

# **CRIO** **PAPERS**

**N°.70**

**RUGGERO LEOTTA**

**L'ESTERNALIZZAZIONE  
DELLE FRONTIERE IN EUROPA**

© 2022 Ruggero Leotta

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series ISSN: 2037-6006  
The School of Laws  
University of Catania  
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor  
Rosario Sapienza

Editorial Staff  
Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,  
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project  
Ena Granulo [www.studioen.it](http://www.studioen.it)

*Sommario: 1. Premessa – 2. La dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell'UE- 2.1. Segue: dal vertice di Tampere al Programma dell'Aja-2.2. Segue: la dimensione esterna nel GAM-3. L'Agenda europea sulla migrazione-3.1.Segue: la Dichiarazione UE-Turchia-3.1.1.Segue: profili di criticità e compatibilità con il diritto dei rifugiati- 4. Il nuovo quadro di partenariato dell'UE con i paesi terzi-4.1. Segue: il Memorandum di Intesa tra Italia e Libia-4.2. Segue: i costi dell'esternalizzazione nel mediterraneo: violazione dei diritti umani in Libia e i profili responsabilità dell'Italia. 5.Riflessioni conclusive: la crisi del divieto di refoulement.*

## **1. Premessa**

Durante gli ultimi 20 anni, l'Unione europea ha dedicato ingenti sforzi diretti alla costruzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia, “*che fosse libero e giusto, ma soprattutto sicuro*”<sup>1</sup>. Tale enfasi ha contribuito ad incanalare l'attenzione delle Istituzioni europee e degli Stati membri verso soluzioni dirette a rafforzare i meccanismi di sorveglianza alla frontiera esterna, in particolare nei suoi segmenti più vulnerabili e permeabili agli attraversamenti illegali e clandestini<sup>2</sup>.

Infatti, se da un lato l'ordinamento UE, nella sua continua evoluzione, ha offerto, e continua ad offrire, un complesso di diritti ai migranti e ai rifugiati arrivati sul proprio territorio, al contempo sono molti gli strumenti creati per prevenirne l'arrivo, come, ad esempio, la politica comune dei visti, la creazione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (Frontex) e la conclusione di accordi di riammissione per promuovere il ritorno dei cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente nel territorio dell'UE<sup>3</sup>. Entrambi gli obiettivi

---

<sup>1</sup> VITIELLO, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in CHERUBINI, *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, Roma, 2015, p. 163.

<sup>2</sup> CHERUBINI, *La cooperazione fra l'Unione europea e i paesi del Nordafrica nella lotta all'immigrazione irregolare*, in ANGHELONE, UNGARI (a cura di), *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2014*, DateneWS, Roma 2014. pp. 24-25.

<sup>3</sup> STRIK, *Migration deals and responsibility sharing: can the two go together?*, in , CARRERA, VARA, STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham – Northampton, 2019, p. 58.

hanno, quindi, finito per aumentare l'importanza della cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione, in particolare quelli di transito che condividono le proprie frontiere con l'UE. Ciò si pone in linea con l'obiettivo di creare una "zona cuscinetto" lungo i propri confini, impegnando i paesi vicini a riammettere i migranti che sono passati attraverso il loro territorio nel cammino verso l'Unione<sup>4</sup>.

Guardando alla generalità dei meccanismi adoperati per questo specifico scopo, alcuni autori hanno evidenziato il processo di "esternalizzazione" della gestione delle migrazioni e dell'asilo avvenuto in Europa a partire dalla fine del XX secolo e rafforzatosi nel corso del XXI<sup>5</sup>. Al riguardo, si sottolinea come la dimensione esterna delle politiche d'immigrazione e asilo dell'UE si sia sviluppata rapidamente attraverso accordi di cooperazione che cercano di coinvolgere gli stati d'origine e transito delle migrazioni nel controllo dei flussi migratori e che il risultato di questo approccio sia stato, di fatto, un sempre maggiore spazio di manovra a favore dell'UE nel controllo extraterritoriale dei movimenti migratori<sup>6</sup>.

Il modello di esternalizzazione, altrimenti denominato "*outsourcing*", affonda, invero, le proprie radici nell'ambito delle scienze economiche, ove consiste nel ricorrere da parte delle imprese, ai fini della realizzazione di alcuni segmenti produttivi, ad altre imprese<sup>7</sup>. Si tratta, peraltro, di un modello economico che trova la propria applicazione anche in altri contesti, quali, ad esempio l'affidamento, da parte degli Stati, della gestione di alcuni servizi pubblici a imprese private straniere<sup>8</sup>. Nell'ambito del diritto internazionale delle migrazioni, il modello dell'esternalizzazione consiste, invece,

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 59.

<sup>5</sup> *Ex multis* LAVENEX, *Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control*, (2006) 29 *Western European Politics* 329-50; CHERUBINI, *Le migrazioni in Europa*, cit., MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017; RYAN, MITSILEGAS (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers 2010; CARRERA, HERTOOG, PANIZZON, KOSTAKOPOULOU, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2019.

<sup>6</sup> LAVENEX, *op. cit.*, p. 332.

<sup>7</sup> PASCALE, "Esternalizzazione" delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle gross violation dei diritti umani commesse in Libia, *Studi sull'integrazione europea*, XIII (2018), p. 416.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

nella tendenza generale degli Stati “to extend the reach of migration control to destinations outside its territory and to employ agents other than the state’s own authorities”<sup>9</sup>. Si tratta dunque di un processo in virtù del quale un attore (in questo caso, l’UE), mediante negoziati internazionali, è in grado di ottenere un “controllo remoto”<sup>10</sup> delle frontiere di altri attori (i Paesi terzi)<sup>11</sup>. Parte della dottrina definisce, invece, l’esternalizzazione dei controlli alla frontiera in base a quattro dimensioni: spaziale, relazionale, funzionale e strumentale<sup>12</sup>. Il controllo remoto dei confini si configurerebbe, dunque, come una politica di controllo dei flussi migratori che si caratterizza per essere effettuata geograficamente lontano dal luogo del confine c.d. tradizionale; in cui entrano in gioco più attori (nazionali, sovranazionali, pubblici e privati) che si relazionano secondo molteplici modalità (unilateralmente, ad esempio nel caso dei respingimenti in alto mare, oppure bilateralmente o multi-lateralmente nel caso dei dialoghi e degli accordi). Per la “dimensione funzionale”, l’esternalizzazione, inoltre, permetterebbe una riduzione del “carico” e della responsabilità – in termini non solo economici, ma anche etici – per i Paesi di destinazione europei in ordine alla gestione delle migrazioni, oltre che una riduzione dei costi derivanti dalla gestione degli arrivi, determinata dall’effetto deterrente dell’anticipazione dei controlli. La dimensione “strumentale” invece, si riferirebbe alla varietà degli strumenti politici, amministrativi e legislativi – come le normative sui visti o gli accordi di riammissione - utilizzati dagli Stati membri e dall’Unione Europea nel programma di esternalizzazione delle frontiere<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> GAMMELTOFT-HANSEN, *Access to Asylum.*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 2.

<sup>10</sup> Dobbiamo il termine “*remote control*” a ZOLDBERG, *The archeology of remote control*, in FAHRMEIR, FARON, WEILS (eds) *Migration control in the north atlantic World: The evolution of state practices in Europe and in United States from the french revolution to the inter-war period*, New York, Berghan books, 2003.

<sup>11</sup> BALZACQ, *Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs*, in BALZACQ (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*. Hampshire, 2009, p. 2.

<sup>12</sup> ZAIOTTI, *Mapping remote control: the externalization of migration management in the 21<sup>st</sup> Century*, in ZAIOTTI (ed.) *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of “remote control” practises*, Routledge, 2016.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Nonostante le differenti terminologie impiegate per descrivere il fenomeno, sembrerebbe comunque potersi configurare un concetto di esternalizzazione comune alle definizioni prese in considerazione, che vede una sinergia di attori diversi, anche connotati da interessi diversi, nella gestione delle migrazioni. Essa è volta a bloccare preventivamente - lontano dal confine “territoriale” - i flussi migratori e sarebbe capace, in un'ottica economica, di “massimizzare i profitti” degli stati di destinazione, ossia di condividere i costi della gestione con i Paesi d'origine e transito<sup>14</sup>.

In conclusione, sembra che le politiche migratorie e d'asilo implementate a livello transnazionale e internazionale acquisiscano quel carattere di *sconfinatezza* con cui parte della dottrina descrive la capacità del diritto - transnazionale e internazionale – di superare i confini territoriali dello Stato creando nuovi *spazi* giuridici valevoli non più, soltanto, per lo Stato che quei confini delimitano<sup>15</sup>. Questi nuovi spazi giuridici, pensati in occasione di vertici con la partecipazione di autorità governative e istituzioni internazionali, e strutturati per mezzo di accordi bilaterali o multilaterali e strumenti regolatori apparentemente non vincolanti<sup>16</sup>, comportano la necessaria rottura, di due tipi di rapporti tipici dello Stato territoriale: il rapporto esterno-interno (ossia il legame tra diritto e territorio) e il rapporto pubblico-privato<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, si veda anche LEMBERG-PEDERSEN, *Losing the right to have rights: EU externalization of borders control*, in E. André Andersen e E. Maria Lassen (ed) *Europe and the Americas: Transatlantic approaches to human rights*, Leiden, 2015

<sup>15</sup> Ferrarese, *Diritto sconfinato, Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Bari, Laterza, 2006. pp. 29-33.

<sup>16</sup> Ci si riferisce ai c.d. “*Soft international agreements*” che la dottrina definisce come “*non-binding instruments, which are often formally designated as memoranda of understanding, joint declaration, joint actions, joint codes of conduct, or similar terms*”. Si veda a proposito VARA, *Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU*, in CARRERA, VARA, STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham – Northampton, 2019, pp. 21-38, ed inoltre: OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1 (2020), pp. 569-601.

<sup>17</sup> RUGGIE, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in *International Organization*, vol.47 n.1/ 2003. p. 143.

## 2. La dimensione esterna della politica di immigrazione e di asilo dell'UE

La storia dell'azione esterna dell'Unione europea (UE) in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione è piuttosto recente<sup>18</sup>, ma l'idea che la collaborazione con i Paesi terzi fosse essenziale al fine del perseguimento dell'ordine pubblico europeo inizia a farsi strada ben prima della formale attribuzione alla Comunità europea (CE) delle relative competenze<sup>19</sup>. Nel 1991, infatti, la Commissione, in una comunicazione sull'immigrazione<sup>20</sup>, manifestava per la prima volta l'ambizione della Comunità Europea ad impegnarsi in tale forma di collaborazione. Tale impegno veniva messo per iscritto, dai capi di Stato e di Governo, l'anno successivo in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo<sup>21</sup>, profetizzando quella che verrà, in seguito, indicata come soluzione preferibile, ovvero una strategia in materia migratoria che riuscisse a conciliare un approccio securitario, incentrato sulla lotta all'immigrazione irregolare, con uno di carattere "preventivo", volto invece all'individuazione e al contrasto delle cause generatrici dei flussi migratori attraverso gli strumenti della cooperazione economica e dell'aiuto allo sviluppo<sup>22</sup>. Ciò che richiedeva il Consiglio era dunque un

---

<sup>18</sup> Si noti che, antecedentemente all'entrata in vigore del trattato di Maastricht (c.d. periodo della cooperazione intergovernativa informale), nella materia oggetto di trattazione, sono stati conclusi: (i) la convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo (1990; GU C 254 del 19.8.1997), nel quadro della cooperazione politica europea (CPE); (ii) l'accordo di Schengen (1985) e la successiva convenzione applicativa (1990), al di fuori del quadro giuridico comunitario. Per una descrizione puntuale di questa fase, si veda PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2011, p. 9.

<sup>19</sup> Per il concetto di "ordine pubblico europeo", si vedano, *inter alia*, LAVENEX S., WALLACE W., *Justice and Home Affairs, Towards a "European Public Order"*, in WALLACE H., WALLACE W., POLLAK M., *Policing Making in the European Union*, Oxford, 2005, p. 468 e KAUNERT C., *The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a "European Public Order"*, in *European Security*, 2005, vol. 14, pp. 459-483.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *sull'immigrazione*, 23 ottobre 1991, SEC(1991) 1855 def.

<sup>21</sup> Consiglio europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, conclusioni della Presidenza, Allegato n. 5 della parte A, *Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione*, punto iii).

<sup>22</sup> Si noti che, la dottrina giuridica ha collocato sotto l'approccio cosiddetto di prevenzione anche i programmi di protezione dei richiedenti asilo nelle regioni d'origine (PPR). Per una definizione puntuale degli approcci del controllo e della prevenzione, meglio noti come "control approach" e "root

rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri ai fini del contrasto ai c.d. migranti irregolari e, al contempo, una sorta di consolidamento dei rapporti con gli Stati terzi per permetterne la riammissione; rapporti, questi, che ormai sembrano rappresentare per l'Europa il necessario punto di partenza per affrontare le politiche d'immigrazione e asilo.

