 357.

Broberg M., Holdgaard R., *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon: Commission V. Council (Philippines PCFA)*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 547.

Brocza S., Paulhart K., *EU Mobility Partnerships: A Smart Instrument for the Externalization of Migration Control*, in *European Journal of Futures Research*, n. 3, 2015, p. 1.

Buonomenna F., *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 139.

Butler G., Wessel R. (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2023.

Caggiano G., *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, p. 7.

Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Torino, 2012.

Cannizzaro E., *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'UE. In margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 762.

Cannizzaro E., *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 1093.

Cannizzaro E., *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 2016, p. 3.

Cannizzaro E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in A.A.V.V., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158.

Cariat N., *Art. 53. Niveau de protection*, in Picod F. et al (dirs.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, 2023, p. 1427.

Carli E., *EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 11.

Carrera S., *The Impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme*, in Guild E., Minderhoud P. (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2011, p. 227.

Carrera S., den Hertog L., Parkin J., *EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring. What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, 2012, disponibile *online*.

Carrera S., den Hertog L., Parkin J., *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 337.

Carrera S., *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Cham, 2016.

Carrera S., Stefan M., *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe. Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, 2018, disponibile *online*.

Carrera S., den Hertog L. et al., *Oversight and Management of the EU Trust Funds. Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, *Study requested by the CONT committee*, 2018, PE 603.821, disponibile *online*.

Carrera S., *On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangement as Intersecting Policy Universes*, in Carrera S., den Hertog L., Panizzon M., Kostakopoulou D. (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, p. 21.

Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019.

Carta M.C., *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 519.

Casolari F., *EU Member States' International Engagements in AFSJ Domain: Between Subordination, Complementarity, and Incorporation*, in Flaesch-Mougin C., Rossi L.S. (dirs.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, 2013, p. 23.

Casolari F., *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 1.

Casolari F., *The Unbearable 'Lightness' of Soft Law: On the European Union's Recourse to Informal Instruments in the Fight against Irregular Immigration*, in Ippolito F., Borzoni G., Casolari F. (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 215.

Cassarino J.-P., *Readmission Policy in the European Union – Study*, Bruxelles, 2010, PE 425.632, disponibile *online*.

Cassarino J.-P., Tocci N., *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11*, Working Paper 11/06, Istituto Affari Internazionali, 2011, disponibile *online*.

Cassarino J.-P., *Informalizing EU Readmission Policy*, in Ripoll Servant A., Trauner F. (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Abingdon, 2018, p. 83.

Cassarino J.-P., *Il sistema ibrido della riammissione: Genealogia di un allineamento tra sovranazionalismo e bilateralismo*, in *ADiM Blog*, febbraio 2020, disponibile *online*.

Cassarino J.-P., *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog*, novembre 2020, disponibile *online*.

Cellamare G., *Osservazioni sugli accordi di riammissione tra la CE e alcuni Stati dell'area balcanica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 497.

Cellamare G., *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 369.

Cellamare G., *Il rimpatrio e l'allontanamento dei cittadini di stati terzi in condizione di soggiorno irregolare*, in AA.VV., *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione*

europea, Milano, 2012, p. 227.
Cellamare G., *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 527.
Cellamare G., *Osservazioni sulla politica dell'UE in materia di rimpatri*, in Di Stasi A., Rossi L.S. (a cura di), *Lo Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 417.
Cellamare G., *Lezioni sulla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione Europea*, Torino, 2021.
Cellerino C., *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015.
Chamon M., *Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the* ERTA *Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1101.
Chamon M., *A Constitutional Twilight Zone: EU Decentralized Agencies' External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1509.
Cherubini F., *Asylum Law in the European Union*, Abingdon, 2015.
Chetail V., *Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus: The New Border for North-South Dialogue*, in *German Yearbook of International Law*, 2009, p. 183.
Ciger M.I., Ulusoy O., Ovacik G., *The EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration and Asylum: What is Wrong with It and How to Fix It?*, European Policy Brief, febbraio 2024, disponibile *online*.
Coleman N., *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden, 2008.
Colombo E., *Un passo avanti e due indietro: brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza* WS e altri c. Frontex, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 311.
Coman-Kund F., *The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon*, in *European Foreign Affairs Review*, 2018, p. 97.
Coman-Kund F., *The Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and Third Countries according to the New Frontex Regulation: Legal and Practical Implications*, in Hofmann

H., Vos E., Chamon M. (eds.), *The External Dimension of EU Agencies and Bodies. Law and Policy*, Cheltenham, 2019, p. 34.

