



## Il *Memorandum of understanding* UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani

**Francesco Battaglia\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi riflessioni sul c.d. *Team Europe* quale soggetto che ha condotto il negoziato per conto dell’Unione. – 3. La natura giuridica del *Memorandum of understanding*. – 4. Gli strumenti informali dell’Unione europea in materia di gestione dei flussi migratori. – 5. La procedura di adozione del *Memorandum* da parte dell’Unione alla luce del principio dell’equilibrio istituzionale. – 6. Il contenuto e gli effetti del *Memorandum*. – 7. L’impatto sui diritti umani dell’intesa UE-Tunisia e l’iniziativa del Mediatore europeo. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Il 16 luglio 2023 il Commissario europeo all’allargamento e alla politica di vicinato, Olivér Várhelyi, ha sottoscritto, per conto dell’Unione europea, il *Memorandum of understanding* (di seguito MoU) per un partenariato strategico e globale con la Tunisia, rappresentata in quell’occasione da Mounir Ben Rjiba, Segretario di

---

\* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università di Roma “La Sapienza”. L’articolo rappresenta una versione rielaborata ed ampliata della relazione tenuta nel corso del seminario “I flussi migratori via mare e il diritto dell’Unione europea”, organizzato il 13 ottobre 2023 presso l’Università di Roma “La Sapienza”, nell’ambito del Forum “Immigrazione, Frontiere e Asilo” di AISDUE.

Stato presso il Ministero degli affari esteri e della migrazione<sup>1</sup>. Tale atto ha dato seguito alla dichiarazione dell'11 giugno 2023, con la quale la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, aveva annunciato l'avvio di negoziati tra l'Unione e la Tunisia<sup>2</sup>, nonché alle conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, in cui quest'ultimo comunicava di aver tenuto una discussione strategica sulle relazioni esterne dell'Unione, nell'ambito della quale era stato espresso apprezzamento per “i lavori svolti su un pacchetto di partenariato globale reciprocamente vantaggioso con la Tunisia, basato sui pilastri dello sviluppo economico, degli investimenti e del commercio, della transizione verso un'energia verde, della migrazione e dei contatti interpersonali”<sup>3</sup>.

Si tratta di uno strumento di ampio respiro, che non riguarda esclusivamente la materia migratoria, ma che, attraverso un approccio olistico, ormai consolidato a livello di Unione europea, raggruppa diverse politiche, al fine di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare negli Stati di origine e di transito. In altre parole, l'Unione si impegna a potenziare gli incentivi di tipo economico nei confronti dei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori irregolari, i quali, dal canto loro, si impegnano a collaborare in maniera attiva nella gestione dei flussi stessi<sup>4</sup>. In tal senso, il MoU, secondo quanto affermato dalla Presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2023, comportando vantaggi reciproci, che vanno al di là della tematica delle migrazioni, dovrebbe costituire un modello da riproporre anche nelle relazioni con altri Paesi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Il testo del MoU è disponibile al seguente link: [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3887](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887).

<sup>2</sup> Dichiarazione alla stampa della Presidente von der Leyen con il Primo ministro italiano Meloni, il Primo ministro olandese Rutte e il Presidente tunisino Saied, 11 giugno 2023 (disponibile online su [www.italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-della-presidente-von-der-leyen-con-il-primo-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11](http://www.italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-della-presidente-von-der-leyen-con-il-primo-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11)).

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, del 29 e 30 giugno 2023, EUCO 7/23, punto 37.

<sup>4</sup> In tal senso, è stato sottolineato come la cooperazione con gli Stati terzi, volta a limitare i flussi verso i Paesi dell'Unione, sia probabilmente l'unico aspetto della politica migratoria relativamente al quale gli Stati membri sono realmente coesi (cfr. C. FAVILLI, *Nel mondo dei “non accordi”. Protetti sì, purché altrove*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020, pp. 143-154).

<sup>5</sup> Il discorso sullo stato dell'Unione 2023 è disponibile su [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_4426](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426).

Sotto un profilo politico, il rafforzamento dei reciproci rapporti di partenariato costituisce un obiettivo di importanza strategica sia per l'Unione europea che per la Tunisia. Dal punto di vista dell'Unione, infatti, la Tunisia è un *partner* fondamentale, perché è uno dei principali Paesi di origine e di transito dei flussi migratori irregolari verso l'Europa. Dal versante tunisino, invece, giova ricordare come tale Paese stia attraversando un periodo di parziale isolamento a livello internazionale, che ha portato ad una sostanziale riduzione dei finanziamenti da parte della comunità internazionale e, in particolare, dal Fondo monetario internazionale (FMI), il quale ha condizionato la concessione di ingenti prestiti, pari a 1,9 miliardi di euro, all'adozione di una serie di riforme a livello nazionale<sup>6</sup>, che in questo momento non sembrano di prossima attuazione. In quest'ottica, il rilancio delle relazioni con l'Unione permetterebbe allo Stato nordafricano, da un lato, di ottenere fondi utili ad alleviare le gravi difficoltà finanziarie presenti nel Paese e, dall'altro lato, a guadagnare fiducia e credibilità a livello internazionale, contribuendo anche a riattivare il dialogo con il FMI.

Sul piano giuridico, tuttavia, il MoU, oltre a sollevare una serie di interrogativi in merito alla sua natura e alla legittimità della procedura di adozione, desta preoccupazione relativamente alle conseguenze negative che può comportare in materia di tutela dei diritti umani. In merito a quest'ultimo profilo, d'altronde, vale la pena di ricordare che da diverso tempo il Parlamento europeo richiama l'attenzione delle altre istituzioni sulla tenuta dello stato di diritto alla luce delle politiche del Presidente Kais Saied, soprattutto dopo che quest'ultimo, il 25 luglio 2021, ha invocato l'art. 80 della Costituzione tunisina per giustificare l'adozione di misure eccezionali per far fronte a un pericolo imminente per lo Stato, concretizzatesi sia nella destituzione dell'allora Primo ministro Hicheim Mechichi sia nella sospensione dell'attività parlamentare<sup>7</sup>, inizialmente per un periodo di 30 giorni e

---

<sup>6</sup> Cfr. A. VITERBO, *La Tunisia tra due fuochi: la condizionalità del Fondo monetario internazionale e un debito sovrano insostenibile*, in *SIDIBlog*, 19 giugno 2023 (disponibile online su [www.sidiblog.org/2023/06/19/la-tunisia-tra-due-fuochi-la-condizionalita-del-fondo-monetario-internazionale-e-un-debito-sovrano-insostenibile/](http://www.sidiblog.org/2023/06/19/la-tunisia-tra-due-fuochi-la-condizionalita-del-fondo-monetario-internazionale-e-un-debito-sovrano-insostenibile/)).