Diversamente da quanto auspicato<sup>23</sup>, l'istituzionalizzazione del metodo della cooperazione intergovernativa nel settore della giustizia e degli affari interni, realizzata nel 1993 a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht<sup>24</sup>, non consentiva alla Comunità di onorare l'impegno assunto. In assenza di una esplicita attribuzione di competenze, infatti, il "terzo pilastro" (titolo VI TUE)<sup>25</sup> non costituiva il quadro giuridico adeguato per la conclusione di accordi di cooperazione tra l'UE e i Paesi terzi, di origine o di transito. In questo contesto, consapevole della necessità e dell'urgenza di uno sviluppo in parallelo delle due dimensioni (interna ed esterna) della politica migratoria dell'Unione<sup>26</sup> e forte delle importanti modifiche ai trattati CE e UE predisposte nel

---

*causes approach*", si vedano BOSWELL., *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, in *International Affairs*, Vol. 79, Issue3, 2003, pp. 619-638 e HADDAD, *The External Dimension of EU Refugee Policy: a New Approach to Asylum?*, in *Government and Opposition*, 2008, pp. 190-205.

<sup>23</sup> Si veda: Consiglio europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, conclusioni della Presidenza, Allegato n. 5 della parte A, *Dichiarazione sui principi che disciplinano gli aspetti esterni della politica dell'immigrazione*, punto x).

<sup>24</sup> Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993; come noto il TUE ha aggiunto al sistema già esistente della "Comunità" due nuove forme di cooperazione tra i governi degli Stati membri (politica estera e di sicurezza comune o PESC e giustizia e affari interni o GAI), dando così vita alla c.d. struttura a tre "pilastri": pilastro comunitario (o primo pilastro), pilastro PESC (o secondo pilastro) e pilastro GAI (o terzo pilastro).

<sup>25</sup> "Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni", artt. K-K9.

<sup>26</sup> Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *sulle politiche d'immigrazione e asilo*, 23 febbraio 1994, COM(1994) 23 def. In questo contesto va altresì ricordato che nel 1998 la Presidenza austriaca dell'Unione europea presentava un rapporto riservato (*Documento di strategia sulla politica dell'UE in materia d'immigrazione e di asilo*, 1° luglio 1999, 9809/98, Ck4-27-

ASIM 170) nell'ambito del quale suggeriva di condizionare gli aiuti economici e allo sviluppo destinati ai Paesi terzi al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di immigrazione e, a tal fine, organizzava detti Paesi in quattro cerchi concentrici.



corso dell'ultima conferenza intergovernativa (CIG)<sup>27</sup>, sul finire del 1998 il Consiglio dell'Unione dava mandato ad un gruppo di lavoro, il Gruppo "asilo e migrazione"<sup>28</sup>, di individuare un elenco di Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori e, successivamente, di predisporre con questi dei piani d'azione<sup>29</sup>; si trattava di accordi non vincolanti volti essenzialmente a fronteggiare il problema migratorio nel pieno rispetto di “*un'impostazione comune ed integrata*”, calibrata sulla situazione del singolo Paese interessato<sup>30</sup>. In definitiva, come affermato in dottrina, si finiva per demandare, a tale Gruppo, l'incarico di sbloccare l'*impasse* istituzionale e d'iniziare a preparare il terreno per la futura creazione di una “*politica estera in materia d'immigrazione*”<sup>31</sup>. Il punto di svolta nel percorso che ha condotto all'emergere di tale politica va, tuttavia, collocato nell'anno successivo, il 1999, e attribuito all'entrata in vigore del trattato di

---

<sup>27</sup> Trattasi della CIG, lanciata il 29 marzo 1996 in occasione del Consiglio europeo di Torino, che ha condotto alla firma e alla successiva ratifica del trattato di Amsterdam.

<sup>28</sup> Il Gruppo ad alto livello "asilo e migrazione", meglio noto con l'espressione inglese “*High Level Working Group on Asylum and Migration*” o “HLWG”, è stato istituito dal Consiglio affari generali del 6/7 dicembre 1998 (comunicato stampa, doc. 13677/98, Presse 431), facendo seguito alla proposta avanzata nel medesimo anno dal governo olandese (13344/98 JAI 37 AG 15). Trattasi di un organo di matrice interdisciplinare che si compone di funzionari ad alto livello dei singoli Stati membri e della Commissione.

<sup>29</sup> Nei primi anni di attività l'HLWG ha dato vita a piani d'azione con l'Afghanistan, l'Iraq, la Somalia, lo Sri Lanka e il Marocco (adottati dal Consiglio europeo di Tampere) e al piano per l'Albania e le aree circostanti (adottato successivamente a causa della crisi in Kosovo). Detti piani, ancorché non vincolanti, sono stati sottoposti a dure critiche iniziali, in quanto redatti esclusivamente da funzionari UE addetti agli affari interni, senza la consultazione dei governi dei Paesi terzi interessati e in assenza di una adeguata copertura finanziaria.

<sup>30</sup> Consiglio affari generali, 2148a sessione, Bruxelles, 6/7 dicembre 1998, *Task force “asilo e immigrazione”*, PRES/98/431 del 2 febbraio 1999.

<sup>31</sup> PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, cit., p. 590 e *ivi* nota n. 708. Sull'assenza di un'autonoma politica estera in materia migratoria cfr. Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, 19-20 giugno 2000, conclusioni della Presidenza, SN 200/1/00 REV 1, ed *ivi* il *Documento sulle priorità e obiettivi dell'Unione europea per le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni* (n. 7653/00), ai sensi del quale: “[d]eveloping the JHA external dimension is not an objective in itself. Its primary purpose is to contribute to the establishment of an area of freedom, security and justice. The aim is certainly not to develop a “foreign policy” specific to JHA. Quite the contrary (...)”.

Amsterdam<sup>32</sup>. Come messo in evidenza nel piano d'azione ad esso relativo<sup>33</sup>, infatti, le modifiche introdotte ad Amsterdam hanno dotato l'Unione del quadro necessario per realizzare l'obiettivo del suo sviluppo in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In primo luogo, il trasferimento al “primo pilastro” (parte III, titolo IV TCE)<sup>34</sup> delle politiche relative ai controlli alle frontiere<sup>35</sup>, all'asilo e all'immigrazione ha consentito di dotare la Comunità – entro i limiti del principio giurisprudenziale delle competenze esterne implicite<sup>36</sup> e alle condizioni fissate dall'art. 300 TCE<sup>37</sup> – della competenza ad agire sulla scena internazionale in dette materie. In secondo luogo, l'integrazione nel

---

<sup>32</sup> Il trattato di Amsterdam venne firmato il 2 ottobre 1997 dai ministri degli affari esteri dei quindici Stati membri dell'allora Comunità europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>33</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione, *sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, GU C 19 del 23.6.1999, approvato dal Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998.

<sup>34</sup> “*Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*”, artt. 61-69 TCE.

<sup>35</sup> Si ricordi che, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, il metodo comunitario trovava già applicazione rispetto a specifici aspetti relativi alla politica dei visti (i.e. l'indicazione dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e l'instaurazione di un modello uniforme per i visti; art. 100, lett. c e d TCE). Il modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi è stato tuttavia istituito solo successivamente all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, con il regolamento (CE) n. 1030/2002.

<sup>36</sup> Cfr. sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETR)*, in *Racc.* p. 263 e 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6-76, *Kramer e a.*, in *Racc.* p. 1279 nonché pareri 1/76 del 26 aprile 1977, *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, in *Racc.* p. 741 e 1/03 del 7 febbraio 2006, *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*, in *Racc.* p. I-1145. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il principio di origine giurisprudenziale è stato consacrato dall'art. 216 TFUE

<sup>37</sup> Conformemente alla procedura di cui all'art. 300 TCE, ogni decisione adottata dal Consiglio (apertura dei negoziati, firma e conclusione dell'accordo internazionale) nei settori contemplati dal titolo IV TCE deve essere approvata all'unanimità (art. 300, par. 2, TCE), previa consultazione del Parlamento europeo (art. 300, par. 3, TCE). Occorre, infatti, rammentare che, sul piano interno, nei menzionati settori il Consiglio doveva continuare a deliberare all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (i.e. fino al 1° maggio 2004), decorso il quale, salvo l'eccezione prevista dall'art. 67, par. 4, TCE, poteva decidere all'unanimità se assoggettare tutti o parte dei detti settori alla procedura di co-decisione con voto a maggioranza qualificata (art. 67, par. 2, TCE).

trattato CE di parte dei progressi ottenuti nel quadro della cooperazione Schengen (il c.d. *acquis* di Schengen) ha permesso di fornire alla Comunità una base giuridica solida su cui incardinare ulteriori sviluppi<sup>38</sup>. A partire dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, infatti, la Comunità ha provveduto ad inserire le questioni migratorie tra le priorità della sua agenda in materia di politica estera e ha dato l'avvio alla prassi della programmazione quinquennale delle azioni strategiche da condurre in collaborazione con i Paesi terzi di origine o di transito.

## **2.1 segue: dal Vertice di Tampere al “Programma dell’Aja”**

La prima fase dell’evoluzione della c.d. dimensione esterna di immigrazione e asilo dell’Unione si apre in occasione del già menzionato Vertice di Tampere<sup>39</sup>, svoltosi il 15-16 ottobre 1999, ove i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, riuniti in una seduta straordinaria del Consiglio europeo, davano il via alla creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, indicando le priorità di azione e gli orientamenti programmatici che sarebbero stati validi per il quinquennio successivo. Nasceva così il c.d. programma di Tampere, grazie al quale faceva ingresso, seppur implicitamente<sup>40</sup>, la dimensione esterna della politica migratoria UE. Nonostante il cauto approccio terminologico<sup>41</sup>, il programma fa esplicito riferimento ad “*un’azione esterna di maggiore*

---

<sup>38</sup> Cfr. protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (sezione B, “*Protocolli allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea*”). L’inserimento dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico e istituzionale della CE è stato completato con l'adozione da parte del Consiglio delle decisioni nn. 1999/435/CE e 1999/436/CE del 20 maggio 1999 (GU L 176 del 10.7.1999, pp. 1-30), che, laddove necessario, hanno individuato per ciascun elemento dell'*acquis* la base giuridica corrispondente nei trattati CE e UE.

<sup>39</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, conclusioni della Presidenza, SN 200/99.

<sup>40</sup> Diversamente dai programmi che lo seguiranno, in quello di Tampere l’espressione “dimensione esterna” non viene, infatti, mai utilizzata.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

*incisività*<sup>42</sup>”, ed, in particolare, nell’ambito delle politiche comuni in materia di asilo e migrazioni, individua il primo elemento di azione nello sviluppo del “*partenariato con i paesi terzi di origine*”<sup>43</sup>, in quanto strumento idoneo alla “*promozione dello sviluppo comune*”<sup>44</sup>. In altri termini, facendo seguito agli inviti formulati negli atti adottati prima dell’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, e forte delle possibilità da quest’ultimo offerte, il programma di Tampere riconosceva al partenariato con i Paesi terzi e, conseguentemente, all’operato del Gruppo ad alto livello "asilo e migrazione"<sup>45</sup>, il ruolo di strumento privilegiato della politica migratoria dell’UE. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo si traducono, sostanzialmente, in un invito rivolto all’Unione e agli Stati membri ad affrontare il fenomeno migratorio mediante un approccio improntato alla “*prevenzione*”<sup>46</sup>, ovvero sia attraverso l’utilizzo di tutti gli strumenti di cui l’Unione dispone in materia di azione esterna, con il fine ultimo di eliminare, o quantomeno attenuare, le condizioni di disagio che finiscono per affliggere i cittadini dei Paesi terzi e che sono causa dei flussi di migrazione che conducono alle porte dell’Unione. In tale direzione si colloca l’invito, diretto al 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*”<sup>47</sup>. Anche in altri punti delle stesse conclusioni, dedicati più esplicitamente alla lotta contro l’immigrazione clandestina e ai reati internazionali ad essa collegati, viene richiamata la necessità per gli Stati di origine e transito di adempiere ai loro obblighi di riammissione nei confronti dell’Unione e degli Stati membri<sup>48</sup>. Sulla base di tali indicazioni, il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI), del 2 dicembre 1999 adottava, inoltre, una decisione volta a

---

<sup>42</sup> I capisaldi del programma di Tampere sono, infatti: a) politica comune dell’UE in materia di asilo e migrazione; b) un autentico spazio di giustizia europea; c) lotta a livello dell’Unione contro la criminalità; d) azione esterna di maggiore incisività

<sup>43</sup> Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, *cit.*, punto 8.

<sup>44</sup> *Ivi*, par. I., punto 11

<sup>45</sup> Si noti che il Consiglio europeo di Tampere ha approvato i piani d’azione già conclusi dal Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" e ne ha prolungato il mandato

<sup>46</sup> Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, *cit.*, punto 11.

<sup>47</sup> *Ivi*, punto 27.

<sup>48</sup> *Ivi*, punto 26.

definire un modello europeo di clausole di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi misti<sup>49</sup>, conferendo autonoma facoltà di concludere accordi di riammissione alla Comunità europea. Nello specifico, le clausole-tipo decise dal Consiglio prevedevano che la Comunità europea e lo Stato terzo cooperassero al fine di prevenire e controllare l'immigrazione clandestina; il paese terzo, dunque, avrebbe acconsentito a riammettere i propri cittadini presenti illegalmente nel territorio di uno Stato membro, su richiesta di quest'ultimo e senza ulteriori formalità<sup>50</sup>. Tuttavia, come sottolineato da parte della dottrina, i capi di Stato e di governo riuniti a Tampere, nonostante l'individuazione dei principi guida della neonata azione esterna in materia migratoria, non si dimostrarono capaci di dar loro seguito attraverso adeguate iniziative concrete<sup>51</sup>.