Coman-Kund F., *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond…*, in *Verfassungsblog*, 6 febbraio 2020, disponibile *online*.

Condinanzi M., Iannuccelli P., *Commento all'art. 53*, in Mastroianni R., Pollicino O. et al (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1085.

Conforti B., *In tema di immunità funzionale degli organi statali stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 5.

Conforti B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2018.

Cornelisse G., *EU Boots on the Ground and Effective Judicial Protection against Frontex's Operational Powers in Return: Lessons from Case T-600/21*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 356.

Corten O., Dony M., *Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 10 giugno 2016, disponibile *online*.

Cortese B., *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 63.

Cremona M., *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*, EUI Working Papers LAW 2008/24, disponibile *online*.

Cremona M., *EU External Action in the JHA Domain. A Legal Perspective*, in Cremona M., Monar J., Poli S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011, p. 77.

Cremona M., Monar J., Poli S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011.

Cremona M., *EU External Competence: Rationales for Exclusivity*, in Garben S., Govaere I. (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 133.

Cremona M., *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences*, in Neframi E., Gatti M. (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, 2018, p. 29.

Cremona M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018.

Cremona M., Scott J., *Introduction: EU Law Beyond EU Borders*, in Cremona M., Scott J. (eds.) *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 1.

Cristiano G., *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p. 9.

Daniele L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001.

Daniele L. (con la collaborazione di Amadeo S., Biagioni G., Schepisi C., Spitaleri F.), *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024.

Dashwood A., Heliskoski J., *The Classic Authorities Revisited*, in Dashwood A., Hillion C. (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000, p. 3.

Dashwood A., Maresceau M. (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008.

D'Agnone G., *La politica di cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*, in Bartoloni M.E., Poli S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 155.

De Baere G., *The Basics of EU External Relations Law: An Overview of the post-Lisbon Constitutional Framework for Developing the External Dimension of EU Asylum and Migration Policy*, in Maes M., Foblets M., De Bruycker P. (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011, p. 121.

De Bruycker P., Tsourdi L., *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection,* European University Institute, Firenze, 2015, disponibile *online*.

De Bruycker P., Tsourdi E., *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in Chetail V., De Bruycker P., Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden, Boston, 2016, p. 473.

De Hert P., Korenica F., *The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention of Human Rights*, in *German Law Journal*, 2012, p. 874.

De Leo A., Milazzo E., *Responsibility-sharing or Shifting? Implications of the New Pact for Future EU Cooperation with Third Countries*, in Tsourdi E., Neidhardt A., Hahn H. (eds.), *From Compromise to Implementation: a New Era for EU Migration Policy?*, Bruxelles, 2024, p. 77.

De Pasquale P., *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 115.

De Vittor F., *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 5.

Del Guercio A., *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 129.

Del Guercio A., *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 271.

Demedts V., Chamon M., *The Commission Back on the Leash: No Autonomy to Sign Non-binding Agreements on behalf of the EU:* Council v. Commission, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 245.

Den Heijer M., *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford, 2012.

Den Hertog L., *EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis'. Reconfiguring the Funding Landscape*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, 2016, disponibile *online*.

Di Majo F., Rizzo A., *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2588.

Di Pascale A., *Commento all'art. 78 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 834.

Di Pascale A., *Commento all'art. 79 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 856.

Di Pascale A., *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Eurojus*, 27 maggio 2024, disponibile *online*.

Di Pascale A., *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"*, in Marinari S., Poli S. (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Napoli, 2025, p. 141.

Dörr O., Schmalenbach K. (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Berlin, Heidelberg, 2018.

Eeckout P., *EU External Relations Law*, Oxford, 2011.

Eeckhout P., Lopez-Escudero M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016.

Eisele K., *The EU's Readmission Policy: Of Agreements and Arrangements*, in Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, 2019, p. 135.

Eisemann P.M., *Le gentlemen's agreement comme source du droit international*, in *Journal du droit international*, 1979, p. 326.

Favilli C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2010, p. 13.

Favilli C., *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 405.

Favilli C., *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, p. 143.

Fawcett J.E.S., *The Legal Character of International Agreements*, in *British Yearbook of International Law*, 1953, p. 381.

Feraci O., *Mutuo riconoscimento e principio della protezione equivalente (Bosphorus): riflessioni a margine della sentenza della grande camera della corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotiņš c. Lettonia*, in *SIDIBlog*, 15 luglio 2016, disponibile *online*.

Fernández Arribas G., *The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem*, in *European Papers*, 2016, p. 1097.