<sup>7</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 21 ottobre 2021, sulla situazione in Tunisia 2021/2903(RSP).

successivamente prorogata fino a dicembre 2022, quando, dopo la riforma costituzionale, si sono tenute le nuove elezioni, invero poco partecipate<sup>8</sup>. In particolare, per quanto concerne la politica migratoria, il Parlamento europeo, a marzo 2023, dopo aver esortato l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli Stati membri a denunciare pubblicamente il drastico peggioramento della situazione in Tunisia e aver sottolineato l’importanza di sospendere i programmi specifici dell’Unione ai ministeri della Giustizia e degli Affari interni, ha condannato “fermamente la retorica razzista del presidente Saied contro i migranti subsahariani e le successive aggressioni”<sup>9</sup>.

Alla luce di quanto osservato, nella prima parte del presente lavoro ci si concentrerà sulle questioni procedurali relative alla negoziazione e all’adozione del MoU. In tal senso, saranno presi in esame tre aspetti principali: la definizione del c.d. *Team Europe*, comunemente rappresentato come la squadra che ha negoziato con il governo tunisino per conto dell’Unione; la natura giuridica del MoU, poiché questo è un elemento essenziale per valutare se e come l’Unione poteva agire ai sensi dei trattati; la capacità dell’Unione di concludere c.d. accordi non vincolanti ai sensi dei trattati. Nella seconda parte, invece, sarà analizzato il contenuto del MoU, al fine di riflettere sugli effetti da esso prodotti, soprattutto in termini di tutela dei diritti umani.

2. Come detto, il primo punto su cui occorre riflettere è la natura giuridica del c.d. *Team Europe*, comunemente inteso come la squadra

---

<sup>8</sup> Sulla vicenda, cfr. M. SAVINA, *Elezioni in Tunisia: il popolo si astiene*, in *Geopolitica.info*, 21 dicembre 2022 (disponibile online su [www.geopolitica.info/elezioni-tunisia-astensione-popolo/](http://www.geopolitica.info/elezioni-tunisia-astensione-popolo/)).

<sup>9</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 marzo 2023, sulla Tunisia: recenti attacchi alla libertà di espressione e di associazione e ai sindacati, in particolare il caso del giornalista Nouredine Boutar (2023/2588(RSP)). Alla luce di ciò, non stupiscono le critiche di parte dei membri del Parlamento europeo dopo la conclusione del MoU (al riguardo cfr. B. FOX, *MEPs slam EU over ‘grave’ human rights abuses following Tunisia migrant deal*, in *Euractiv*, 28 July 2023, disponibile online su [www.euractiv.com/section/migration/news/meps-slam-eu-over-grave-human-rights-abuses-following-tunisia-migrant-deal/](http://www.euractiv.com/section/migration/news/meps-slam-eu-over-grave-human-rights-abuses-following-tunisia-migrant-deal/)).

negoziale che ha trattato, per conto dell'Unione, con il presidente tunisino la conclusione dell'intesa in parola<sup>10</sup>.

Una simile rappresentazione del *Team Europe* è stata promossa dalla stessa Presidente della Commissione europea, la quale, in apertura della conferenza stampa dell'11 giugno 2023, ha affermato “we are here as team Europe”<sup>11</sup>, indicando i due capi di governo che la accompagnavano (ovvero, il Presidente del Consiglio dei ministri italiano, Giorgia Meloni, e il Premier olandese Mark Rutte).

A tal riguardo, occorre precisare che il c.d. *Team Europe* non è un organo materialmente esistente, ma si tratta di una nozione utilizzata per la prima volta durante la pandemia da COVID-19 ed intesa a rafforzare l'impegno dell'Unione e dei Paesi membri a lavorare meglio insieme<sup>12</sup>. In altre parole, il *Team Europe*, o più propriamente *Team Europe Approach*, rappresenta un modello d'azione attraverso il quale gli Stati membri e l'Unione, al fine di investire in maniera quanto più

<sup>10</sup> Già nei primi commenti di dottrina, si fa riferimento al MoU come ad un'intesa conclusa dal *Team Europe*, il quale sarebbe costituito dalla Presidente della Commissione europea, dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano, Giorgia Meloni, e dal Premier olandese Mark Rutte. Cfr., ad esempio, F. PERRINI, *Post scriptum sul negoziato del Team Europa con la Tunisia: la firma del memorandum di intesa*, in *SidiBlog*, 24 luglio 2023 (disponibile online su [www.sidiblog.org/2023/07/24/post-scriptum-sul-negoziato-del-team-europa-con-la-tunisia-la-firma-del-memorandum-di-intesa/](http://www.sidiblog.org/2023/07/24/post-scriptum-sul-negoziato-del-team-europa-con-la-tunisia-la-firma-del-memorandum-di-intesa/)); K. NATTER, *Reinventing a broken wheel: What the EU-Tunisia deal reveals about Europe's migration cooperation*, in *verfassungsblog.de*, 5 September 2023 (disponibile online su [www.verfassungsblog.de/reinventing-a-broken-wheel/](http://www.verfassungsblog.de/reinventing-a-broken-wheel/)); A. PIJENBURG, *Team Europe's Deal. What's Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?*, in *verfassungsblog.de*, 21 August 2023 (disponibile online su [www.verfassungsblog.de/team-europes-deal/](http://www.verfassungsblog.de/team-europes-deal/)).

<sup>11</sup> Il video della conferenza è disponibile su [www.italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-della-presidente-von-der-leyen-con-il-prim-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11\\_it](http://www.italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-della-presidente-von-der-leyen-con-il-prim-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11_it). In termini simili, nel comunicato pubblicato, il 16 luglio successivo, dalla Direzione generale per la Politica di vicinato e l'allargamento si afferma “today, the President of the European Commission Ursula von der Leyen, the Italian Prime Minister Giorgia Meloni and the Dutch Prime Minister Mark Rutte, in a Team Europe spirit, alongside the President of Tunisia, Kaïs Saïed have agreed to implement the comprehensive partnership package announced jointly on 11 June 2023” (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, *The European Union and Tunisia: political agreement on a comprehensive partnership package*, 16 July 2023).