Ai successivi appuntamenti di Siviglia<sup>52</sup> e Salonicco<sup>53</sup>, il Consiglio europeo, deciso ad accelerare l'attuazione del programma di Tampere, decideva di persistere nella ricerca di un equilibrio tra due categorie di azioni, ritenute egualmente indispensabili; da un lato quelle improntate ad una logica di controllo<sup>54</sup> e dall'altro quelle miranti alla prevenzione del fenomeno migratorio<sup>55</sup>, prospettando la possibilità di una cooperazione bidirezionale con i Paesi terzi, volta sia a combattere l'immigrazione clandestina che a tracciare dei canali di migrazione "legale"<sup>56</sup>. Finiva, dunque, per essere ribadita, ancora una volta l'esigenza di realizzare un'integrazione tra le politiche migratorie e quelle

---

<sup>49</sup> Conclusioni Consiglio Giustizia e Affari Interni, 2 dicembre 1999, punto 3.

<sup>50</sup> OTTAVIANO, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 101.

<sup>51</sup> BOSWELL, *op.cit.*, pp. 632-635.

<sup>52</sup> Consiglio europeo di Siviglia, 21-22 giugno 2002, conclusioni della Presidenza, doc. 13463/02.

<sup>53</sup> Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, conclusioni della Presidenza, 11638/03, POLGEN 55.

<sup>54</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *cit.*, in particolare il punto 33 ove viene sottolineato che "un approccio integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina [deve] restare l'obiettivo costante dell'Unione europea a lungo termine". Si vedano, inoltre, le Conclusioni del successivo Consiglio Europeo di Salonicco, ove al punto 19 viene aggiunta alla precedente formula un ulteriore elemento: "[i]l dialogo e le azioni dell'UE nei confronti dei paesi terzi nel settore della migrazione devono iscriversi in un approccio generale e globale, integrato ed equilibrato, che deve essere differenziato tenendo conto della situazione esistente nelle varie regioni ed in ogni singolo paese partner".

<sup>55</sup> Ivi, punto 28.

<sup>56</sup> Consiglio europeo di Salonicco, *cit.*, p. 9

rivolte alla promozione e sviluppo delle risorse economiche degli Stati terzi di origine o di transito dei flussi migratori<sup>57</sup>, con la ferma intenzione, peraltro, di far ricorso all’inserimento di clausole sulla gestione congiunta di tali flussi e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione illegale in ogni futuro accordo di cooperazione, associazione o equivalente<sup>58</sup>. Siffatte previsioni, tuttavia, non avevano dato luogo all’introduzione di quadri generali entro cui calare tali clausole sino al novembre 2004, quando il Consiglio europeo, nell’ambito del c.d. Programma dell’Aja, ha riconosciuto natura prioritaria alla conclusione di accordi di riammissione<sup>59</sup>, nell’ambito di un approccio globale in materia di immigrazione e mobilità, attribuendo valore strategico prioritario ai paesi alle frontiere esterne dell’Unione<sup>60</sup>.

Il programma dell’Aia, infatti, schiude, a questo punto definitivamente, un nuovo ambito dell’azione dell’Unione in materia di politica migratoria, vale a dire la dimensione esterna, superando il cauto approccio terminologico seguito nel programma di Tampere e riservando ad essa uno spazio a sé stante, giustappunto intitolato “*Dimensione esterna dell’asilo e della migrazione*”<sup>61</sup>. In linea con l’impostazione suggerita dal Consiglio

---

<sup>57</sup> MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017, pp. 26-27.

<sup>58</sup> Consiglio europeo di Siviglia, *cit.* p. 27.

<sup>59</sup> La Commissione europea arrivò ad ipotizzare l’introduzione di uno speciale rappresentante per la politica di riammissione nell’ambito della priorità dedicata al rafforzamento della libertà, fra le misure di contrasto all’immigrazione illegale; si veda Commissione europea, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 10 maggio 2005, COM (2005) 184 def., *Il programma dell’Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l’Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, p. 2.3.3.

<sup>60</sup> Commissione europea, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, 30 novembre 2005, COM (2005)621 def., *Priorità d’azione per rispondere alle sfide dell’immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court*; Id. comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, 30 novembre 2006, COM (2006) 735 def., *L’approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*.

<sup>61</sup> Il programma dell’Aia affronta tutti gli aspetti delle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, definendo sia orientamenti generali (tutela dei diritti fondamentali, attuazione, valutazione e riesame) che orientamenti specifici (rafforzamento della libertà, rafforzamento della sicurezza, rafforzamento della giustizia e relazioni esterne). Sotto la rubrica “rafforzamento della libertà” vengono collocati i seguenti paragrafi: cittadinanza dell’Unione (par. 1.1); politica in materia di asilo, migrazione e frontiere (par. 1.2); regime europeo comune in materia di asilo (par. 1.3); migrazione legale e lotta al lavoro illegale (par. 1.4); integrazione dei cittadini di paesi terzi (par. 1.5); dimensione esterna dell’asilo e della migrazione (par. 1.6); gestione dei flussi migratori (par. 1.7).

europeo di Salonicco e da alcune comunicazioni della Commissione<sup>62</sup>, il nuovo programma pluriennale sosteneva l'idea secondo cui ogni aspetto della politica migratoria dell'UE – migrazione legale, integrazione dei cittadini non-UE, migrazione illegale – dovesse trovare una sua precisa disciplina negli accordi internazionali con i Paesi terzi di origine o di transito dei flussi migratori, costituendo tale collaborazione elemento cruciale e funzionale all'efficacia globale dell'azione dell'Unione.

Immancabilmente, quindi, il programma tornava a sottolineare l'importanza che l'Unione adottasse un approccio coerente tra l'azione in materia di politica migratoria e ogni altra politica rilevante delle sue relazioni esterne. Al contrario, invece, sono rari i riferimenti e gli spazi dedicati alla tutela dei diritti umani; ciò da un lato evidenzia il bisogno dell'Unione di affrontare in via prioritaria l'emergenza relativa alla dimensione della sicurezza, dall'altro suggerisce che il tema non costituiva una priorità al centro delle preoccupazioni dell'Unione<sup>63</sup>.

## 2.2 segue: La dimensione esterna nel GAM

Poco più tardi, nel 2005, con il *Global Approach to Migration (GAM)*<sup>64</sup> l'Unione Europea riafferma l'importanza strategica della cooperazione con i Paesi terzi e imposta una *Partnership on Migration, Mobility and Employment* tra Africa e UE<sup>65</sup>.

In questo contesto, insieme al binomio migrazioni-sicurezza inizia a emergere un'ulteriore connessione tra “premi” o benefici offerti ai Paesi di origine e transito e il controllo dei flussi migratori e delle frontiere. Compresa, infatti, la difficoltà

---

<sup>62</sup> Si vedano, *inter alia*, la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *su immigrazione, integrazione e occupazione*, 3 giugno 2003, COM(2003) 336 def., nonché le già citate comunicazioni, *Integrare le questioni connesse all'emigrazione* COM(2002) 703 def. e *Verso regimi di asilo più accessibili*, COM(2003) 315 def.

<sup>63</sup> MARTENCZUK, *Migration Policy and EU external relations*, in AZOULAI, DE VRIES (eds.), Oxford, 2014, p.69.

<sup>64</sup> Commission, *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow-up to Hampton Court*, COM (2005), 621 final, adopted by the European Council of 15-16 December 2005.

<sup>65</sup> Nel 2011, l'Unione

dell'applicazione degli accordi di riammissione frutto dei programmi precedenti, viene previsto che negli accordi conclusi nell'alveo del GAM, la cooperazione in materia migratoria e di riammissioni diventi condizione per la conclusione di accordi commerciali e di cooperazione allo sviluppo<sup>66</sup>.

Viene, dunque, prevista una cooperazione globale tra UE/Stati membri e Stati partner di natura prevalentemente condizionale, poiché gli interessi divergenti delle due parti trovano, in questo contesto, un terreno comune, costituito dall'interesse dell'UE alla gestione delle migrazioni e dall'interesse degli Stati terzi a essere riconosciuti come partner commerciali dell'Unione o, in alternativa, a ricevere aiuti e finanziamenti<sup>67</sup>. In altre parole, la cooperazione di natura condizionale delineata dall'Unione, consiste in un'erogazione di assistenza e finanziamenti ai Paesi terzi *“in return for their cooperation on readmission and reducing illegal migration flows”*<sup>68</sup>

I temi, dunque, della lotta all'immigrazione irregolare e delle riammissioni continuano ad essere ricorrenti nel quadro delle politiche migratorie europee, ma, vista l'inefficacia dei tradizionali accordi di riammissione, l'UE inizia a imporli dentro programmi più ampi come condizione per la cooperazione in altre materie<sup>69</sup>.

La dottrina ha catalogato tali strumenti in base ad un criterio che *“fotografa, piuttosto fedelmente, la ratio generale che ha spinto questa organizzazione a muoversi in tal senso”*, ovvero *“il criterio della finalità oggettiva della forma di cooperazione”*<sup>70</sup>. La maggior parte di essi è volta a prevenire i flussi di immigrazione irregolare, taluni,

---

<sup>66</sup> Akkerman, *Expanding the fortress, the policies, the profiteers, and the people shaped by EU's border externalization programme*, Amsterdam, Transnational Institute and Stop Wapenhandel, Maggio 2018.

<sup>67</sup> BETTS, MILNER, *The Externalization of EU Asylum Policy: The Position of African States*, Centre on Migration, Policy and Society Working paper no. 36, 2006, p. 9.

<sup>68</sup> EU Commission, *Study on the links between legal and illegal migration*, COM (2004) 412 final, Brussel, 4 giugno 2004.

<sup>69</sup> CASAS-CORTES, COBARRUBIAS, PICKLES, *Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization*, in *Antipode* Vol. 47 No. 4 2015, pp. 894–914, e p. 904.

<sup>70</sup> CHERUBINI, *Una valutazione complessiva dell'azione esterna dell'Unione per la lotta all'immigrazione irregolare*, in CHERUBINI, *op. cit.*, p. 280.



invece, intervengono in un momento successivo a quello dell'ingresso irregolare o della sopraggiunta irregolarità del soggiorno<sup>71</sup>.

La finalità preventiva si coglie anche in quelle forme di cooperazione economica che, pur collocandosi in una cornice volta al contrasto dell'immigrazione clandestina, declinano un “*diritto dei popoli allo sviluppo*”<sup>72</sup>, creando nei paesi di origine dei flussi migratori delle condizioni socio-economiche tali da disincentivare gli spostamenti. Sono accordi, questi, condizionati e asimmetrici: condizionati perché costituiscono l'asse portante di un sinallagma che lega agevolazioni a cooperazione a scapito però, come si vedrà più avanti, dei diritti dei migranti, minacciati questi dall'incertezza e ambiguità degli strumenti di *soft law*<sup>73</sup> e dal tentativo europeo di bloccare anticipatamente la loro fuga o, più semplicemente, il loro viaggio verso l'Europa<sup>74</sup>. Si parla, inoltre, di asimmetria perché una delle due parti gode di una posizione privilegiata e, per certi versi, dominante (basti pensare al potere economico) nell'imporre condizioni<sup>75</sup>. In altre parole, i benefici offerti dall'Unione sono necessari e strumentali a persuadere lo Stato terzo interessato a concludere accordi di cooperazione in materia di immigrazione irregolare, secondo un approccio definito come “*carrot and stick strategy*”<sup>76</sup>.

Ciononostante, gli accordi che esprimono un compromesso fra l'interesse dell'UE a fermare i movimenti migratori e quello dei Paesi terzi a ricevere dei “premi”, hanno riscosso un discreto successo in entrambe le parti contraenti. Tanto più che, per esortare i Paesi terzi a concludere accordi di riammissione, l'UE prevede programmi specifici

---

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> VILLANI, *Il diritto allo sviluppo: diritto umano e dei popoli*, in Aa. Vv., *Il sistema universale dei diritti umani all'alba del XXI secolo. Atti del Convegno nazionale per la celebrazione del 50esimo Anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, Roma, 10- 11 dicembre 1998, SIOI, Roma, 1999, p. 99.

<sup>73</sup> Si veda *supra* nota 16.

<sup>74</sup> Così RESLOW, *Transformation or continuity? EU external migration policy in the aftermath of the migration crisis*, in CARRERA, VARA, STRIK, *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, p. 98.

<sup>75</sup> BETTS, *North-South cooperation in the refugee regime: the role of linkages*, *Global governance*, v. 14, n. 2, 2008, pp. 157-158.