Ferraro F., Lazzerini N., *Commento all'art. 52*, in Mastroianni R., Pollicino O. et al (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1061.

Fink M., *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2012, p. 20.

Fink M., *Frontex and Human Rights. Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, 2018.

Fink M., *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable*, in *German Law Journal*, 2020, p. 532.

Fink M., Rijpma J.J., *The Management of the European Union's External Borders*, in Tsourdi E., De Bruycker P. (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 407.

Fink M., Idriz N., *Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Aylum Policies?*, in Kassoti E., Idriz N. (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022, p. 117.

Fitzmaurice M., *The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations between States in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 2002, p. 141.

Fitzmaurice M., *Treaties*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021.

Fleck D., *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, 2018.

Fleck D., *The Legal Status of Personnel Involved in United Nations Peace Operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, p. 613.

Frasca E., Roman E., *The Informalisation of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality*, in *European Papers*, 2023, p. 931.

Frasca E., *Gli effetti dell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione sugli ordinamenti degli Stati terzi*, in Marinari S., Poli S. (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Napoli, 2025, p. 331.

Freier L.F., Karageorgiou E., Ogg K., *The Evolution of Safe Third Country Law and Practice*, in Costello C., Foster M., McAdam J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, p. 518.

Gaja G., *Trattato internazionale*, in *Digesto*, 1999.

Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Roma, Bari, 2003.

García Andrade P., *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 263.

García Andrade P., *La Acción Exterior de la Unión Europea en Materia Migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Valencia, 2014.

García Andrade P., Martín I., *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, Bruxelles, PE 536.469, 2015, disponibile *online*.

García Andrade P., *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in *European Papers*, 2016, p. 115.

García Andrade P., *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally when Thinking Internally*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 157.

García Andrade P., *The Role of the European Parliament in the Adoption of Non-legally Binding Agreements with Third Countries*, in Santos Vara J. Rodríguez Sánchez-Tabernero S. (eds.), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, London, 2019, p. 115.

García Andrade P., *EU Cooperation with Third Countries within the New Pact on Migration and Asylum: New Instruments for a 'Change of Paradigm'?*, in Thym D. et al (eds.), *Reforming*

the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 2022, p. 223.

García Andrade P., *The External Dimension of EU Migration Policy: The Legal Framing of Building Partnerships with Third Countries*, in De Bruycker P., Tsourdi E. (eds.), *Research Handbook of EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 365.

García Andrade P., *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements:* France v Commission II, in Butler G., Wessel R. (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2023, p. 443.

García Andrade P., Frasca E., *The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of Procedure and Substance on the Informalisation of Migration Cooperation*, in *eumigrationlawblog.eu*, 26 gennaio 2024, disponibile *online*.

García Andrade P., *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 9 settembre 2024, disponibile *online*.

Garlick M., *EU "Regional Protection Programmes": Development and Prospects*, in Maes M., Foblets M., De Bruycker P. (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011, p. 371.

Gatta F.L., *Detention of Migrants with the View to Implement the EU-Turkey Statement: The Court of Strasbourg (Un)Involved in the EU Migration Policy*, in *Cahiers de l'EDEM*, 2018, disponibile *online*.

Gatta F.L., *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018, p. 1.

Gatta F.L., *La "tragedia greca", ovvero la crisi senza fine del diritto d'asilo in Grecia*, in *Eurojus*, 24 febbraio 2025, disponibile *online*.

Gatti M., Manzini P., *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1703.

Gatti M., Ott A., *The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law*, in Carrera S.,

Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019, p. 175.

Gatti M., *The Right to Transparency in the External Dimension of the EU Migration Policy: Past and Future Secrets*, in Kassoti E., Idriz N. (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022, p. 97.

Gatti M., *Attribution of Authorship of 'EU' Legal Acts:* NF and Others v. European Council, in Butler G., Wessel R. (eds.), *EU External Relations Law: the Cases in Context*, Oxford, 2023, p. 861.

Gautier P., *Non-Binding Agreements*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006.

Genini D., *Breaking a Tradition: How Signing of Agreements Is No Longer a Matter for the Council*, in *European Papers*, 2024, p. 145.

Giardina A., *Sulla competenza a stipulare della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1971, p. 609.

Giuffré M., *Readmission Agreements and Refugee Rights: from a Critique to a Proposal*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2013, p. 79.

Giuffré M., *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, in Ippolito F., Trevisanut S. (eds.), *Migration in the Mediterrean. Mechanisms of International Cooperation*, Cambridge, 2015, p. 263.

Giuffré M., *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*, Oxford, 2020.