<sup>12</sup> Commissione europea, comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Comunicazione sulla risposta globale dell'UE alla pandemia di COVID-19, 8 aprile 2020, JOIN (2020) 11final.

efficace possibile le risorse a loro disposizione, avrebbero coordinato le rispettive misure in risposta alla crisi sanitaria<sup>13</sup>. L'idea di *Team Europe Approach* ha trovato concreta applicazione nelle *Team Europe Initiatives*, che, in maniera simile alle *Programming Initiatives*, consistono in interventi coordinati per individuare e affrontare i fattori primari che limitano lo sviluppo in un paese o in una regione.

Gradualmente, il modello *Team Europe* è stato esteso ad altri settori di competenza dell'Unione, in particolare alla gestione dei flussi migratori. In tal senso, nella dichiarazione del 31 agosto 2021 sulla situazione in Afghanistan è stato affermato dal Consiglio che in tale Paese si sarebbe dovuto adottare un “approccio Team Europa per collaborare con i paesi vicini all'Afghanistan, allo scopo di affrontare l'impatto degli sfollamenti nella regione”<sup>14</sup>. Di conseguenza, la Commissione è stata esortata a valutare tutte le opzioni previste nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per la necessaria assistenza finanziaria, in particolare con lo strumento di vicinato (NDICI)<sup>15</sup> e gli strumenti per l'asilo, la migrazione e la gestione delle frontiere. Successivamente, nel Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021 è stato sottolineato che, per prevenire le perdite di vite umane e per ridurre la pressione migratoria ai confini europei, si sarebbe dovuta rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, attraverso un approccio pragmatico, flessibile e su misura, utilizzando in modo coordinato, come *Team Europe*, tutti gli strumenti e gli incentivi disponibili dell'Unione<sup>16</sup>. Successivamente, il concetto di *Team Europe* è diventato di uso comune in altri settori<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. N. KEIJZER, A. BURNI, B. ERFORTH, I. FRIESEN, *The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation. Assessing a Moving Target*, Bonn, 2021.

<sup>14</sup> Consiglio “Giustizia e affari interni”, del 31 agosto 2021, dichiarazione sulla situazione in Afghanistan (disponibile online su [www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2021/08/31/](http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2021/08/31/)).

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale.

<sup>16</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, del 24 e 25 giugno 2021, EUCO 7/21.

<sup>17</sup> Si vedano, ad esempio, le conclusioni del Consiglio Affari esteri, del 26 giugno 2023, sulla diplomazia digitale dell'Unione, in cui si afferma che, per portare la sua diplomazia digitale al livello successivo, l'UE deve agire nell'ambito di un approccio “Team Europe”, proteggendo congiuntamente i suoi interessi strategici e promuovendo il proprio approccio antropocentrico alla transizione digitale.

Quanto finora osservato assume un rilievo sostanziale sotto il profilo giuridico, vista l'importanza del principio di trasparenza al fine di promuovere la democraticità dell'ordinamento dell'Unione europea. Invero, offrire ai cittadini una corretta rappresentazione degli atti adottati dall'Unione contribuisce a promuovere un'adeguata applicazione del principio di trasparenza e a legittimare gli atti adottati dalle istituzioni. Tra l'altro, come rilevato dalla Mediatrice europea, Emily O'Reilly, "who is responsible for the agreement in question and who can be held to account for its compliance with the law and with fundamental rights obligations is of great importance"<sup>18</sup>. Fare chiarezza sull'imputabilità di un atto, in altre parole, è necessario non solo per motivi di precisione delle informazioni divulgate, ma anche per ragioni di *accountability*, dove con questo termine si indica un meccanismo attraverso il quale si vuole garantire che chi esercita funzioni pubbliche spieghi e giustifichi il modo in cui le svolge, anche per evitare condotte arbitrarie<sup>19</sup>.

La questione, ad esempio, è emersa relativamente alla pubblicazione dello *Statement* Unione europea-Turchia sul sito *internet* del Consiglio e del Consiglio europeo. In quell'occasione, infatti, la Mediatrice, dopo la nota ordinanza con cui il Tribunale aveva stabilito che la dichiarazione in parola non costituisce un atto adottato dal Consiglio europeo, né da altra istituzione, organo o organismo dell'Unione, aveva criticato il fatto che il testo dello *Statement* figurasse ancora nel sito del Consiglio europeo e del Consiglio, all'interno di un comunicato stampa che utilizzava una terminologia ambigua, tale da creare confusione circa l'imputabilità dell'atto. Pertanto, aveva invitato il Consiglio europeo ad intervenire per risolvere l'ambiguità. A fronte di tale raccomandazione, però, l'istituzione europea ha risposto che,

---

<sup>18</sup> Letter from the Ombudsman's Secretary-General to the Secretary-General of the Council concerning information provided by the Council to the public in relation to what is commonly referred to as the "EU-Turkey statement" (SI/4/2017/EA), 12 June 2017.

<sup>19</sup> N. YANG, *Non-binding love letters between independence and accountability: The arrangements of 5 June 2023 between the European Central Bank (ECB) and the European Parliament (EP)*, in *eulawlive.com*, 18 September 2023 (disponibile online su [www.eulawlive.com/op-ed-non-binding-love-letters-between-independence-and-accountability-the-arrangements-of-5-june-2023-between-the-european-central-bank-ecb-and-the-european-parliament-ep-by-n/](http://www.eulawlive.com/op-ed-non-binding-love-letters-between-independence-and-accountability-the-arrangements-of-5-june-2023-between-the-european-central-bank-ecb-and-the-european-parliament-ep-by-n/)).

benché fosse consapevole dell'importanza di fornire ai cittadini informazioni complete, chiare e precise, non avrebbe adottato alcuna misura poiché era in attesa di conoscere la decisione che avrebbe emesso in merito la Corte di giustizia, dinnanzi alla quale erano state impugnate le ordinanze del Tribunale<sup>20</sup>.