<sup>76</sup> ADEPOJU, VAN NOORLOOS, ZOOMERS, *Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A critical review*, in *International Migration*, 2009, p. 68.

per finanziare i Paesi terzi che si impegnino nell'attuazione di queste politiche: il *Programme for financial and technical assistance to third Countries in the area of migration and asylum* (AENEAS) ne costituisce un esempio<sup>77</sup>. Il fine espresso di questo programma era quello di assistere i Paesi terzi “*in their efforts for better managing migration flows in all its aspects. The programme provided a crosscutting Community framework that strengthen cooperation between EU actors, third countries and the international actors involved in migration issues, with a view to encouraging a greater understanding of the challenges and joint efforts to find balanced and mutually satisfactory solutions*”<sup>78</sup>. Più esplicitamente, l'Unione Europea mediante AENEAS intendeva realizzare il definitivo dislocamento del controllo dei movimenti migratori diretti verso i propri confini anticipandolo e “subappaltandolo” nei Paesi d'origine e di transito secondo quella che in apertura di capitolo è stata definita come strategia dell'*outsourcing*<sup>79</sup>.

Tra i vari progetti previsti da AENEAS quello dedicato al *border management* in Libia e in Niger sembra restituire la cifra degli obiettivi dell'Unione Europea. *Across Sahara*<sup>80</sup> ( questo il nome del progetto) mirava al rafforzamento della cooperazione tra Libia e Niger nel controllo delle frontiere e nella lotta all'immigrazione clandestina, con particolare riferimento ai flussi migratori che, dall'Africa sub-sahariana, transitano nei due Paesi “*to reach the coasts of Southern Italy and then other European countries*”<sup>81</sup> A questo fine, entrano in gioco non solo gli Stati, ma anche e soprattutto soggetti della *governance* (esperti, agenzie interinali come L'IOM e come FRONTEX per il controllo dei confini) e vengono previste tre categorie di azioni operative: 1) indagini sulle modalità e i percorsi delle migrazioni irregolari che transitano in Niger e in Libia; 2) condivisione delle informazioni mediante seminari tecnici che vedono la

---

<sup>77</sup> European Commission, *Programme for financial and technical assistance to third Countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded -2004-2006*.

<sup>78</sup> Ivi, p. 2

<sup>79</sup> Vedi *supra*, par. 1.

<sup>80</sup> MIGR/2005/103-500 *Across Sahara – Pilot project of regional cooperation and capacity building on border and illegal migration management, Programme for financial and technical assistance to third Countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded -2004-2006*. p. 5.

<sup>81</sup> Ivi, p. 5

partecipazione di esperti dall'Italia, dalla Libia, dal Niger e dell'IOM; 3) formazione e attività di *capacity building* incentrate in particolare su: a) tecniche di controllo di frontiera e individuazione di documenti falsi, b) lotta contro la tratta di esseri umani, c) gestione illegale della migrazione e d) operazioni di *search and rescue*<sup>82</sup>.

L'azione esterna delle politiche UE d'immigrazione e asilo si spinge, dunque, sempre più a sud e si caratterizza per le misure repressive e di controllo nascoste dietro al *partnership approach* e attuate mediante il coinvolgimento di soggetti non-governativi che agiscono come vero e proprio corpo di polizia della frontiera europea<sup>83</sup>. Progetti finanziati dal bilancio dell'UE come il programma AENEAS esprimono, in qualche modo, la *governance* multi-livello in cui gli Stati membri, i paesi terzi, le organizzazioni internazionali e le agenzie finiscono per competere in gara<sup>84</sup>. In definitiva, dunque, si può apprezzare come il criterio di scelta seguito dall'Unione nel reclutamento degli Stati *partner* protenda per un approccio di natura contenitiva, sia *ex ante*, attraverso misure di carattere preventivo che *ex post* mediante misure repressive, il cui prezzo consiste in forme di cooperazione economica nei confronti dello Stato terzo<sup>85</sup>. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona, segna un ulteriore passaggio chiave nella configurazione della c.d. strategia per la dimensione esterna, e rappresenta, indubbiamente un ulteriore passo in avanti in tema di relazioni UE-Paesi terzi. Esso infatti, determina la soppressione della ripartizione in pilastri e la revisione dei trattati precedenti, che confluiscono nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ove viene collocato un nuovo Titolo V denominato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* che prevede la possibilità dell'Unione di sviluppare una “*politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà fra stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi*”<sup>86</sup>. Più dettagliatamente viene poi affermato che,

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> MORENO-LAX, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>84</sup> Lavenex, *A governance perspective on the European neighbourhood policy*, cit.

<sup>85</sup> RESLOW, *Migration and Development? An Assessment of Recent EU Initiatives*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2010, p. 7.

<sup>86</sup> TFUE, art. 67.2.

nell'attuazione di queste politiche, l'Unione debba instaurare, progressivamente, un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne al fine di salvaguardare la sicurezza interna e prevenire l'immigrazione irregolare<sup>87</sup>. Sul piano delle relazioni esterne e dei rapporti con i Paesi terzi, occorre, qui brevemente sottolineare, in particolare, due novità introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>88</sup>. La prima si riferisce all'estensione, operata dall'art. 79.3 del TFUE, della possibilità dell'Unione<sup>89</sup> di concludere accordi per la riammissione dei migranti irregolari con i Paesi d'origine e di transito<sup>90</sup>. Questi accordi, possono essere, dunque, conclusi a norma dell'art. 79 anche tra UE e Paesi terzi. La seconda novità, anch'essa strumentale alla riduzione della pressione migratoria, riguarda la costituzionalizzazione<sup>91</sup> delle c.d. "relazioni privilegiate" con i Paesi terzi ad opera del nuovo articolo 8 del TUE, secondo cui: "*l'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione*"<sup>92</sup> e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate

---

<sup>87</sup> Ivi, art 77.1. Il concetto di «gestione integrata delle frontiere» si concretizza in un metodo cooperativo di gestione delle frontiere comuni di Schengen che si declina in misure di controllo dei confini esterni

(*border checks and surveillance*) e raccolta di informazioni presso i Paesi di origine e di transito al fine di salvaguardare la sicurezza interna e prevenire l'immigrazione irregolare. v. anche *EU Schengen*

*Catalogue on external border control, return and readmission*, Council of the European Union 7864/09, Bruxelles, 19 March 2009. Per una analisi più approfondita v. CAMPESI, *Polizia della frontiera, Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Derive Approdi, Roma, 2015; CARELLA, *Il contrasto all'immigrazione irregolare*, in *L'immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell'Unione Europea*, vv. AA, Monduzzi Editoriale, Noceto (Parma), 2012. pp. 181-203.

<sup>88</sup> BOTRUGNO, *Immigrazione ed Unione Europea: un excursus storico ragionato*, in *Sociologia del diritto*, 1/2014, pp. 121-143.

<sup>89</sup> La competenza dell'Unione a concludere accordi di riammissione con Stati terzi è una competenza concorrente *ratione materiae*, mantenendo gli Stati membri la possibilità di concludere gli accordi in questione con gli Stati terzi con cui l'Unione non ha ancora negoziato un accordo di riammissione. Cfr. MARCHEGIANI, *Competenze comunitarie e statali e riammissione*, in BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto (AQ), il Sirente, 2008. pp.313-354.

<sup>90</sup> BOTRUGNO, *op. cit.*, p.133.

<sup>91</sup> CARRERA, VARA, STRIK, *The external dimension of EU migration and asylum policies in times of crisis*, in CARRERA, VARA, STRIK, *op. cit.*, p. 3.

<sup>92</sup> I valori cui ci si riferisce sono quelli dell'art. 21, par 1, TUE (principio democratico, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità

sulla cooperazione. [...] Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune [...] “. Con l'articolo 8, dunque, le relazioni dell'UE con i Paesi d'origine e transito trovano una base giuridica nel quadro dei Trattati. L'importanza che il Trattato accorda a tali relazioni non è, ovviamente, un caso; alla luce delle politiche esaminate nel corso di questo paragrafo, infatti, restituisce la cifra di un disegno politico che, costruito attorno al binomio sicurezza-migrazioni, intende alleggerire il flusso migratorio partendo dai rapporti instaurati con i Paesi terzi.

### 3. L'Agenda europea sulla migrazione

Nel contesto già problematico dello sviluppo delle politiche europee di immigrazione di asilo si sono, successivamente, inserite la primavera araba e il conflitto in Siria, provocando, a breve distanza l'una dall'altra, due imponenti crisi migratorie, che hanno interessato gran parte dei Paesi europei a partire dal 2011<sup>93</sup>. La Commissione Barroso prima e specialmente quella Juncker poi, hanno così posto tali politiche tra le priorità della propria azione, avviando la prassi di riunioni periodiche sotto l'egida dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune, nel tentativo di

---

umana, principi di uguaglianza e solidarietà, rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale); e quelli dell'art 3, par. 5, TUE a norma del quale l'Unione deve contribuire “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 i diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

<sup>93</sup> Il 2011 è anche l'anno in cui il Global Approach to Migration (GAM) del 2005, viene “rinominato” in Global Approach to Migration and Mobility e strutturato in quattro pilastri: “fighting irregular immigration, strengthening border management and ensuring return; facilitating mobility and promoting legal migration opportunities and the integration of legal residents; maximizing synergies between migration and development of countries of origin; and fostering asylum and the international protection of those in need”; si veda: Commission, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743 final.

definire un vero e proprio programma di misure dell'Unione in questi settori<sup>94</sup>. A fronte, poi, dell'ennesima tragedia consumatasi nel Mediterraneo, il 23 aprile 2015 la Commissione Europea varava la sua Agenda sulla migrazione<sup>95</sup>. Nella medesima direzione, il Parlamento europeo, pochi giorni più tardi, adottava un'importante Risoluzione<sup>96</sup>, ponendo l'accento sulla dimensione umana delle migrazioni e sull'improrogabile esigenza di adottare misure dirette a prevenire i viaggi e le rotte marittime, ed, in particolare, il ricorso ad organizzazioni criminali.

L'Agenda europea veniva, dunque, chiamata a rispondere a numerosi interrogativi di medio e lungo periodo concernenti, come in essa si legge, *“the different steps the European Union should take now, and in the coming years, to build up a coherent and comprehensive approach to reap the benefits and address the challenges deriving from migration”*<sup>97</sup>.

Nonostante l'apparente consapevolezza dell'inefficacia delle precedenti politiche<sup>98</sup>, e nonostante venisse posto l'accento sulla dimensione umana del fenomeno migratorio<sup>99</sup>, l'Agenda finisce per introdurre, da un lato strumenti sottoposti a notevoli critiche, anche e soprattutto per la loro dubbia compatibilità con i diritti fondamentali (su tutti il

---

<sup>94</sup> FAVILLI, *La cooperazione UE- Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, (2016) Vol. 10, p. 405.

<sup>95</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, 13 maggio 2015.

<sup>96</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo (2015/2660 RSP).

<sup>97</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, 13 maggio 2015, par. 2.

<sup>98</sup> CHERUBINI, *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in SIDI Blog, 2015.

<sup>99</sup> Si veda Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, 13 maggio 2015, para. Introduzione ove viene affermato che *“[è] vero che gli europei si sono mostrati per la maggior parte sensibili alla tragedia dei migranti, ma nei fatti serpeggiano in tutta Europa seri dubbi circa l'adeguatezza della (...) politica migratoria rispetto alla pressione delle migliaia di migranti, alla necessità d'integrare i migranti nelle nostre società o alle esigenze economiche di un continente in declino demografico”*. In tal senso si veda anche: DEL GUERCIO, *op. cit.* p. 266.

c.d. “hotspot approach”<sup>100</sup> e l’allargamento del “safe third country concept”<sup>101</sup>) e dall’altro finisce per confermare “the emphasis of the EU migration policy on cooperation with third countries in the management of migration, borders and asylum”<sup>102</sup>. Tale enfasi si traduce, come è stato opportunamente sottolineato in dottrina, in un ulteriore passo verso una “clear tendency and strategy to move away from or go outside the decision making rules and institutional principles enshrined in the Lisbon Treaty to advantage third-country cooperation on migration management”<sup>103</sup>. Si è, dunque, accentuata la tendenza a far ricorso ai già citati “bilateral soft law instrument”<sup>104</sup>, operanti sotto differenti nomenclature, quali ad esempio “letters of intent, [...] joint declarations, or memoranda of understanding (MoU)”<sup>105</sup>, tanto da far interrogare i commentatori circa l’esistenza di un “trend of de-constitutionalisation”<sup>106</sup> delle politiche in materia di asilo e immigrazione dell’UE. Sino all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, le iniziative in materia di “spazio libertà, sicurezza e giustizia” da un

---

<sup>100</sup> Si tratta di centri di accoglienza dove si lavora ai fini di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti. In questi “punti di crisi” si opera una distinzione tra coloro che chiedono asilo, e che vengono indirizzati verso le relative procedure nazionali, e coloro che invece non necessitano di protezione, indirizzati, invece, verso le procedure di rimpatrio; le problematiche principali di tali strumenti attengono, da un lato, al gran numero di migranti che vengono ivi ospitati in condizioni che non sempre garantiscono il livello minimo di adeguatezza che invece dovrebbe essere assicurato e, dall’altro, al trattenimento stesso al quale i migranti vengono sottoposti in assenza di alcuna disposizione giurisdizionale, e quindi senza un provvedimento di detenzione da poter eventualmente impugnare; rimangono nei fatti detenuti presso questi centri senza alcuna decisione legittima. Per ulteriori approfondimenti si veda: BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2018

<sup>101</sup> In virtù del quale si dispone di incrementare le norme sui paesi terzi sicuri; l’Agenda sembra suggerire che il trattamento di una domanda di asilo possa portare ad una decisione positiva o negativa in ordine alla concessione della protezione internazionale sulla base della semplice provenienza del richiedente, il che risulta incompatibile con un sistema quale il CEAS che garantisce a tutti un esame individualizzato e personale della propria domanda di asilo, che non può fermarsi alla sola situazione del paese di origine. In argomento si veda STRIK, *Migration deals and responsibility sharing: can the two go together?* In CARRERA, VARA, STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, p. 65.