Goldner Lang I., *Towards "Judicial Passivism" in EU Migration and Asylum Law?, Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*, in *eumigrationlawblog.eu*, 24 gennaio 2018, disponibile *online.*

Gori P., *Sulla competenza negoziale esterna delle organizzazioni intergovernative con particolare riguardo alle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1971, p. 155 ss.

Govaere I., Lannon E., Van Elsuwege P., Adam S. (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2014.

Govaere I., *Implied Powers of the EU, Limits to Political Expediency and Internationally Inspired pragmatism:* Commission v Council (ERTA), in Butler G., Wessel R. (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2023, p. 9.

Gromovs J., *EC Visa Facilitation Agreements and Readmission Agreements – State of Play and Future Perspectives*, in Maes M., Foblets M., De Bruycker P. (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011, p. 221.

Guidi M., *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 23.

Guild E., *Amending the Visa Code: Collective Punishment of Visa Nationals?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 10 maggio 2019, disponibile *online*.

Guild E., Grundler M., *The EU Visa Policy: to Deter and to Facilitate*, in De Bruycker P., Tsourdi E. (eds.), *Research Handbook of EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 390.

Hailbronner K., *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, in *Zeitschrift für ausländischesöffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 1.

Hailbronner K., Thym D., *Legal Framework for EU Asylum Policy*, in Hailbronner K., Thym D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, p. 1023.

Hardy M., *Opinion 1/76 of the Court of Justice: The Rhine Case and the Treaty-making Powers of the Community*, in *Common Market Law Review*, 1977, p. 561.

Heschl L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders. Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*, Cambridge, 2018.

Hillion C., *Conferral, Cooperation and Balance in the Institutional Framework of EU External Action*, in Cremona M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, London, 2018, p. 117.

Hofmann H.C.H., Morini A., *Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through "Agencification"*, in *European Law Review*, 2012, p. 419.

Iannone C., *Commento all'art. 263 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2047.

Iannuccelli P., *Commento all'art. 208 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1716.

Ilari V., *Trattato internazionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992.

Ingravallo I., *Strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2024, p. 255.

Ippolito F., *The Rhetoric of Human Rights in EU External Relations in the Mediterrean*, in Ippolito F., Borzoni G., Casolari F. (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 270.

Kassoti E., *The Extraterritorial Applicability of the EU Charter of Fundamental Rights: Some Reflections in the Aftermath of the Front Polisario Saga*, in *European Journal of Legal Studies*, 2020, p. 117.

Kassoti E., Idriz N. (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022.

Keijzer N., Burni A., Erforth B., Friesen I., *The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation. Assessing a Moving Target*, Bonn, 2021, disponibile *online*.

Keijzer N., Olivié I., Santillán O'Shea M., Koch S., Leiva G., *Working Better Together? A Comparative Assessment of Five Team Europe Initiatives*, Madrid, 2023, disponibile *online*.

Klabbers J., *Qatar c. Bahrain: The Concept of "Treaty" in International Law*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1995, p. 361.

Klabbers J., *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague, London, Boston, 1996.

Kolarz S., *Values in the EU External Action: Mechanisms of Implementation and Their Outcomes*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2025, p. 194.

Koutrakos P., *EU International Relations Law*, Oxford, 2015.

Koutsouraki E., *Refusal of International Protection under the EU-Turkey Deal*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 55.

Kovar R., *L'affaire de l'AETR devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la CEE*, in *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 386.

Kuijper P.J., *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 609.

Kuijper P.J., *The Case Law of the Court of Justice of the EU and the Allocation of External Relations Powers. Whither the Traditional Role of the Executive in EU Foreign Relations?*, in Cremona M., Thies A. (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law. Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, p. 95.

Labayle H., *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in Maes M., Foblets M., De Bruycker P., (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011, p. 176.

Labayle H., De Bruycker P., *The EU-Turkey Agreement on Migration and Asylum: False Pretences or a Fool's Bargain?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 1° aprile 2016, disponibile *online*.

Lang A., *Commento all'art. 67 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 804.

Lapenna E., *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Milano, 1966.

Lavenex S., Kunz R., *The Migration-development Nexus in EU External Relations*, in *Journal of European Integration*, 2008, p. 439.

Lavenex S., *From Something to "Offer in Return" to Something to "Withdraw": Retracing Trade Conditionality in EU Readmission Policy*, in *eumigrationlawblog.eu*, 5 settembre 2023, disponibile *online*.

Lavranos N., *Opinion 1/03, Lugano Convention*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1087.