Ora, la vicenda richiamata ha dei contorni e un peso specifico ben differente rispetto a quella in esame; tuttavia, il principio di base, cioè la necessità di una comunicazione chiara e precisa, nell'ottica di non creare confusione circa l'imputabilità di un atto dell'Unione, soprattutto al fine di legittimare quest'ultimo e di rafforzare la democraticità dell'ordinamento giuridico dell'Unione, può certamente essere applicato al caso in questione. In tal senso, sono comprensibili le critiche avanzate da taluni parlamentari europei, che, nei commenti a caldo pubblicati su piattaforme *social* subito dopo l'adozione del MoU, hanno contestato la legittimità del c.d. *Team Europe* e hanno sottolineato l'assenza in capo a quest'ultimo di un potere negoziale<sup>21</sup>, definendolo finanche un "fantasy body"<sup>22</sup>.

**3.** Un aspetto essenziale di cui va tenuto conto per valutare la legittimità ai sensi dei trattati UE e FUE del processo di conclusioni del MoU è quello inerente alla sua natura giuridica. A seconda che si tratti, infatti, di un accordo internazionale vincolante o di uno strumento privo

---

<sup>20</sup> La risposta del Consiglio europeo è disponibile al seguente link: [www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/83069](http://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/83069). A tal riguardo vale la pena ricordare che il Consiglio europeo non ha ritenuto necessario prendere alcuna misura nemmeno dopo l'adozione dell'ordinanza con cui la Corte di giustizia ha ritenuto inammissibile il ricorso contro la precedente ordinanza del Tribunale (ordinanza della Corte del 12 settembre 2018, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, *NF e a. c. Consiglio europeo*).

<sup>21</sup> J. LIBOREIRO, V. GENOVESE, *L'accordo Ue-Tunisia criticato pure al Parlamento europeo*, in *euronews*, 18 luglio 2023 (disponibile online su [www.it.euronews.com/my-europe/2023/07/18/il-controverso-accordo-ue-tunisia-criticato-pure-al-parlamento-comunitario](http://www.it.euronews.com/my-europe/2023/07/18/il-controverso-accordo-ue-tunisia-criticato-pure-al-parlamento-comunitario)).

<sup>22</sup> Si veda, in tal senso, l'intervento della parlamentare europea Sophia in 't Veld, durante il dibattito nella plenaria del 12 settembre 2023 (il *report* del dibattito è disponibile al seguente link: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-09-12\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-09-12_EN.pdf)).



di forza giuridica, muta il ruolo e il coinvolgimento delle diverse istituzioni dell'Unione nella procedura seguita<sup>23</sup>.

Naturalmente, il carattere vincolante o meno dell'atto non va desunto dalla sua denominazione, ma dal contenuto dello stesso. Solo alla luce di quest'ultimo, difatti, si può rilevare l'intenzione delle parti di vincolarsi o meno ad obblighi reciproci<sup>24</sup>. Si può ricordare, al riguardo, che la Corte internazionale di giustizia (di seguito CIG) ha in più occasioni riconosciuto il carattere vincolante di atti che apparentemente non erano riconducibili alla categoria dei trattati internazionali. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella controversia *Somalia c. Kenya*, sulla delimitazione marittima nell'Oceano Indiano, in cui la CIG ha ritenuto che il MoU concluso tra le parti costituisse un accordo vincolante, poiché conteneva una serie di elementi chiari in tal senso, in primo luogo il riferimento alla data di entrata in vigore, che secondo l'art. 12 sarebbe avvenuta dopo la firma, nonché la richiesta da parte del Kenya di registrazione del MoU presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite<sup>25</sup>. La Corte di giustizia dell'Unione europea, dal canto suo, ha sempre seguito lo stesso approccio, arrivando a qualificare come accordi anche decisioni unilaterali del Consiglio, come nel caso della controversia relativa alla decisione del Consiglio sull'accesso dei pescherecci battenti bandiera bolivariana del Venezuela alla zona economica esclusiva al largo delle coste del dipartimento francese della Guyana<sup>26</sup>. In quell'occasione, la Corte ha rilevato che la decisione in

---

<sup>23</sup> In materia di conclusione dei trattati internazionali da parte dell'Unione, cfr. S. ADAM, *The Legal Basis of International Agreements of the European Union in the Post-Lisbon Era*, in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM (eds.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2014, pp. 65-86; E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, pp. 5-37; M. GATTI, P. MANZINI, *External representation of the European Union in the conclusion of international agreements*, in *Common Market Law Review*, vol. 49, n. 5, 2012, pp. 1703-1734.

<sup>24</sup> Sentenza della Corte del 23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia c. Commissione*.

<sup>25</sup> *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v Kenya)*, Preliminary Objection, Judgement, *I.C.J. Reports* 2017, p. 3.

<sup>26</sup> Decisione del Consiglio, del 16 dicembre 2011, che approva, a nome dell'Unione europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese. La decisione, dopo la pronuncia d'annullamento della Corte è stata sostituita dalla decisione (UE) 2015/1565 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che approva, a nome dell'Unione

causa costituiva un’offerta rivolta dall’Unione, in veste di Stato costiero, al Venezuela, con la quale essa proponeva a quest’ultimo, ai sensi dell’art. 62, par. 2, della Convenzione di Montego Bay, di sfruttare una parte del *surplus* delle catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana. Offerta che sarebbe stata accolta dal Venezuela, visto che quest’ultimo, conformandosi alla procedura di cui alla decisione del Consiglio, ha formalmente trasmesso all’Unione domande di autorizzazione di pesca nella detta zona economica esclusiva. In altre parole, l’offerta effettuata dall’Unione e la sua accettazione da parte del Venezuela dovevano essere “qualificate, considerate congiuntamente, come un accordo concluso da queste ultime per quanto concerne l’autorizzazione a sfruttare, alle condizioni precisate in tale medesima dichiarazione, una parte del surplus delle catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana”<sup>27</sup>.