<sup>102</sup> LIGUORI, *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, London, 2019, p. 54.

<sup>103</sup> CARRERA, VARA, STRIK, *The external dimension of EU migration cit.*, in CARRERA, VARA, STRIK, *op. cit.*, p. 3.

<sup>104</sup> OTT, *op. cit.*, p. 569.

<sup>105</sup> Ivi, p. 570.

<sup>106</sup> CARRERA, VARA, STRIK, *The external dimension of EU migration cit.*, in CARRERA, VARA, STRIK, *op. cit.*, p. 11.

lato, e in materia migrazione, frontiere e asilo dall'altro, erano rimaste confinate sotto l'egida del c.d. metodo intergovernativo, e, di conseguenza, finivano per mancare, anzitutto, di trasparenza e controllo giurisdizionale e per essere connotate da un forte deficit di democraticità<sup>107</sup>. La dottrina ha definito l'inversione di tendenza avviata dal Trattato di Lisbona come "*Lisbonisation*"<sup>108</sup>, oltretanto come "*the emergence of a full 'Union' method across EU competence areas*"<sup>109</sup>. Si comprende, pertanto, il rischio di "*reversing 'Lisbonisation'*"<sup>110</sup> che reca con sé il massiccio ricorso a strumenti di *soft law*, stante il loro collocamento al di fuori del sistema dei Trattati e, quindi, anche al di fuori del controllo giurisdizionale della CGUE; il risultato paradossale che viene così perseguito, e come vedremo, realizzato, altro non è che un ritorno, *de facto*, al metodo intergovernativo attraverso un ingegnoso aggiramento delle norme previste dai Trattati<sup>111</sup>.

### 3.1 segue: la Dichiarazione UE - Turchia

Esempio paradigmatico della tendenza pocanzi descritta, è rappresentato dalla "dichiarazione UE-Turchia" del 18 marzo 2016.

Essa si colloca nel pieno della crisi migratoria provocata dal conflitto in Siria, ma, soprattutto, si inserisce in un quadro politico dai contorni drammatici, che vede i Paesi nordeuropei, non con poche forzature del Codice Schengen, ripristinare i controlli alle frontiere interne, seguiti immediatamente anche dagli Stati della rotta balcanica fuori dell'area Schengen, sino alla Macedonia, venendo così disposto il blocco di migliaia di persone, in gran parte relegate nei fatiscenti centri d'accoglienza delle isole

---

<sup>107</sup> CARRERA, GUILD, *The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the "Lisbonisation" of Justice and Home Affairs?*, in CEPS Essay, No. 13, Luglio 2014, p. 13.

<sup>108</sup> Ivi, p.12

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Così, OTT, *op. cit.*, pp. 572-575, e analogamente, SPIJKERBOER, *op. cit.*, pp. 217-219.



greche<sup>112</sup>. Nasceva, pertanto, non solo la necessità di arrestare l'enorme flusso di migranti, ma anche quella di ripristinare il funzionamento del sistema Schengen e di dare un forte segnale di svolta per salvare la stessa Unione, già molto indebolita dalla crisi economico monetaria e dalle forti pressioni euroscettiche<sup>113</sup>. La strada percorsa conduceva al coinvolgimento della Turchia, già destinataria nel biennio 2012-2013, della quota maggiore degli aiuti allo sviluppo destinati ai Paesi terzi<sup>114</sup> e già firmataria di un accordo di riammissione con l'Unione<sup>115</sup>. Il risultato iniziale è stato un piano d'azione congiunto UE-Turchia adottato nel 2015<sup>116</sup>, in virtù del quale la Turchia si impegnavano a intensificare gli sforzi dei suoi apparati statali per frenare le partenze irregolari verso l'UE e a cooperare con gli Stati membri dell'UE per applicare gli accordi di riammissione vigenti e per rimpatriare nei paesi d'origine i soggetti considerati non bisognosi di protezione internazionale<sup>117</sup>. Per parte sua, l'UE prometteva di stanziare ulteriori finanziamenti che il governo turco avrebbe dovuto destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia<sup>118</sup>. Tale cooperazione è culminata con la già menzionata "Dichiarazione UE – Turchia"<sup>119</sup>, il cui punto cruciale era costituito dal principio secondo cui ogni migrante – compresi i richiedenti asilo – giunto irregolarmente sulle isole greche sarebbe stato restituito alla Turchia e, correlativamente, gli Stati membri dell'UE avrebbero accolto un rifugiato siriano dalla Turchia per ogni

---

<sup>112</sup> FAVILLI, *Nel mondo dei 'non-accordi'. Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 1 (2020), p. 144.

<sup>113</sup> DEN HEIJER, RIJPMAN, SPIJKERBOER, *Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the common European asylum system*, in *Common Market Law Review*, vol. 53, n. 3/2016, pp. 607 ss.

<sup>114</sup> CHERUBINI, *Una valutazione dell'azione esterna dell'Unione*, cit., in CHERUBINI, *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2015, p.281.

<sup>115</sup> EU-Turkey readmission agreement, concluded in May 2014.

<sup>116</sup> European Commission, *EU- Turkey joint action plan*, Brussel, 15 october 2015.

<sup>117</sup> Ivi, p. 2

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'Ue del 7 marzo 2016; dichiarazione Ue-Turchia del 18 marzo 2016; Commissione europea, «Prossime fasi operative della cooperazione Ue-Turchia in materia di migrazione», COM(2016)166, 16 marzo 2016.

siriano respinto dalle isole greche: il cosiddetto meccanismo *one to one*<sup>120</sup>. Aspetto essenziale e centrale di tutta la cooperazione è il sostegno finanziario, pari a sei miliardi di euro, da erogare in due *tranche* di tre miliardi<sup>121</sup>, sulla base di azioni e progetti specificamente individuati in diversi settori strategici per l'accoglienza dei richiedenti asilo (assistenza umanitaria, sanità, istruzione, infrastrutture urbane e sostegno socio-economico). Il finanziamento, metà a carico del bilancio dei governi e metà a carico del bilancio dell'Unione, costituisce il principale incentivo per garantire la cooperazione del Governo turco, la sua disponibilità all'accoglienza e alla deterrenza delle partenze. Inoltre, esso avrebbe dovuto consentire di elevare lo *standard* di accoglienza a un livello tale da soddisfare il requisito della "protezione equivalente" che è essenziale per dare legittimità al rimpatrio dei richiedenti asilo<sup>122</sup>. L'accordo, infatti, si fondava sul postulato che la Turchia fosse un paese sicuro, ai sensi della direttiva 2013/32/UE per i rifugiati e i richiedenti asilo, e impegnava il governo turco ad adottare tutte le misure necessarie per impedire l'apertura di nuove rotte marittime o terrestri verso l'UE e a cooperare con la stessa al fine di migliorare le condizioni umanitarie in Siria.

### **3.1.1 segue: profili di criticità e compatibilità con il diritto dei rifugiati**

Fin dall'indomani della sua adozione, la Dichiarazione UE - Turchia è stata aspramente criticata<sup>123</sup>, oltre che "*per la propria incompatibilità con i diritti umani fondamentali,*

---

<sup>120</sup> Si tratta di un parametro numerico volto, tendenzialmente, a individuare tanti reinsediamenti di cittadini siriani dalla Turchia verso l'Ue, quanti rimpatri verso la Turchia; una misura che è stata allora qualificata dalla Commissione come «temporanea e straordinaria», ma «necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico». Al contrario si è rivelata essere duratura se non permanente e replicabile in altri contesti migratori come quello della c.d. rotta del Mediterraneo.

<sup>121</sup> Dichiarazione UE- Turchia, *cit*, par. 8.

<sup>122</sup> PEERS, ROMAN, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly*

*go wrong?*, in *EU Law Analysis (2016)*.

<sup>123</sup> A tal proposito, v. anche l'analisi di E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?* in *European Papers*, vol. 1, 2016, pp. 3-6

*in particolare con il divieto di tortura e il principio di non-refoulement, anche per l'inosservanza delle procedure previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per la conclusione di accordi internazionali*"<sup>124</sup>. Tali critiche non sono state tuttavia accolte in sede giurisdizionale. Invero, il 28 febbraio 2017 il Tribunale dell'Unione europea<sup>125</sup> ha declinato la propria competenza a pronunciarsi in ordine alla validità di tale Dichiarazione, poiché essa costituiva il risultato di un complesso processo di negoziazione e adozione svolto al di fuori delle regole, procedure e garanzie stabilite nei Trattati e pertanto andava considerata come un atto dei singoli Stati membri, e non del Consiglio europeo<sup>126</sup>.

Guardando al suo contenuto, appare chiaramente che la Dichiarazione verta sulla creazione di una misura *“straordinaria e temporanea in attesa che cessino le sofferenze*

---

<sup>124</sup> DE VITTOR, *op. cit.*, p. 13; CASOLARI, *op. cit.*, p. 222: *“L'atto, invero, non è stato adottato conformemente alla procedura generale di conclusione degli accordi internazionali da parte dell'Unione, procedura ora codificata nell'art. 218 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tuttavia, in base al diritto internazionale dei trattati, ed in specie alla Convenzione di Vienna del 1969, il termine 'trattato' sta ad indicare 'an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation'. Non diversamente, dispone la Convenzione di Vienna del 1986, la quale estende la portata della definizione contenuta nel 1969 anche agli accordi conclusi da organizzazioni internazionali. Entrambe le Convenzioni, poi, riconoscono la piena legittimità degli accordi che non sono stati conclusi in forma scritta, consentendo di applicare nei loro confronti le disposizioni pattizie coincidenti con il diritto internazionale generale. Lo scarso rilievo attribuito dal diritto internazionale al rispetto di determinati requisiti formali o procedurali fa sì che una eventuale violazione delle norme di diritto UE sulla competenza a stipulare non sia automaticamente idonea ad escludere la natura di accordo internazionale dello strumento rilevante”*; per un'analisi critica sulle modalità di adozione della presente Dichiarazione v. per tutti, DEN HEIJER, SPIJKERBOER, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in *EU Law Analysis*, 7 aprile 2016.

<sup>125</sup> Si vedano Orders of the General Court in Cases T-192/16, *NF v European Council*, ECLI:EU:T:2017:128; T-193/16, *NG v European Council*, ECLI:EU:T:2017:129; e infine T-257/16, *NM v European Council*, ECLI:EU:T:2017:130, ove si afferma che ciò che nei comunicati stampa e nelle dichiarazioni pubbliche dell'UE viene tutt'ora definite *“accordo tra UE e Turchia”* non è un atto dell'UE, senza che però se ne chiarisca la reale natura giuridica. Nello specifico, il Tribunale nota che *“l'accordo”* non è stato negoziato dal Consiglio europeo, bensì dai capi di Stato e di governo europei, senza una partecipazione attiva del Presidente del Consiglio europeo, del Presidente della Commissione e dell'Alto Rappresentante, nonostante fossero presenti negli incontri con i delegati turchi. Inoltre, il Tribunale precisa che l'espressione *“UE”*, quando è utilizzata nei comunicati stampa delle istituzioni europee, andrebbe intesa, sino a prova contraria, come *“insieme degli Stati membri”*.

<sup>126</sup> CARRERA, DE HERTOOG, STEFAN, *The EU – Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies*, in CARRERA, VARA, STRIK, *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crisis*, p. 160.

*umane e sia ripristinato l'ordine pubblico*"<sup>127</sup>. La straordinarietà di tale misura è dovuta al fatto che sia stata compiuta, per la prima volta, un'assimilazione tra migranti irregolari e richiedenti asilo<sup>128</sup>. Tale meccanismo, invero, si estende a tutti gli stranieri irregolari, tra cui rientrano anche i richiedenti asilo, ed in particolare i cittadini siriani, che presentano, peraltro, *"un'altissima probabilità di ottenere protezione internazionale in qualsiasi Stato dell'Unione e che, proprio per questo, non potrebbero vedersi negare il diritto di ingresso né in Grecia né in altri Stati membri"*<sup>129</sup>. Inoltre, viene al contempo modellato il già citato sistema *one to one*, in virtù del quale *"il numero dei siriani riammessi dalla Grecia alla Turchia viene a fungere da parametro numerico del numero dei siriani ammessi direttamente dalla Turchia. Le due misure, il rimpatrio verso la Turchia e l'ammissione verso l'Unione europea, sono strettamente connesse e volte a dissuadere i cittadini siriani dall'affidarsi ai trafficanti di persone per raggiungere la Grecia, in ragione del probabile rimpatrio e visto l'incentivo dato dalla possibilità, per contro, di raggiungere l'Unione in modo regolare"*<sup>130</sup>. Tale meccanismo è sicuramente uno degli aspetti più controversi<sup>131</sup> dello *Statement*, poiché si pone in aperto contrasto con i principi fondamentali del diritto d'asilo e della tutela dei diritti umani a livello internazionale ed europeo, che, al contrario, impongono un esame concreto e puntale sulla condizione giuridica soggettiva di ciascun individuo<sup>132</sup>. Inoltre, applicandosi tale meccanismo ai soli cittadini siriani, esso si pone, potenzialmente, in contrasto

---

<sup>127</sup> Par. 1 della Dichiarazione del 16 marzo 2016; al contrario, come si vedrà, la misura è intesa come tendenzialmente duratura, se non permanente, e replicabile, *mutatis mutandis*, in altre aeree di provenienza dei flussi migratori, in particolare quelle interessate dalla c.d. rotta del Mediterraneo centrale.