Leboeuf L., *La Cour de justice face aux dimensions externes de la politique commune de l'asile et de l'immigration. Un défaut de constitutionnalisation?*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2019, p. 55.

Lenaerts K., *The EU Charter of Fundamental Rights: Scope of Application and Method of Interpretation*, in D'Alessio M., Kronenberger V., Placco V. (dirs.), *De Rome à Lisbonne: les jurisdictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 107.

Lessing H., *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, Leiden, 1937.

Letourneux L., *Protecting the Borders from the Outside. An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 330.

Liguori A., *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, Abingdon, 2019.

Liguori A., *Violazioni conseguenti all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sugli hotspots greci: la sentenza Kaak*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 246.

Lillo J., *La dimensione istituzionale e la condizionalità nell'Accordo di Samoa. Uno studio retrospettivo per comprendere il futuro delle relazioni UE-ACP*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2024, p. 271.

Louis J.-V., *Compétence internationale et compétence interne des Communautés*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 479.

Maes M., Foblets M., De Bruycker P., *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011.

Maiani F., *The new Solidarity Mechanism: the Right "Insurance Scheme" for the CEAS?*, in *eumigrationlawblog*, 27 agosto 2024, disponibile *online*.

Marchegiani M., *Tendenze evolutive nel ricorso al principio della protezione equivalente da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale,* 2017, p. 447.

Marchegiani M., Marotti L., *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1-2, 2016, p. 59.

Marin L., *The Cooperation between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, in *European Public Law*, 2020, p. 157.

Marin L., *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024, p. 305.

Marinai S., *Il controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione irregolare*, in Calamia A.M., Gestri M., Di Filippo M., Marinai S., Casolari F. (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 212.

Martenczuk B., *Visa Policy and EU External Relations*, in Martenczuk B., Van Thiel S. (eds.), *Justice, Liberty and Security: New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008, p. 21.

Martenczuk B., *Variable Geometry and the External Relations of the EU: The Experience of Justice and Home Affairs*, in Martenczuk B., Thiel S. (eds.), *Justice, Liberty and Security: New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008, p. 493.

Martenczuk B., *Migration Policy and EU External Relations*, in Azoulai L., De Vries K. (eds.), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, p. 69.

Martín y Pérez de Nanclares J., *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, in Eeckhout P., López Escudero M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, p. 509.

Martines F., *Sulla competenza comunitaria a concludere convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Il Foro italiano*, parte IV, 1994, c. 4.

Mastroianni R., *Commento all'art. 351 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2540.

Matera C., *Much Ado about Opt-outs? The Impact of Variable Geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor*, in Blockmans S. (ed.), *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Bruxelles, 2014, p. 75 ss.

Maunu A., *The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94 – Towards Coherence or Diversity?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1995, p. 115.

Meloni A., *Visa Code Regulation (EC) No 810/2009*, in Hailbronner K., Thym D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, p. 116 ss.

Mensi A., *The Identification of International Non-Binding Agreements through the Lens of Subjective and Objective Indicators: Fiction or Reality?*, in *La Comunità internazionale*, 2024, p. 413.

Mignolli A., *Commento all'art. 216 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1766.

Mignolli A., *Commento all'art. 218 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1789.

Molinari C., *EU Institutions in Denial: Non-agreements, Non-signatories, and (Non-) effective Judicial Protection in the EU Return Policy*, Maastricht University, Faculty of Law Working Paper series, 2019, disponibile *online*.

Molinari C., *Sincere Cooperation between EU and Member States in the Field of Readmission: The More the Merrier?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, p. 269.

Molinari C., *EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers: Parallel Paths that Need to Cross?*, in Kassoti E., Idriz N. (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022, p. 15.

Monar J., *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), report n. 1, 2012, disponibile *online*.

Monar J., *The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 143.

Moreno-Lax V., Costello C., *The Extraterritorial Application of the Charter: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model*, in Peers S., Hervey T., Kenner J., Ward A., (eds.), *The Charter of Fundamental rights of the European Union: A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1657.

Moreno-Lax V., *External Dimension*, in Peers S., Moreno-Lax V., Garlick M., Guild E. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Second Revised Edition, Volume 3: Asylum Law*, Leiden, Boston, 2015, p. 617.

Moreno-Lax V., *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017.

Moreno-Lax V., *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, 2020, PE 603.512, disponibile *online*.

Moreno-Lax V., De Bruycker P., Tsourdi E., Allsopp J., *The EU Approach on Migration in the Mediterrean, Study requested by the LIBE Committee*, 2021, PE 694.413, disponibile *online*.