Sempre con riferimento al contenuto dell’accordo, si ritiene che qualora nell’atto internazionale di cui si tratta sia presente un riferimento esplicito all’intenzione delle parti a non obbligarsi, ad esempio una clausola in cui si afferma che le parti non intendono creare tra loro obblighi giuridici o che l’atto in questione non è soggetto al diritto internazionale, non ci si debba porre il problema della sua natura giuridica, dato che la volontà espressa dalle parti appare manifesta e ciò anche se, all’apparenza, gli Stati hanno assunto impegni precisi ed in linguaggio utilizzato nell’atto a prima vista impiega termini perentori<sup>28</sup>. Naturalmente, ci si può domandare se una clausola di questo tipo, da sola, sia sufficiente a rendere non vincolanti atti che definiscono un quadro di obblighi ben precisi tra le Parti contraenti. Ad esempio, come si vedrà, alcune delle *partnership* concluse dall’Unione in materia di gestione esterna dei flussi migratori hanno la forma tipica degli accordi internazionali ed includono alcuni degli elementi chiave che, secondo quanto affermato dalla CIG, devono essere presi in considerazione nel valutare la natura giuridica di uno strumento internazionale, ma

---

europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese.

<sup>27</sup> Sentenza della Corte del 26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*.

<sup>28</sup> P. GAUTIER, *Non-Binding Agreements*, in *Max Planck Encyclopedias on International Law*, 2022.

nondimeno vengono espressamente definite come atti di natura politica non vincolanti<sup>29</sup>. Si tratta, quindi, di intese che contengono una serie di obblighi stringenti, ma che, per espressa volontà delle Parti, non sono vincolanti. In casi di questo tipo, quindi, non si applica il criterio del contenuto, ma si privilegia quello risultante dalla volontà espressa delle Parti, il che in talune circostanze può pure presentare ambiguità.

Tali strumenti, in un'ottica comparativa, saranno presi in considerazione nell'esame della natura giuridica del MoU, il quale, però, già da una prima lettura, sembra discostarsi da questo modello, risultando, invece, una forma di intesa politica, tale da non produrre alcun obbligo in capo ai firmatari.

**4.** In termini generali, il MoU con la Tunisia si inserisce nel contesto della prassi poc'anzi richiamata, secondo cui, in materia di gestione esterna dei flussi migratori, l'Unione europea tende a privilegiare gli strumenti non vincolati agli accordi internazionali<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> In tal senso, si è giustamente affermato che “even though these arrangements are auto-declaratory non-binding, they affirm the commitment to readmit nationals and TCNs, and some of them even establish concrete procedures to carry out the returns, affecting legal certainty and raising major challenges for the EU legal order” (E. FERNANDO GONZALO, *The EU's Informal Readmission Agreements with Third Countries on Migration: Effectiveness over Principles?*, in *European Journal of Migration*, 2023, p. 87).

<sup>30</sup> L'affermazione di tale prassi e le problematiche che ne conseguono hanno portato la dottrina a ritenere che “while, in practice, differences between international treaty law and bilateral soft law disappear, more legal challenges arise in the EU system due to bilateral soft law measures than through international agreements” (così, A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 571). In materia, *ex multis*, cfr. E. FERNANDO-GONZALO, *The EU's Informal Readmission Agreements with Third Countries on Migration: Effectiveness over Principles?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2023, pp. 83-108; C. MILANO, *La dimensione esterna delle politiche UE di immigrazione e asilo oltre l'approccio globale e l'informalizzazione: alcune questioni giuridiche legate agli sviluppi più recenti*, in *I Post di AISDUE*, 2023, pp. 827-850; E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague, 2022; C. MOLINARI, *Accordi di Soft Law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2022, pp. 50-73; R. A. WESSEL, *Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of 'soft' international agreements*, in *Western European Politics*, vol. 44, n. 1, 2021, pp. 72-92; S. POLI, *“Flexible” cooperation between the European Union and third countries to contain migration flows and the uncertainties of “compensation measures”: the case of the resettlement of refugees in EU Member States*, in *DPCE online*, n. 4, 2020,

Invero, già l'approccio globale in materia di migrazione del 2005 sottolineava la necessità di sviluppare la politica migratoria esterna dell'Unione, creando partenariati con i Paesi terzi e affrontando in modo globale ed equilibrato le questioni di migrazione e mobilità, aiutando al tempo stesso i *partner* ad affrontare le loro priorità in materia di migrazione e mobilità negli opportuni contesti e quadri regionali<sup>31</sup>. Tale obiettivo è stato ripreso e ulteriormente approfondito nei successivi atti in materia di migrazione, compreso il Nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo. Tuttavia, è solo con la cristallizzazione della c.d. crisi migratoria, ormai diventata la "nuova normalità"<sup>32</sup>, che si è consolidato l'utilizzo delle intese non vincolanti, caratterizzate da un elevato livello di informalità, le quali, come rilevato in dottrina, risultano vantaggiose, per diverse ragioni, sia per l'Unione che per i Paesi *partner*<sup>33</sup>. In particolare, per quanto concerne l'Unione, il loro carattere informale consente di velocizzare la procedura di adozione, anche se ciò comporta, tra l'altro, uno scarso coinvolgimento del Parlamento europeo. È anche per questo motivo che tali accordi non vincolanti pongono numerosi problemi in merito alla loro legittimità, nonché al rispetto dei principi di trasparenza e democrazia partecipativa<sup>34</sup>.

Le varie intese concluse dall'Unione europea con Paese terzi, da ultimo il MoU con la Tunisia, presentano, invero, un solo elemento in comune, cioè l'obiettivo di contenere i flussi migratori irregolari

---

pp. 5272-5299; C. FAVILLI, *op. cit.*; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, pp. 119-148; P. G. ANDRADE, *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in *europeanpapers.eu*, vol. 1, n. 1, 2016, pp. 115-125.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM/2011/0743 definitivo.

<sup>32</sup> Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration, 7 June 2016.

<sup>33</sup> Cfr. nota 30.

<sup>34</sup> È proprio di questi aspetti che ha cominciato ad occuparsi la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che ha deciso di fare chiarezza sulla natura e gli effetti degli accordi non vincolanti, vista la loro ampia diffusione nella prassi internazionale (M. FORTEAU, *Non-Legally Binding International Agreements*, A/77/10).

dall'esterno, ma hanno caratteristiche tra loro profondamente differenti, sia dal punto di vista sostanziale che per quanto riguarda la loro procedura di adozione<sup>35</sup>.