<sup>128</sup> Come anticipato, *supra*, nel paragrafo precedente.

<sup>129</sup> FAVILLI, *op. cit.*, p. 410.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> Si veda, in particolare: UNHCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as a part of the EU-Turkey cooperation in tackling the migration crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 Marzo 2016

<sup>132</sup> Si riporta, a tal proposito, quanto sostenuto da ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: criticità di un accordo a tutti i costi*, in Quaderni di SIDIBlog, 2016, p. 80: *"Un meccanismo che punisce un rifugiato di guerra siriano perché tenta di raggiungere l'Europa e al contempo ne premia un altro perché non ha fatto il tentativo, oltre ad essere moralmente discutibile perché fondato sulla distinzione "rifugiato buono" vs "rifugiato cattivo", è incompatibile con le basi stesse del diritto d'asilo. Un rifugiato non può essere criminalizzato per ingresso irregolare nel Paese in cui cerca rifugio e il suo diritto alla protezione internazionale non può essere subordinato alle modalità (legali o non) con cui entra in un Paese"*.

con il divieto di discriminazione sulla base del Paese d'origine, di cui all'art. 3<sup>133</sup> della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati<sup>134</sup>.

Invero, ancorché l'accordo preveda che tutti i richiedenti asilo siano riammessi in Turchia, allo stesso tempo, esso dispone la possibilità di reinsediamento in Europa per i soli cittadini siriani: solo questi avrebbero dunque *“la possibilità di beneficiare della protezione internazionale in un Paese europeo, mediante il reinsediamento, mentre gli altri potenziali beneficiari sarebbero costretti a restare in Turchia, dove le procedure sono inadeguate e gli standard di protezione insufficienti”*<sup>135</sup>. Ciò assume dei connotati di indubbia gravità, alla luce del fatto che un numero consistente dei migranti che giungono presso le isole greche è di nazionalità afgana ed irachena, senza, peraltro tralasciare i cittadini iraniani, pachistani, eritrei e somali, che avrebbero diritto a richiedere, e nella maggior parte dei casi a ottenere, lo *status* di rifugiato o altra forma di protezione internazionale<sup>136</sup>. Infatti, nonostante la Turchia abbia ratificato la Convenzione sui rifugiati del 1951 e il suo Protocollo del 1967, tale ratifica è avvenuta con l'applicazione della c.d. clausola geografica, in virtù della quale, si è essa si è impegnata a esaminare unicamente le domande di asilo conseguenti a eventi accaduti in Europa. I richiedenti asilo non europei godono, invece, di una forma di protezione che è però considerata significativamente inferiore a quella accordata dalla Convenzione di Ginevra nonché *“significantly less important”*<sup>137</sup> rispetto a quella prevista per i profughi siriani, cui viene riconosciuto il diritto ad una forma di protezione temporanea<sup>138</sup>. Il meccanismo “one to one” finisce, dunque, per determinare una evidente disparità di trattamento, atteso che i richiedenti asilo non siriani non possono beneficiare dell'assistenza finanziaria promessa dall'Unione europea, che è destinata, unicamente, a

---

<sup>133</sup> Art. 3 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati: “Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine”.

<sup>134</sup> ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: criticità di un accordo a tutti i costi*, in Quaderni di SIDIblog, 2016, p. 80.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> LIGUORI, *op. cit.* p. 59.

<sup>138</sup> Ibidem.

“*progetti per le persone oggetto di protezione temporanea*”. Sono dunque legittime e fondate le preoccupazioni circa le condizioni di vita e le prospettive per tutti i richiedenti asilo “intrappolati” in Turchia”<sup>139</sup>.

Ulteriore problematica è rappresentata dalle misure in materia di rimpatrio che, oltre ad applicarsi a coloro i quali non abbiano presentato domanda di protezione internazionale, o la cui domanda sia considerata infondata, si rivolgono anche ai migranti la cui domanda sia ritenuta invece inammissibile. Pertanto, ciò comporterebbe la possibilità di respingere persone bisognose di protezione, e astrattamente eleggibili allo *status* di rifugiato, qualora la loro richiesta sia considerata inammissibile (e quindi senza che vi sia stato alcun esame di merito dell’istanza), sulla base del fatto che la Turchia venga alternativamente considerata come “Paese terzo sicuro” ovvero “primo paese di asilo”<sup>140</sup>. In altre parole, come opportunamente sottolineato in dottrina “*application would not be rejected on the basis that the person wasn’t a genuine refugee, but that he or she either (a) could have applied for protection in Turkey [‘Safe third country’ concept] or (b) already had protection there [‘First country of asylum’ concept]*”<sup>141</sup>. Tale considerazione ha suscitato notevoli perplessità, posto che, appunto, l’inammissibilità della domanda viene dichiarata facendo appello al concetto di “Paese terzo sicuro”; quest’ultimo è assente nel testo della Dichiarazione, ma viene, invece previsto all’interno della Direttiva Procedure (Direttiva n. 2013/32)<sup>142</sup>, che rende di fatto irrilevante la garanzia posta dallo *Statement* in questione, ossia la trattazione individuale da parte delle autorità greche di qualsiasi domanda di asilo<sup>143</sup>. Invero, la Commissione europea ha ritenuto applicabile l’art. 33 della Direttiva 2013/32, che prevede una procedura accelerata di dichiarazione di inammissibilità di una domanda nel caso in cui si

---

<sup>139</sup> ROMAN, *op. cit.*, p. 80.

<sup>140</sup> The EU – Turkey Statement *cit.*, p. 1. Ove viene statuito che: “*Migrants not applying for asylum or whose application has been found unfounded or inadmissible in accordance with the said directive will be returned to Turkey*”.

<sup>141</sup> LIGUORI, *op. cit.*, p. 59

<sup>142</sup> Direttiva 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 internazionale

<sup>143</sup> CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in Studi sull’integrazione europea, 2016, p. 230.

presuma che un altro Paese proceda all'esame o fornisca adeguata protezione<sup>144</sup>, ovvero provenga da un Paese terzo considerato sicuro per il richiedente. A tal proposito, l'art. 38<sup>145</sup> della medesima Direttiva prevede una serie di requisiti atti a qualificare un paese come sicuro.

Nello specifico, pare opportuno, dunque, verificare se, alla luce di tali requisiti, la Turchia possa essere considerata come "Paese terzo sicuro" o meno. Dalla lettura e dalle analisi condotte nei mesi immediatamente successivi all'adozione dello *statement*<sup>146</sup>, emerge una situazione precaria che vede, tristemente, protagonisti i rifugiati e i richiedenti asilo. In vista di un'immediata espulsione i migranti riammessi vengono inviati nei centri di accoglienza turchi ove hanno un accesso limitato, per non dire nullo, all'assistenza di legali, dell'UNHCR, di organizzazioni governative, e, soprattutto alla procedura di richiesta di asilo<sup>147</sup>. Tuttavia, le preoccupazioni espresse non riguardano solo i rifugiati oggetto delle procedure di riammissione; a causa del limitato accesso ai servizi di *welfare*, sono molti i rifugiati siriani ad essere esposti al fenomeni dello sfruttamento lavorativo<sup>148</sup>. Sono molteplici, inoltre, le segnalazioni in merito alla sistematica violazione dei diritti umani<sup>149</sup>, specialmente per quanto concerne le durissime

---

<sup>144</sup> Art. 33 della Direttiva "Procedure".

<sup>145</sup> Dispone l'articolo che "Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di "non-refoulement" conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra".

<sup>146</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2016 (2109) of 20 April 2016 on the situation of refugees and migrants under the EU – Turkey Agreement of 18 March; si veda inoltre Council of Europe, Parliamentary Assembly, *The Situation of Refugees and Migrants under EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, (Report by T. Strik, Document 14028, 19 April 2016).

<sup>147</sup> Si vedano: ULUSOY, BATTJES, *Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement*, (2017) 15 VU Migration Law series; GUE/NGL Group, *What Merkel, Tusk and Timmermans Should Have Seen During Their Visit to Turkey*, (Report from GUE/NGL Delegation to Turkey, 2-4 May 2016).

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> *Inter alia*, Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek, Special Representatives of the Secretary General on migration and refugees, 30 May – 4 June 2016, 10 August

condizioni di detenzione<sup>150</sup> e del rischio di essere sottoposti a *refoulement*<sup>151</sup>. Significativa in tal senso risulta, inoltre, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>152</sup>, “*fondata oltre che su un'approfondita analisi giuridica, su un rapporto relativo al trattamento dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale in Turchia*”<sup>153</sup>. In particolare, sebbene la Turchia riconosca normativamente il principio di *non-refoulement*, impegnandosi formalmente a rispettarlo, nel passato sono stati riportati numerosi episodi di respingimenti, che non hanno accennato a diminuire<sup>154</sup>. Più nello specifico, sono stati denunciati molteplici episodi di respingimenti<sup>155</sup>, deportazioni, detenzioni arbitrarie e violenza fisica a danno di richiedenti asilo di diversa nazionalità, i quali tentavano di entrare in Turchia o di arrivare in Grecia, da ciò derivandosi che “*se anche si potesse affermare che il principio di non-refoulement è rispettato nella maggior parte dei casi, non si può affermare che lo sia in tutti i casi e in maniera generalizzata, come vuole la lettera (c) dell'art. 38, par. 1, Direttiva Procedure*”<sup>156</sup>. La Turchia è inoltre segnata da una storia di torture e trattamenti inumani o degradanti a danno di migranti e richiedenti nei centri di detenzione<sup>157</sup>,

---

2016, SG/Inf(2016)29; Jesuit Refugee Service European Policy Discussion Paper, *The EU-Turkey Deal*, 2016; Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/2018 – Turkey, February 2018*, UNHCR – UN High Commissioner for Refugees: 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, 23 March 2016.

<sup>150</sup> CoE-CPT – Council of Europe - European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 21 June 2013 [CPT/Inf (2015) 6], 15 January 2015; Dutch Council for Refugees, ECRE, *The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey*, maggio 2016

<sup>151</sup> Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers: New Arrivals Deported (2017), Coerced Back to Syria*; Amnesty International, *Refugees at heightened risk of refoulement under Turkey's state of emergency (2017)*.

<sup>152</sup> Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, n. 2109/2016, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*.

<sup>153</sup> FAVILLI, *op. cit.*, p. 416.

<sup>154</sup> ROMAN, *op. cit.*, p. 82.

<sup>155</sup> V. in particolare il rapporto di Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border*, del 23 novembre 2015 e il già citato rapporto di Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers: New Arrivals Deported (2017), Coerced Back to Syria*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> RASTELLO, *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Laterza, 2014.



riconoscendo altresì il giudice di Strasburgo<sup>158</sup> la violazione dell'art. 3 della Convenzione. A ciò si aggiungano il tentativo di *golpe* del luglio 2016 ed il conflitto interno tra il governo turco e i ribelli curdi, intensificatosi progressivamente nel corso degli anni, che costituiscono, certamente, un pericolo per la sicurezza dei richiedenti asilo e dei rifugiati che vivono nel Paese<sup>159</sup>.

La Dichiarazione UE – Turchia, dunque, rappresenta la massima espressione della volontà da parte dell'Unione di perseguire nel proprio progetto di esternalizzazione attraverso l'instaurazione di nuovi quadri di partenariato con i Paesi terzi. Tuttavia, nonostante le apparenti, e soprattutto contraddittorie, rassicurazioni contenute nel preambolo<sup>160</sup>, risulta evidente, alla luce di quanto sino ad ora analizzato, che il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale rischi, quantomeno, di passare in secondo piano, se non di essere del tutto ignorato. Il paradigma declinato dalla dimensione esterna delle politiche dell'Unione assume quindi, definitivamente, una forma ben delineata, che la dottrina riferendosi ai migranti, con un'espressione a dir poco azzeccata, ha definito “*protetti sì, purché altrove*”<sup>161</sup>.

#### **4. Il nuovo quadro di partenariato dell'UE con i paesi terzi**

Nonostante le sopracitate criticità dell'approccio seguito dall'Unione attraverso l'adozione della Dichiarazione UE-Turchia, il 7 giugno 2016 la Commissione adottava un *nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla*

---

<sup>158</sup> Tra gli altri, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, ric. N. 30471/08, sentenza del 22 settembre 2009

<sup>159</sup> ROMAN, *op. cit.*, p. 82.