Moreno-Lax V., *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law*, in Tsourdi E., De Bruycker P. (eds.), *Research Handbook of EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 282.

Morgese G., *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in *federalismi.it*, 2017, disponibile *online*.

Morgese G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

Morgese G., *The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?*, in Di Stasi A., Caracciolo I., Cellamare G., Gargiulo P. (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge*, London, 2024, p. 553.

Morgese G. (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 4, 2024.

Mori P., *Commento all'art. 297 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2314.

Naert F., *The International Responsibility of the Union in the Context of its CSDP Operations*, in Evans M.D., Koutrakos P. (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford, 2013, p. 319.

Nascimbene B., *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 1984.

Nascimbene B., *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 297.

Nechev Z., Trauner F., *Status Agreements: Frontex's Novel Cooperation with the Western Balkans*, Skopje, 2019, disponibile *online*.

Neergaard A., *Institutional Balance in the Conclusion of Non-binding International Agreements Revisited:* Council v Commission (Swiss MoU), in Butler G., Wessel R. (eds.), *EU*

External Relations Law. The Cases in Context, Oxford, 2023, p. 841.

Neframi E., *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 323.

Neuwahl N., *Opinion 2/91 of 19 March 1993 (Convention No. 170 of the International Labour Organization Concerning Safety in the Use of Chemicals at Work)*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 1185.

Nicolosi S., *Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 467.

Novi C., *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, Bari, 2023.

Ott A., *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law*, in *European Foreign Affairs Review*, 2008, p. 515.

Ott A., Vos E., Coman-Kund F., *EU Agencies and their International Mandate: A New Category of Global Actors?*, CLEER Working Paper 2013/7, disponibile *online*.

Ott A., *EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?*, Centre for the Law of EU External Relations, CLEER Papers, 2017/4, disponibile *online*.

Ott A., *EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?*, in Ippolito F., Borzoni G., Casolari F. (eds.), *Bilateral Migration in the Mediterrean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 184.

Ott A., *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 569.

Ottaviano I., *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in Cherubini F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsoursing*, Roma, 2015, p. 99.

Panizzon M., *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, in *Refugee Survey Quaterly*, 2012, p. 107.

Papadopoulou A., *Regional Protection Programmes: An Effective Policy Tool?*, Bruxelles, 2015, disponibile *online*.

Passarini F., *Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso* WS e altri c. Frontex, in *Eurojus*, n. 4, 2023, p. 71.

Pastore F., *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 968.

Peers S., *Fragmentation or Evasion in the Community's Development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, in Dashwood A., Hillion C. (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000, p. 100.

Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2011.

Peers S., *Immigration, Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, in Guild E., Minderhoud P. (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2012, p. 437.

Peers S., Guild E., Tomkin J., (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, Leiden, Boston, 2012.

Peers S., Guild E., Acosta Arcarazo D., Groenendijk K., Moreno-Lax V. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, Leiden, Boston, 2012.

Peers S., Moreno-Lax V., Garlick M., Guild E. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Second Revised Edition, Volume 3: Asylum Law*, Leiden, 2015.

Peers S., *The Draft EU/Turkey Deal on Migration and Refugees: Is It Legal?*, in *EU Law Analysis*, 16 marzo 2016, disponibile *online*.

Peers S., *Differentiated Integration and the Brexit Process in EU Justice and Home Affairs*, in Ripoll Servent A., Trauner F. (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London, 2018, p. 253.

Peers S., *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook of European Law*, 2024, p. 1.

Pescatore P., *Les relations extérieures des Communautés Européennes (Contibution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales)*, in *Recueil des cours*, 103, 1961, p. 1.

Pescatore P., *Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 387.

Pirjola J., *Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring*, in *European Journal of Migration and Law*, 2015, p. 305.

Pirrello A., Eliantonio M., *A Board of Appeals for Frontex: Panacea for Violations or Another Patch in the Incomplete System of Accountability?*, in *European Law Review*, 2024, p. 51.

Pirrello A., *Turkey as a 'Safe Third Country'? The Court of Justice's Judgment in C-134/23 Elliniko Symvoulio*, in *European Law Blog*, 4 dicembre 2024, disponibile *online*.

Poli S., *The Institutional Setting and the Legal Toolkit*, in Cremona M., Monar J., Poli S.(eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011, p. 25.

Poli S., *The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Instruments, Techniques and Legal Problems*, in *European Papers*, 2020, p. 71.

Półtorak N., *Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union*, in Bagińska E. (ed.), *Damages for Violations of Human Rights. A Comparative Study of Domestic Legal Systems*, Cham, 2016, p. 427.