Ad esempio, per quanto riguarda la cooperazione con l'Afghanistan, la Commissione europea, nel 2016, ha firmato, previa autorizzazione del Consiglio, la *Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU (JWF)*, inizialmente valida per un periodo di due anni, poi prorogato, sempre previa autorizzazione del Consiglio, per altri due<sup>36</sup>. Tale strumento, invero, non utilizza un approccio globale, ma è strettamente limitato a prevenire l'immigrazione irregolare e a facilitare le procedure di riammissione. Inoltre, sotto il profilo del suo contenuto, sebbene le Parti specifichino che “the JWF is not intended to create legal rights and obligations under international law” e che “It paves the way for a structural dialogue and cooperation on migration issues, based on a commitment to identify effective ways to address the need of both sides”, essa contiene al suo interno “impegni” che possono essere considerati veri e propri obblighi giuridici. Ad esempio, riprendendo l'approccio della Corte internazionale di giustizia in materia di efficacia vincolante degli accordi nella giurisprudenza sopra richiamata, si può agevolmente rilevare che l'intesa in parola contiene una disposizione sulla sua entrata in vigore e sull'ambito di applicazione temporale<sup>37</sup>. Inoltre, vi figurano

---

<sup>35</sup> Intese, o accordi non vincolanti, sono stati conclusi con Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Costa d'Avorio. Vale la pena di ricordare che tali strumenti comportano solitamente un importante sostegno finanziario dell'Unione, che, però, giunge da una molteplicità di fonti e modalità di finanziamento, il che rende difficile una visione di insieme sull'azione dell'Unione, e che, tra l'altro, viene distribuito in maniera sbilanciata, privilegiando le misure volte a contenere le partenze, piuttosto che quelle, ad esempio, tese a rafforzare l'accesso alla migrazione legale o la protezione dei lavoratori migranti. In tal senso, cfr. Study Requested by the LIBE committee, *EU Migration and Asylum Funds for Third Countries*, 2022 (disponibile online su [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL\\_STU\(2022\)737870\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU(2022)737870_EN.pdf)).

<sup>36</sup> Si veda, Council of the European Union, *Extension of the Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*, 3 July 2020, in cui viene ricostruito l'ampio dibattito che il Consiglio ha tenuto prima di autorizzare la proroga dell'intesa.

<sup>37</sup> Ai sensi della parte VIII, denominata “Start of cooperation”, “Cooperation will begin on the day this declaration is signed. The declaration provides the framework for cooperation for an initial period of two years. If neither the EU nor Afghanistan

anche impegni assunti dalle Parti, formulati in maniera piuttosto perentoria, come quelli di cui alla parte II, in cui si afferma che “when the person to be returned has no valid passport, the Afghan competent authority will ensure that a passport or a travel document is issued *no later than four weeks* following the request made by the Member State”<sup>38</sup>, oppure che l’Unione si fa carico delle spese di viaggio dei cittadini afgani rimpatriati.

Di contenuto sostanzialmente identico è la successiva *Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU*, firmata dalla Commissione il 26 aprile 2021, sempre previa autorizzazione del Consiglio. La dichiarazione contiene una novità sostanziale proprio in materia di ambito temporale di applicazione, dal momento che, ai sensi della parte VIII, la cooperazione è istituita per un periodo indefinito, a partire dal giorno della firma, e che “every year, on the date of anniversary of the signature of this declaration, and after prior consultation of the Joint Working Group, each party to this declaration may notify the other Party of its intention to discontinue the cooperation, in which case cooperation on the basis of this declaration will cease after three months”.

Riassumendo, quindi, la cooperazione con l’Afghanistan si caratterizza per due aspetti: *a)* una portata piuttosto ristretta, limitata alle questioni relative all’identificazione, la dotazione di documenti e il rimpatrio di persone irregolarmente giunte all’interno dell’Unione dall’Afghanistan, sul modello degli accordi di riammissione; *b)* una procedura di adozione simile a quella di cui all’art. 218, par. 6, TFUE, con l’unica eccezione del mancato coinvolgimento del Parlamento europeo, dato che la Commissione ha sempre agito soltanto previa autorizzazione del Consiglio. Lo stesso vale, sia sotto il profilo contenutistico che procedurale, per altre intese, come quella con l’Etiopia<sup>39</sup>.

---

announces their intention to discontinue the cooperation on the basis of this declaration thirty (30) days before the end of this period of two years, cooperation on its basis continues for another two years”.

<sup>38</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>39</sup> Council of the European Union, Bruxelles, 18 December 2017, Admission procedures for the return of Ethiopians from European Union Member States.

Risulta differente, invece, l'intesa con la Turchia, operata attraverso la conclusione del c.d. *EU-Turkey Statement*, sebbene anche l'obiettivo di fondo di quest'ultimo sia la riduzione dei flussi migratori irregolari verso l'Unione. Lo *Statement*, che anche nella recente relazione su migrazione e asilo, del 2023, viene definito come il *key framework* che governa la cooperazione tra l'Unione europea e la Turchia nel settore della migrazione<sup>40</sup>, non è costruito sul modello degli accordi di riammissione, anche perché un accordo di questo tipo è stato concluso con la Turchia, ma, come noto, prevede un meccanismo secondo il quale tutti i migranti irregolari che avrebbero compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche sarebbero stati rimpatriati in Turchia e, allo stesso tempo, per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarebbe stato reinsediato dalla Turchia all'UE, tenendo conto dei criteri di vulnerabilità adottati in sede di Nazioni Unite. A sostegno di tale meccanismo, l'Unione si è impegnata ad accelerare ulteriormente l'erogazione dei tre miliardi di euro inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e, una volta che queste risorse fossero state quasi completamente utilizzate, a mobilitare ulteriori finanziamenti dal medesimo strumento per altri tre miliardi di euro entro la fine del 2018 a condizione che gli impegni previsti nello *Statement* fossero stati soddisfatti. La prima rata sarebbe servita a finanziare esclusivamente l'accoglienza dei rifugiati, mentre

---

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relazione sulla migrazione e l'asilo, 12 gennaio 2023, COM/2022/740final. Vale la pena di rilevare che anche il Parlamento europeo ha iniziato a manifestare il proprio sostegno all'intesa con la Turchia, da sempre definita dalla Commissione come un modello di cooperazione da replicare. In una recente risoluzione sui rapporti con la Turchia, ad esempio, il Parlamento, pur esprimendo profonda preoccupazione per il peggioramento nel settore della tutela dei diritti umani in Turchia ha sottolineato "l'importanza che entrambe le parti rispettino i rispettivi impegni assunti nel quadro della dichiarazione congiunta UE-Turchia del 2016 e dell'accordo di riammissione UE-Turchia nei confronti di tutti gli Stati membri, compresa la ripresa della riammissione dei migranti rimpatriati dalle isole greche, interrotta nel marzo 2020, o l'attivazione del programma volontario di ammissione umanitaria" (risoluzione del Parlamento europeo, del 7 giugno 2022, sulla relazione 2021 della Commissione sulla Turchia, P9\_TA (2022) 0222. Risulta in linea con quest'approccio anche il Consiglio europeo, il quale, nella riunione del giugno 2021, ha invitato la Commissione a presentare senza indugio proposte formali per il proseguimento dei finanziamenti a favore dei rifugiati siriani e delle comunità di accoglienza in Turchia, Giordania, Libano e altre parti della regione.

la seconda avrebbe dovuto agevolare il passaggio dal sostegno umanitario all'assistenza allo sviluppo.