<sup>160</sup> Il testo dello *statement*, nelle sue battute iniziali recita “*All new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey. This will take place in full accordance with EU and international law, thus excluding any kind of collective expulsion. All migrants will be protected in accordance with the relevant international standards and in respect of the principle of non-refoulement*”, tuttavia, lo stesso primo periodo della dichiarazione costituisce come sottolineato da PEERS, *The Final EU/Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment*”, “*a flagrant breach of EU and international law – but the rest of the paragraph then completely contradicts it*”.

<sup>161</sup> FAVILLI, *op. cit.*

*migrazione*<sup>162</sup>, sulla cui base sono stati adottati i c.d. “patti” o “partenariati” tra cui rientra la cooperazione con la Libia che troverà spazio specifico di analisi *infra* nel paragrafo successivo. Nella Comunicazione della Commissione del 7 giugno 2016, la pressione migratoria esterna viene rappresentata come la “*nuova normalità*”<sup>163</sup> sia per l’UE che per i paesi partner, a cui fare fronte attraverso un approccio più “*coordinato, sistematico e strutturato per massimizzare le sinergie e gli effetti leva delle politiche interne ed esterne dell’Unione*”<sup>164</sup>. Di conseguenza, viene prevista la creazione di patti e rapporti di partenariato con i paesi terzi, corredati da incentivi economici, che si pongano, nel breve periodo, gli obiettivi di: salvare le vite nel Mediterraneo; aumentare i tassi di rimpatrio nei paesi di origine e di transito; fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione; arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento<sup>165</sup>. Emerge dalla Comunicazione in analisi che tali patti debbano essere varati con i Paesi sia di origine che di transito, al fine di assicurare una migliore gestione della migrazione con i paesi terzi e mettendo così un freno ai flussi migratori, anche attraverso l’integrazione degli esistenti programmi comuni su migrazione e mobilità, rafforzando il sostegno tecnico e finanziario da parte dell’Unione europea. Sulla linea della Comunicazione della Commissione, il 3 febbraio 2017 il Consiglio europeo ha varato la Dichiarazione di Malta, incentrata sull’individuazione delle misure volte a contrastare il fenomeno dell’immigrazione irregolare con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo centrale<sup>166</sup>. Pare opportuno sottolineare l’obiettivo prioritario individuato nella Comunicazione del febbraio del 2017, consistente nella “*formazione, equipaggiamento e supporto per la guardia costiera nazionale*

---

<sup>162</sup>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, *sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 7 giugno 2016, COM(2016) 385 final.

<sup>163</sup> Ibidem.

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Ibidem.

<sup>166</sup> Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo, *sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, Valletta, 3 febbraio 2017.

*libica e altre agenzie pertinenti*”<sup>167</sup>, al fine di contrastare la tratta di esseri umani e di attivarsi per le operazioni di *search and rescue*, in grado di prevenire la partenza di imbarcazioni verso l’Europa. La realizzazione di siffatto obiettivo rappresenta, infatti, il nucleo dell’attuale strategia di “esternalizzazione” del controllo delle frontiere, basato sulla realizzazione di un sistema che è stato definito di *remot or contactless control*”<sup>168</sup> ove il “contatto” con i migranti e i richiedenti protezione internazionale è lasciato ai Paesi terzi, la cui azione è sorretta da incentivi prevalentemente di tipo economico proveniente dall’UE e dai suoi Stati membri<sup>169</sup>.

#### **4.1 segue: il Memorandum di Intesa tra Italia e Libia**

Le recenti relazioni intessute in particolar modo dall’Italia con la Libia fanno direttamente capo alla Dichiarazione di Malta, al piano d’azione relativo al Mediterraneo centrale e al nuovo quadro di partenariato delineato dalle Istituzioni europee<sup>170</sup>. In particolare, il Governo italiano ha formalizzato tali relazioni attraverso un Memorandum di intesa (MoU) sottoscritto con la Libia, ed avente quale principale oggetto la cooperazione nel settore del contrasto all’immigrazione illegale<sup>171</sup>, richiamando espressamente i più risalenti accordi sottoscritti tra i due Paesi e sospesi durante la primavera araba e la guerra civile libica.

L’intensificazione dei flussi migratori lungo la c.d. rotta del Mediterraneo, realizzatasi a causa della “chiusura” della c.d. rotta Balcanica ad opera della Dichiarazione UE-

---

<sup>167</sup> Ibidem.

<sup>168</sup> Le espressioni sono mutuare da MORENO-LAX, GIUFFRÉ, *The Raise of Consensual Containment: From ‘Contactless Control’ to ‘Contactless Responsibility’ for Forced Migration Flows*, in JUSS (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, London, 2017.

<sup>169</sup> DEN HERTOOG, *Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy*, CEPS Paper in Liberty and Security, November 2015.

<sup>170</sup> GIUFFRÉ, *From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse*, in *Eurojus*, in *Eurojus*, 20 marzo 2017.

<sup>171</sup> *Memorandum d’intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana*, 2 febbraio 2017

Turchia, rappresenta la ragione principale del nuovo approccio intrapreso dalle autorità italiane, il cui scopo risiede nel “*stopping sea arrivals at any cost, in a misguided attempt to deal with the growing hostility of Italian public opinion vis-à-vis migrants*”<sup>172</sup>. L’impegno chiave del partenariato altro non è, infatti, che quello di perseguire la cooperazione tra i due Paesi in materia di sviluppo, sicurezza e migrazione irregolare, secondo modelli già in precedenza avviati e che avevano aperto le porte alla prassi dei respingimenti dei migranti in mare<sup>173</sup>; come si ricorderà, tale prassi culminò nel 2012 con la nota sentenza, dei giudici di Strasburgo, *Hirsi c. Italia*<sup>174</sup>. In tale sede, l’Italia venne condannata sia per violazione dell’art. 3 CEDU che per la violazione dell’art. 4 del Protocollo n.4 in merito al divieto di espulsioni collettive in esso contenuto. Ciononostante, a seguito dei drammatici sviluppi della primavera araba prima e della crisi siriana poi, il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Gentiloni, e il Capo del Governo di riconciliazione nazionale libico Serraj, sottoscrivevano, il 2 febbraio 2017, il Memorandum in oggetto. Trattasi di un accordo internazionale bilaterale, stipulato in forma semplificata, che, in piena sintonia con il modello di esternalizzazione sin qui descritto, prevede un maggior impegno della Libia nel controllo dei propri confini e il corrispondente obbligo dell’Italia di fornire supporto a tal fine<sup>175</sup>. Nello specifico, il MoU prevede che l’Italia provveda all’invio in Libia di personale qualificato alla formazione della guardia costiera e di frontiera libica; che presti assistenza tecnica, tecnologica e finanziaria per il completamento del sistema di controllo dei confini libici meridionali; che sostenga tutti gli organismi libici incaricati della lotta contro l’immigrazione clandestina, ed, infine, che finanzia l’istituzione o l’adeguamento dei centri di accoglienza libici, provvedendo alla formazione del personale ivi impiegato<sup>176</sup>. Ulteriori disposizioni del Memorandum prevedono che l’Italia accetti, inoltre, di avviare

---

<sup>172</sup> LIGUORI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>173</sup> PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The Baseline of a Policy Approach Aimed at Closing All Doors to Europe?*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 2017.

<sup>174</sup> Si veda in particolare *supra*, Capitolo I, pp. 34-39

<sup>175</sup> PASCALE, *op. cit.* p. 419.

<sup>176</sup> *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, artt. 1-2.

dei programmi per lo sviluppo sociale delle regioni libiche che sono regolarmente attraversate dai flussi migratori, e più in generale l'impegno alla destinazione allo Stato libico di aiuti sviluppo nella cornice del c.d. Fondo per l'Africa<sup>177</sup>, con il fine di favorire maggiori investimenti a vantaggio della crescita libica<sup>178</sup>. In tale quadro di partenariato si inserisce, inoltre, l'autorizzazione del Parlamento italiano, dell'agosto 2017, all'invio di una missione di sostegno alla guardia costiera libica, consistente nel distacco di unità navali italiane nelle acque territoriali libiche per lo svolgimento di azioni di contrasto ai flussi migratori irregolari e al traffico di esseri umani<sup>179</sup>. Parallelamente, lo Stato italiano adottava, inoltre, un "Codice di condotta"<sup>180</sup> per le organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare. Quest'ultimo, come opportunamente sottolineato dalla dottrina, nonostante si ponga come obiettivo quello di scongiurare i rischi di collusione tra le ONG ed i trafficanti di esseri umani, *"in pratica [...] impedisce alle ONG di interferire nel processo di esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia"*<sup>181</sup>.

#### **4.2 segue: i costi dell'esternalizzazione nel mediterraneo: violazione dei diritti umani in Libia e i profili responsabilità dell'Italia**

Analogamente a quanto visto in merito alla Dichiarazione UE – Turchia, sono molti gli aspetti critici concernenti il MoU siglato tra Italia e Libia. Tralasciando i dubbi e le problematiche poste in ordine al processo di adozione del medesimo<sup>182</sup>, non si può fare

---

<sup>177</sup> Il Fondo per l'Africa è stato istituito con l'art. 1 co. 621, L. 232/2016; la sua gestione è affidata al Ministero degli Esteri.

<sup>178</sup> *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, art. 2.

<sup>179</sup> V. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico del 2 agosto 2017*, p. 48, e Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico del 2 agosto 2017*, p. 71.

<sup>180</sup> Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*, 7 agosto 2017.

<sup>181</sup> PASCALE, *op. cit.*, p. 419.

<sup>182</sup> **La Costituzione richiede, infatti, all'articolo 80, che le camere autorizzino con legge "la ratifica dei trattati internazionale che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti**

a meno di sottolineare la quasi totale indifferenza nei confronti dei diritti umani, nonostante il riferimento retorico contenuto nell'articolo 5<sup>183</sup> del Memorandum<sup>184</sup>. La stessa terminologia utilizzata nel testo, che si riferisce unicamente a migranti “clandestini” o “illegali” senza che vi sia alcun accenno ai richiedenti asilo ovvero ai rifugiati, rappresenta, indubbiamente, un pericoloso segnale di tale indifferenza<sup>185</sup>. Non è possibile, al contrario, ignorare le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani di cui sono vittima i migranti trattenuti in Libia, ben note anche nel periodo immediatamente precedente la firma del MoU<sup>186</sup>. Numerosi rapporti pubblicati dagli organi o agenzie delle

---

giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”. Tuttavia, nonostante il testo del Memorandum sia stato pubblicato sul sito istituzionale del Ministero degli Affari Esteri, nessuna richiesta di autorizzazione alla ratifica è stata presentata dal Governo italiano al Parlamento né è stata osservata altra forma di comunicazione ovvero di pubblicità. Per una più puntuale disamina di questo aspetto, che non costituisce oggetto di analisi del presente lavoro, si rinvia a: ALGOSTINO, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1 (2017); a LIGUORI, *op. cit.*, p. 11; OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 2019.

<sup>183</sup> “Memorandum d'intesa, *cit.*, art. 5: “Le Parti si impegnano ad interpretare e applicare il presente Memorandum nel rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parte.”

<sup>184</sup> LIGUORI, *op. cit.*, p. 12.

<sup>185</sup> Si veda in proposito la Risoluzione 3449 (XXX) del 1975 adottata Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers*, ove viene raccomandato l'utilizzo dei termini “undocumented” ovvero “irregular” nel riferirsi ai migranti.

<sup>186</sup> Si veda in proposito United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Lybia*, 1 December 2016, Doc. S/2016/1011, para. 41., ove si attesta che “Migrants detained in centres operated by the Lybian Department did not go through any legal process, and there was no oversight by judicial authorities. Conditions in the centres were inhuman, with people held in warehouse in appalling sanitary conditions, with poor ventilation and extremely limited access to light and water. In some detention centres, migrants suffered from severe malnutrition, and UNSMIL received numerous and consistent reports of torture, including beatings and sexual violence, as well as forced labour by armed groups with access to centres”.

Nazioni Unite<sup>187</sup>, da diverse ONG<sup>188</sup>, nonché la, ormai tristemente, nota inchiesta giornalistica della CNN<sup>189</sup>, hanno documentato e denunciato situazioni di lavoro forzato, privazione arbitraria della libertà, detenzioni arbitrarie, sparizioni, rapimenti, malnutrizione, torture e sevizie sessuali nei confronti dei migranti, sia durante le operazioni di ricerca e soccorso in mare, ad opera della Guardia costiera libica, sia nei centri di accoglienza e detenzione distribuiti lungo le coste della Libia.