Previatello M., *Il nuovo modello di accordo sullo* status*: le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2022, p. 301.

Previatello M., *L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2023, p. 93.

Previatello M., *Frontex Actions beyond EU Borders: Status Agreements, Immunities and the Protection of Fundamental Rights*, Working Paper, EUI AEL, 2023/06, European Society of International Law (ESIL) Papers, disponibile *online*.

Previatello M., *La nuova dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'Unione europea: dalla collaborazione bilaterale ai meccanismi unilaterali di pressione*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2025, p. 523.

Quadri R., *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936.
Rasi A., *La reazione della Polonia alla condotta bielorussa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDIBlog*, 2021, 30 dicembre 2021, disponibile *online*.
Reslow N., *Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy*, in *The International Spectator*, 2019, p. 31.
Reslow N., *Making and Implementing Multi-Actor EU External Migration Policy: The Mobility Partnerships*, in Carrera S., den Hertog L., Panizzon M., Kostakopoulou D. (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, p. 277.
Reslow N., *Transformation or Continuity? EU External Migration Policy in the Aftermath of the Migration Crisis*, in Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019, p. 95.
Rijpma J.J., *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory*, in *European Papers*, 2017, p. 571.
Rizzo A., *La Corte di giustizia definisce la* vexata quaestio *della firma degli accordi internazionali dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, anticipazione fascicolo Convegno Forum PIUE del 24 ottobre 2024, disponibile *online*.
Roig A., Huddleston T., *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 363.
Rosas A., *EU External Relations: Exclusive Competence Revisited*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, p. 1073.
Rosas A., *EU External Competence in the Absence of Internal Rules, and the Sleeping Beauty:* Opinion 1/76 (Laying Up Fund for Inland Waterway Vessels), in Butler G., Wessel R. (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2023, p. 99.
Rossi L.S., *Conclusione di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 1008.

Saluzzo S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018.

Salzano L., *"We Were Just Cooperating!" The Case for Frontex' Fundamental Rights Obligations*, in *Verfassungsblog*, 30 luglio 2025, disponibile *online*.

Santos Vara J., *The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 115.

Santos Vara J., *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019, p. 21.

Santos Vara J., García Andrade P., Molnár T. (eds.), *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, in *European Papers*, 2023, p. 901.

Santos Vara J., *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, in *European Papers*, 2023, p. 985.

Sari A., *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *The European Journal of International Law*, 2008, p. 67.

Sha'ath H., Raach F., *Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, p. 179 ss.

Schabas W., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015.

Schachter O., *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, in *The American Journal of International Law*, 1977, p. 296.

Schepisi C., *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE*, in Nascimbene B., Daniele L. (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998, p. 109.

Schieffer M., *Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 343.

Schusterschitz G., *European Agencies as Subjects of International Law*, in *International Organizations Law Review*, 2004, p. 163.

Schütze R., *Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspectives Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?*, in *Yearbook of European Law*, 2004, p. 225.

Sormunen M., Gnes D., *Learning through Rejection: Studying the Informalisation of EU Readmission Policy with Access to Documents Requests*, in Hillebrandt M., Leino-Sandberg P., Koivisto I. (eds.), *(In)visible European Government: Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*, Abingdon, New York, 2023, p. 72.

Spijkerboer T., *Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law*, in *European Papers*, 2016, p. 533.

Spijkerboer T., *Bifurcation of People, Bifurcation of Law: Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice*, in *Journal of Refugee Studies*, 2018, p. 216.

Spijkerboer T., Steyger E., *European External Migration Funds and Public Procurement Law*, in *European Papers*, 2019, p. 493.

Spitaleri F., *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017.

Spitaleri F., *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, p. 255.

Stanicek B., *EU-Turkey Relations in light of the Syrian Conflict and Refugee Crisis*, PE 649.327, marzo 2020, disponibile *online*.

Stefan M., *Migration versus Mobility in EU External Action towards China and India*, in Carrera S., den Hertog L., Panizzon M., Kostakopoulou D. (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, p. 177.

Stefan M., Den Hertog L., *Frontex: Great Powers but No Appeals*, in Chamon M., Volpato A., Eliantonio M. (eds.), *Boards of*

Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?, Oxford, 2022, p. 151.

Strik T., *The Global Approach to Migration and Mobility*, in *Groningen Journal of International Law*, 2017, p. 311.

Strik T., Robbesom R., *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherlands International Law Review*, 2024, p. 199.

Thürer D., *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

Tittel-Mosser F., *Mobility Partnership: A Tool for the Externalisation of EU Migration Policy? A Comparative Study of Morocco and Cape Verde*, in Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019, p. 238.