Dal punto di vista procedurale, è noto che la detta dichiarazione, sebbene appaia come un atto concluso dal Consiglio europeo, è stata a più riprese ritenuta dal Tribunale come un atto imputabile agli Stati membri, che lo avrebbero adottato, nella loro veste di capi di Stato e di governo, insieme alla controparte turca, a margine di una riunione del Consiglio europeo<sup>41</sup>. In tale contesto, quindi, i continui riferimenti all'Unione nel testo della dichiarazione andrebbero intesi come un mero errore e dovrebbero essere sostituiti con “i capi di Stato e di governo degli Stati membri”<sup>42</sup>. Ora, sul piano procedurale, a parte le evidenti criticità della tesi sostenuta dal Tribunale, sulla quali non è necessario aggiungere altro rispetto a quanto puntualmente rilevato in dottrina<sup>43</sup>, è

---

<sup>41</sup> Ordinanza del Tribunale del 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*; ordinanza del Tribunale del 28 febbraio 2017, causa T-193/16, *NG c. Consiglio europeo*; ordinanza del Tribunale del 28 febbraio 2017, causa T-257/16, *NM c. Consiglio europeo*; ordinanza del Tribunale dell'11 dicembre 2018, causa T-834/16, *QC c. Consiglio europeo*.

<sup>42</sup> Ordinanza *NF c. Consiglio europeo*, cit., punto 69: “Ciò premesso, il Tribunale considera che l'espressione ‘membri del Consiglio europeo’ e il termine ‘UE’, figuranti nella dichiarazione UE-Turchia come diffusa per mezzo del comunicato stampa n 144/16, debbono intendersi come riferimenti ai capi di Stato o di governo dell'Unione che, come nel corso della prima e della seconda riunione dei capi di Stato o di governo del 29 novembre 2015 e del 7 marzo 2016, si sono riuniti con la loro controparte turca e hanno concordato nuove misure operative per ristabilire l'ordine pubblico, essenzialmente sul territorio greco, corrispondenti a quelle già invocate o indicate precedentemente nelle dichiarazioni pubblicate nella forma di comunicati stampa al termine della prima e della seconda riunione dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione con la controparte turca. Ciò è confermato dal fatto che la dichiarazione adottata al termine della seconda riunione dei capi di Stato o di governo, svoltasi il 29 novembre 2015, utilizzava ugualmente e senza variazioni il termine ‘UE’ e l'espressione ‘dirigenti europei’ per indicare i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione, agenti in qualità di capi di Stato o di governo di tali Stati membri, durante la suddetta riunione del 29 novembre 2015, analoga a quella del 18 marzo 2016”.

<sup>43</sup> A. POPOV, *Identification de l'auteur de l'acte attaqué et recevabilité du recours en annulation: le Tribunal de l'Union estime que la “déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016” ne saurait faire l'objet d'un recours en annulation*, in *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 101-105; E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism A Quick Comment on NF v. European Council*, in *europeanpapers.eu*, n. 2, 2017, pp. 251-257; G. CAGGIANO, *Are you Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, pp.



evidente la differenza tra lo *Statement* e gli altri accordi non vincolanti esaminati, nella misura in cui questi ultimi sono stati negoziati e adottati dalla Commissione, previa autorizzazione del Consiglio, mentre lo *Statement* a margine del Consiglio europeo. Anche da un punto di vista sostanziale sussistono chiare differenze, dato che l'intesa Unione-Turchia ha un approccio ibrido, cioè da un lato prevede precisi obblighi per contenere i flussi migratori<sup>44</sup>, anche se si tratta di un sistema di cooperazione *ad hoc*, che non è riconducibile al tipico modello degli accordi di riammissione. Dall'altro lato, seguendo il c.d. approccio olistico, anche se in forma ridimensionata, prevede che una seconda *tranche* di finanziamenti sia destinata ad obiettivi di sviluppo del Paese, sebbene imprecisati.

Il MoU fra UE e Tunisia, peraltro, differisce dalle diverse tipologie di intese finora esaminate, sia relativamente alla sua procedura di adozione che per la portata degli impegni assunti dalle parti, mantenendo con essi soltanto, in linea di continuità, la finalità di frenare i flussi migratori irregolari verso l'Unione europea. Mantenendo, quindi, il sistema seguito finora, si procederà, dapprima, ad esaminare la procedura di adozione del MoU, per affrontare, successivamente, ad

---

7-25; S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, M. STEFAN, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, in *CEPS Policy Insights*, April 2017.

<sup>44</sup> Dal punto di vista del sistema di erogazione dei fondi, risulta ambigua la posizione del Parlamento europeo, il quale, da un lato si è dimostrato favorevole al finanziamento previsto dallo *Statement*, dall'altro lato, però, mostrando gravi preoccupazioni relativamente alla tenuta dei diritti umani in Turchia, ha chiesto che tali fondi siano direttamente erogati ai rifugiati e alle comunità d'accoglienza, ma non al governo di Ankara. Così la risoluzione del Parlamento europeo, del 7 ottobre 2021, sulla relazione di attuazione sui fondi fiduciari dell'UE e lo strumento per i rifugiati in Turchia "sottolinea che la Turchia ospita il maggior numero di rifugiati al mondo, con quasi 4 milioni di rifugiati siriani, iracheni e afgani registrati; ricorda l'importante ruolo svolto dallo strumento per i rifugiati in Turchia per quanto riguarda l'accoglienza dei rifugiati provenienti dalla Siria; chiede una valutazione approfondita dell'impatto sui diritti umani della dichiarazione UE-Turchia e sottolinea l'importanza del rispetto da parte di entrambe le parti dei diritti fondamentali nell'ambito della sua attuazione; è del parere che l'UE dovrebbe continuare a fornire il sostegno necessario ai rifugiati siriani e di altra origine e alle comunità di accoglienza in Turchia, garantendo che il governo turco non sia direttamente coinvolto nella gestione e nell'assegnazione dei fondi, i quali dovrebbero essere erogati in via principale direttamente ai rifugiati e alle comunità di accoglienza e dovrebbero essere gestiti da organizzazioni che assicurano responsabilità e trasparenza".

indagare il contenuto del MoU, raffrontando questi due aspetti con quelli degli altri strumenti sopra richiamati.