Le *gross violations* dei diritti umani perpetrate a danno dei migranti bloccati entro i propri confini, e sin qui descritte, implicano, secondo parte della dottrina<sup>190</sup>, la diretta responsabilità internazionale della Libia; nondimeno, sul piano del diritto internazionale “*sembra rilevante anche l’assistenza assicurata dall’Italia e dall’UE alla Libia in esecuzione della politica di esternalizzazione delle frontiere in chiave antimigratoria. Nell’ottica dello Stato di destinazione, tale politica non appare in sé contraria al diritto internazionale, almeno quando è attuata in cooperazione con uno Stato di transito “sicuro”, ossia uno Stato che esamina le domande di asilo ricevute, che non viola l’obbligo di non refoulement e che rispetta i diritti dei migranti*”<sup>191</sup>. Ebbene, non è,

---

<sup>187</sup> *Ex multis*: OHCHR, *Investigation by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Libya: detailed findings*, 15 febbraio 2016; UNSMIL/OHCHR, “*Detained and de-humanised*”: *Report on human rights abuses against migrants in Libya*, 13 dicembre 2016; HRC, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Libya, including on the effectiveness of technical assistance and capacity building measures received by the Government of Libya*, 13 gennaio 2017; OHCHR, *Malta Summit: “Is Libya the right disembarking point for migrants?” – UN rights expert*, 3 febbraio 2017; Segretario Generale delle NU, *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*, 22 agosto 2017; Comitato contro la tortura, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, 18 dicembre 2017; OHCHR, *Oral update of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Libya pursuant to Human Rights Council resolution 34/38*, 20 marzo 2018; HRC, *Draft resolution: Technical assistance and capacity-building to improve human rights in Libya*, 21 marzo 2018..

<sup>188</sup> *Ex multis*: Oxfam, *You aren’t Human Any More*, (Agosto 2017); Amnesty International, *Libya’s Dark Web of Collusion. Abuses Against Europe-Bound Refugees and Migrants*, (Dicembre 2017); ICRC, *Libya’s triangle of tragedy: Urban violence, vast displacement, perilous migration*, 16 febbraio 2018; Human Rights Watch, *Country summary: Libya*, gennaio 2018; Medici Senza Frontiere, *Libya Must End Arbitrary Detention of Refugees, Asylum-Seekers, and Migrants*, 1 settembre 2017.

<sup>189</sup> V. l’inchiesta *People for Sale. Where Lives Are Auctioned for 400\$*, reperibile sul sito della CNN.

<sup>190</sup> In tal senso, PASCALE, *op. cit.*, pp. 423-427, e LIGUORI, *op. cit.*, pp. 14-17.

<sup>191</sup> PASCALE, *op. cit.*, pp. 427-428.

certamente, possibile, alla luce di quanto sin qui esposto, affermare che la Libia possiede i suddetti requisiti; peraltro l'ordinamento libico non riconosce il diritto di asilo e qualifica come reato<sup>192</sup> l'ingresso ed il soggiorno in condizioni di irregolarità, non figurando, peraltro, la Libia tra gli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra del 1951. Si può, dunque, affermare che l'Italia prestando assistenza alla Libia allo scopo di attuare l'esternalizzazione delle proprie frontiere, abbia cooperato con uno Stato non "sicuro" e che quindi tali azioni abbiano facilitato le autorità di quello Stato nella realizzazione delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti dei migranti<sup>193</sup>.

Come si è, infatti, esaminato nel paragrafo precedente, l'azione dell'Italia, sostenuta ed avallata dall'Unione europea, è stata diretta al potenziamento delle capacità operative della guardia costiera libica e delle guardie di confine (anche per mezzo di vere e proprie forniture di imbarcazioni per le attività di pattugliamento), nonché al finanziamento della costruzione dei centri di accoglienza e detenzione. Appare lecito, dunque, chiedersi se la cooperazione, così posta in essere, possa integrare un "aiuto o assistenza" nella commissione di un atto internazionalmente illecito<sup>194</sup>. In tal senso, può essere preso in esame l'art. 16 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione del diritto internazionale<sup>195</sup>, secondo cui "*Uno Stato che aiuti o*

---

<sup>192</sup> V. la legge che disciplina l'uscita, l'ingresso e la residenza dei cittadini stranieri in Libia (Decreto n. 6/1987) del 20 giugno 1987, ancora in vigore e reperibile *online*, anche in inglese.

<sup>193</sup> 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, n. 1, p. 9.

<sup>194</sup> Sul punto, v. anche.; MACKENZIE-GRAY SCOTT, *Torture in Libya and Questions of EU Member State Complicity*, in *European Journal of International Law*, 11 January 2018; SKORDAS, *A 'blind spot' in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias*, in *EU Migration Blog*, 30 January 2018.

<sup>195</sup> Redatto nel 2011, il Progetto è stato annesso alla Risoluzione 56/83 del 12 dicembre 2001 dell'Assemblea Generale dell'ONU e non ha assunto la forma di Convenzione, sebbene le sue disposizioni riflettono in larga parte il diritto internazionale consuetudinario. Cfr. CRAWFORD, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge, 2002; ALAIMO, GIANELLI (a cura di), *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione*, Milano, 2006. Con riferimento alla complicità, si vedano in particolare M. AKSENOVA, *Complicity in International Criminal Law*, Oxford, 2016; H.P. AUST, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, 2013; JACKSON, *Complicity in International Law*, Oxford, 2015. La previsione contenuta nell'art. 16 del Progetto di articoli è stata ritenuta corrispondente al diritto internazionale consuetudinario. Cfr. la pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Genocidio*, par. 420. In dottrina, v. LANOVOY, *Complicity in an International Wrongful Act*, in NOLLKAEMPER, PLAKOKEFALOS (eds.), *Principles of*



*assista un altro Stato nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento*"<sup>196</sup>.

La responsabilità internazionale dello Stato che presta assistenza è subordinata alla sussistenza di una duplice condizione, essendo configurabile soltanto “*se: a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato*”<sup>197</sup>. Deve, pertanto, emergere una connessione qualificata tra l'atto lecito dello Stato assistente e l'atto illecito dello Stato assistito<sup>198</sup>. Ebbene, nel caso di specie, l'elemento della consapevolezza risulta ampiamente soddisfatto. Le violazioni dei diritti umani ad opera delle autorità libiche sono, infatti, come ampiamente documentato in precedenza<sup>199</sup>, generalmente note e confermate dalle denunce delle ONG e dai rapporti delle organizzazioni internazionali<sup>200</sup>; si può, dunque, ritenere, che l'Italia fosse già a conoscenza di tali violazioni<sup>201</sup>. Non appare, invero, possibile che l'Italia non fosse consapevole del fatto che l'aiuto e l'assistenza offerti alla Libia, in virtù del MoU, avrebbero facilitato le autorità libiche nella commissione di *gross violation* dei diritti dei migranti<sup>202</sup>. In relazione alla seconda delle due condizioni, può facilmente constatarsi che gli illeciti commessi dalla Libia integrino la violazione di norme consuetudinarie, tra cui il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, nonché di molteplici norme convenzionali che vincolano sia la Libia che l'Italia, tra cui, in particolare, spiccano la Convenzione del 1984 contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione del 1926 contro la schiavitù, fatta propria dall'ONU nel 1956.

---

*Shared Responsibility in International Law. An Appraisal of the State of the Art*, Cambridge, 2014; PUMA, *Complicità di Stati nell'illecito internazionale*, Torino, 2018.

<sup>196</sup> Art. 16 *Draft Articles on Responsibility of States*.

<sup>197</sup> Ibidem.

<sup>198</sup> Pascale, *op. cit.*, p.432.

<sup>199</sup> Vedi *supra* note 186-187-188-189

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> Si veda in particolare nota 185.

<sup>202</sup> LIGUORI, *op. cit.*, p. 25.

## 5. Riflessioni conclusive: la crisi del divieto di *refoulement*

Come si potrà agevolmente notare, i grandi assenti in questo profluvio di documenti e iniziative sono, indubbiamente, la tutela dei diritti umani ed il rispetto del divieto di *refoulement*. L'attuazione del processo di esternalizzazione del controllo delle frontiere ha finito per relegare la protezione dei migranti ad una posizione secondaria e non prioritaria. Trattare la cooperazione con i Paesi terzi come una questione strutturale e strategica a scapito di un innalzamento degli standard di protezione in tali territori, ha contribuito a far crescere il rischio che i migranti ed i rifugiati si trovassero bloccati in un Paese di transito senza avere enti o autorità di supporto a proteggerli<sup>203</sup>. È stato sottolineato a più riprese come le richieste e le pressioni poste ai Paesi terzi per prevenire le partenze verso l'Europa, abbiano messo a repentaglio i diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti in generale<sup>204</sup>. Per queste ragioni è altamente preoccupante che sia venuta meno una qualsiasi forma di condizionalità tra le analizzate forme di cooperazione e il rispetto dei diritti umani, soprattutto per quanto riguarda i Paesi partner con noti precedenti negativi in materia; così come risulta critica l'assenza di un serio dibattito, e delle conseguenti risposte, in merito ai criteri relativi agli standard di protezione da applicare ai Paesi terzi partner. L'Unione, e i suoi Stati membri, infatti, non si sono ancora dotati di appositi sistemi di valutazione indipendenti e oggettivi che possano servire tale scopo, nonostante l'invito in tal senso dell'Assemblea parlamentare, volto ad all'istituzione di meccanismi per garantire che le iniziative relative alla c.d. dimensione esterna si collochino in linea con il rispetto dei diritti umani e fondamentali dell'individuo<sup>205</sup>. Al contrario, emerge sempre con più forza il ricorso a

---

<sup>203</sup> In tal senso si vedano *ex multis* BURLYUK, *The 'Oops!' of EU Engagement Abroad: Analyzing Unintended Consequences of EU External Action*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, n. 5, pp. 1009-1025; FRELICK, KYSEL, PODKUL, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2016, n. 4, pp. 190-220; SPIJKERBOER, *The Human Costs of Border Control*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007, pp. 127-139.

<sup>204</sup> STRIK, *Migration deals and responsibility sharing: can the two go together?*, in CARRERA, VARA, STRIK, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>205</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Human Rights Impact of the 'external dimension' of European Union Asylum and Migration Policy: Out of Sight, Out of Rights?*, 2018.

“meccanismi di disconnessione”<sup>206</sup>, volti ad aggirare le disposizioni contenute nei trattati internazionali posti a presidio del rispetto dei diritti umani, a partire dalla Convenzione di Ginevra<sup>207</sup>.

Primo segnale in tal senso è stata l’evoluzione della nozione di paese sicuro, concepita per escludere l’applicazione della Convenzione nei confronti di quegli Stati ai quali viene attribuita tale qualifica. La dottrina ha, a più riprese, criticato tale nozione, mettendone in dubbio la conformità con il complesso di norme delineato dalla Convenzione, sostenendo, peraltro, che il recepimento di tale costruito all’interno del Diritto dell’Unione ha finito per contraddire radicalmente l’oggetto e la finalità della procedura che porta al riconoscimento dello *status* di rifugiato. Sebbene, infatti, quest’ultima sia volta a garantire un attento esame individuale di merito delle domande d’asilo, viene ormai elusa nel caso di istanze di migranti provenienti da “Paesi sicuri”, che vengono respinte in blocco in quanto ritenute, in via del tutto presuntiva, infondate<sup>208</sup>. Si crea, dunque, di fatto, una discriminazione basata sulla nazionalità dei richiedenti asilo, chiaramente contraria all’art. 3 della Convenzione di Ginevra.

Analogamente, gli accordi bilaterali tra UE/Stati membri e Paesi terzi, che costituiscono ormai la chiave di volta della gestione dei flussi migratori da parte dell’Unione, si collocano in tale quadro di strumenti di disconnessione. Essi determinano, infatti, delle specifiche misure extraterritoriali di gestione pre-frontaliera, attuate sotto forma di strumenti giuridici di *soft law* che sfuggono al controllo giurisdizionale sia a livello statale che sovranazionale e minacciano non solo la necessaria trasparenza e il controllo democratico, ma anche le possibilità per i migranti di invocare i propri diritti e di ritenere gli Stati coinvolti responsabili di eventuali violazioni dei diritti umani. Ne costituiscono esempio sia la Dichiarazione UE - Turchia del 2016, che il Memorandum di Intesa stipulato tra Italia e Libia del 2017. Sebbene ambedue si impegnino al rispetto

---

<sup>206</sup> GONZALEZ VEGA, *Non-refoulement at risk? Asylum’s disconnection mechanism in recent EU practice*, in CARRERA, VARA, STRIK, *op. cit.* pp.75-94.

<sup>207</sup> Ivi, p. 76.

<sup>208</sup> MORENO-LAX, *The Legality of the ‘Safe Third Country’ Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in GOODWIN-GILL, WECKEL (eds), *Protection des migrants et des réfugiés au XXIe siècle: Aspects de droit international*, 2015, p.668.

dei diritti umani e del principio di non - *refoulement*, entrambi falliscono in tale intento. Del resto, come autorevole dottrina ha sottolineato, risulta complesso, se non addirittura impossibile, immaginare un destino diverso per strumenti il cui obiettivo finale è pur sempre quello di contenere i crescenti flussi migratori, comportando una *de facto* interdizione all'accesso al territorio e alle procedure di asilo<sup>209</sup>.

Entrambi gli accordi costituiscono la punta di diamante delle politiche di esternalizzazione delle frontiere dell'Unione e sono riusciti, tristemente a parer di chi scrive, nel loro intento di esternalizzare le frontiere dell'Unione, impedendo di fatto l'accesso ai migranti, senza tuttavia "macchiarsi", quantomeno direttamente, delle flagranti violazioni del divieto di *refoulement* e dei diritti umani.

---

<sup>209</sup> MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe cit*, p.463.