Tittel-Mosser F., *Implementing EU Mobility Partnerships. Putting Soft Law into Practice*, London, New York, 2020.

Tizzano A., *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della C.e.e.*, in *Il Foro italiano*, parte IV, 1971, c. 339.

Tizzano A., *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della C.e.e.*, in *Il Foro italiano*, parte V, 1973, c. 1.

Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377.

Tizzano A., *A proposito dell'inserzione dell'acquis di Schengen nei trattati comunitari: l'accordo "del Consiglio" con Islanda e Norvegia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 521.

Tizzano A., *L'application de la Charte de droit fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 429.

Tomazini de Sousa F., *Who You Gonna Call? Insights from the ECJ's Case C-551/21 on the Signature of International Agreements*, in *European Papers*, 2024, p. 121.

Toso F., *Le Bureau européen d'appui en matière d'asile: représente-t-il une bonne réponse à la demande de solidarité dans les relations extérieures de l'UE?*, in Dony M. (dir.), *La dimension externe*

de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm, Bruxelles, 2012, p. 185.

Trauner F., Kruse I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 411.

Tridimas T., Eeckhout P., *The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism*, in *Yearbook of European Law*, 1994, p. 143.

Tsiliou A., *When Greek Judges Decide whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring too much for EU Law*, in *eumigrationlawblog.eu*, 29 maggio 2018, disponibile *online*.

Tsourdi E., *What Role for the EU as an International Protection Actor? Assessing the External Dimension of the European Asylum Policy*, in Dony M. (dir.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Bruxelles, 2012, p. 147.

Tsourdi E., Thym D., Goldner Lang I., Warin C. (eds.), *Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact*, in *eumigrationlaw.eu*, 2024, disponibile *online*.

Van Panhuys H.F., *The Role of Nationality in International law*, Leiden, 1959.

Van Vooren B., *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 231.

Van Vooren B., *EU External Relations Law and the European Neighborhood Policy: A Paradigm for Coherence*, London, 2012.

Van Vooren B., *The Principle of Pre-emption after Opinion 1/2003 and Coherence in EU Readmission Policy*, in Cremona M., Monar J., Poli S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011, p. 184.

Vavoula N., *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*, in *eumigrationlawblog.eu*, 5 settembre 2018, disponibile *online*.

Vedsted Hansen J., *Asylum Procedures Directive 2013/32/EU*, in Hailbronner K., Thym D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, München, Oxford, Baden-Baden, 2016, p. 1284.

Verellen T., *On Conferral, Institutional Balance and Non-binding International Agreements: The Swiss MoU Case*, in *European Papers*, 2016, p. 1225.

Vernimmen-Van Tiggelen G., *Exercice et conséquences des 'opt-outs'*, in Dony M. (dir.), *L'Espace de liberté, sécurité et justice dans les accords extérieurs de l'Union Europeenne*, Bruxelles, 2012, p. 223.

Vitiello D., *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 163.

Vitiello D., *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2-3, 2016, p. 9.

Vitiello D., *Agencification as a Key Component of the EU Externalisation Toolkit. Observations of a Silent Escape from the Rule of Law*, in Carrera S., den Hertog L., Panizzon M., Kostakopoulou D. (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, p. 125.

Vitiello D., De Capitani E., *Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, in *SIDIBlog*, 6 dicembre 2019, disponibile *online*.

Vitiello D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020.

Vitiello D., *Poteri operativi,* accountability *e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale n. 3, 2023, *Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, p. 459.

Warin C., Zhekova Z., *The Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU: EU External Policy and the Recourse to Non-binding Law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2017, p. 143.

Weis P., *Nationality and Statelessness in international law*, London, 1956.

Wessel R., Marin L., Matera C., *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, in Eckes C., Konstadinides T. (eds.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge, 2011, p. 272.

Wessel R., Sari A., *International Responsibility for EU Military Operations: Finding the EU's Place in the Global Accountability Regime*, in Van Vooren B., Blockmans S., Wouters J. (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 137.

Wessel R., *Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of 'Soft' International Agreements*, in *West European Politics*, 2021, p. 72.

Wouters J., Ovádek M., *Bilateral Cooperation between the European Union and Mediterrean Countries: An Introduction to the Institutional Framework and Key Issues*, in Ippolito F., Borzoni G., Casolari F. (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, p. 109.

Wouters J., Hoffmeister F., De Baere G., Ramopoulos T. (eds.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, 2021.

ISBN 978-88-6938-520-9