5. Come sopra osservato, in linea generale, il MoU è riconducibile alla categoria dei c.d. accordi non vincolanti, cioè alle intese politiche concluse dalle Parti in cui sono presenti impegni, più o meno stringenti, che talvolta assumono la forma di veri e propri obblighi giuridici, e che, tendenzialmente per espressa volontà delle parti interessate, non sono vincolanti. Di conseguenza, sono strumenti che non risultano estranei alle norme del diritto internazionale dei trattati.

Senza entrare nel merito della natura di tali strumenti, ciò che rileva in questa sede è il se e il come essi possano essere conclusi dall'Unione. In tal senso, giova ricordare che le istituzioni hanno sempre difeso le proprie prerogative in materia di conclusione degli accordi, vincolanti e non vincolanti, anche davanti alla Corte di giustizia. Lo stesso MoU è stato già oggetto di alcuni contrasti tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

In linea generale, la Corte ha stabilito che l'adozione di un atto privo di forza vincolante, laddove i trattati non contengano una disciplina in merito, richiede che sia debitamente tenuto conto della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale, anche alla luce delle norme dei trattati che regolano la materia di cui si occupa l'atto in questione<sup>45</sup>. Più nello specifico, il giudice dell'Unione ha affrontato nuovamente la questione nel caso relativo al MoU firmato dalla Commissione e dalla Svizzera, con cui quest'ultima, in cambio del libero accesso al mercato interno allargato, si impegnavano a fornire un contributo finanziario alla coesione economica e sociale della Croazia. Già in passato, infatti, la Svizzera aveva firmato con l'Unione altri MoU per erogare finanziamenti ai Paesi allora di nuova adesione. A differenza dei casi precedenti, però, il MoU volto ad accordare il finanziamento alla Croazia non era stato firmato dal Consiglio e dalla Commissione, ma solo da quest'ultima. Il Consiglio, in una riunione tenutasi un anno e mezzo prima della sua conclusione, aveva adottato delle conclusioni in cui, preso atto dell'auspicio della Repubblica di Croazia di beneficiare di un contributo finanziario svizzero, invitava la

---

<sup>45</sup> Sentenza della Corte del 23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia c. Commissione*.

Commissione, in stretta cooperazione con la presidenza del Consiglio, ad avviare le discussioni necessarie con il Consiglio federale svizzero ai fini del conseguimento del detto contributo in favore della Repubblica di Croazia. Tali conclusioni, secondo la Commissione, costituivano una decisione politica, presa dal Consiglio ai sensi dell'articolo 16 TUE, che autorizzava la Commissione a negoziare e firmare il MoU. A firma avvenuta, invece, il Consiglio ha contestato il fatto che questa fosse stata apposta dalla Commissione senza la sua previa approvazione e ha, pertanto, deferito la questione alla Corte<sup>46</sup>. Quest'ultima, dopo aver ricordato che occorre valutare la conclusione del MoU alla luce del principio di equilibrio istituzionale, ha, anzitutto, sottolineato che, in materia di relazioni esterne, l'art. 16, par. 6, terzo comma, TUE dispone che il Consiglio Affari esteri elabori l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicuri la coerenza dell'azione dell'Unione, mentre l'art. 17, par. 1, TUE, dispone che la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione. Partendo da questo presupposto, quindi, ha respinto la tesi sostenuta dalla Commissione, secondo cui la firma di un'intesa non vincolante costituisce un atto di rappresentanza esterna dell'Unione purché essa rifletta una posizione o una politica dell'Unione già fissata dal Consiglio. Secondo il giudice dell'Unione, infatti, sebbene le conclusioni del 2012 avessero autorizzato “la Commissione ‘ad avviare le discussioni necessarie’ con il Consiglio federale svizzero ai fini del conseguimento di un contributo finanziario elvetico in favore della Repubblica di Croazia, esse non contengono tuttavia [...] autorizzazioni che consentano alla Commissione di firmare, in nome dell'Unione, l'addendum scaturito da tali negoziati”<sup>47</sup>. Secondo la Corte, infatti, “la firma di un accordo non vincolante implica la valutazione, da parte dell'Unione, della questione di sapere se tale accordo corrisponda sempre al suo interesse, quale definito dal Consiglio in particolare nella decisione recante avvio dei negoziati relativi alla conclusione dell'accordo”<sup>48</sup>. In tale contesto, nemmeno “il mero fatto che il contenuto di un accordo non vincolante negoziato dalla

---

<sup>46</sup> Sentenza della Corte del 28 luglio 2016, causa C-660/13, *Consiglio c. Commissione*.

<sup>47</sup> *Ivi*, punto 37.

<sup>48</sup> *Ivi*, punto 42.

Commissione con un paese terzo corrisponda al mandato di negoziazione conferito dal Consiglio non può ritenersi sufficiente ad investire la Commissione del potere di firmare un simile atto non vincolante senza l'autorizzazione preventiva del Consiglio, adducendo che tale autorizzazione sarebbe insita in una posizione già espressa da quest'ultimo<sup>49</sup>.

Applicando, quindi, tale criterio al caso del MoU Unione-Tunisia, se ne deduce che la Commissione, avendolo adottato senza la previa autorizzazione del Consiglio, abbia violato il principio di attribuzione delle competenze di cui all'art. 13, par. 2, TUE, nonché il principio dell'equilibrio istituzionale. Da una ricostruzione delle conclusioni del Consiglio e del Consiglio europeo degli ultimi anni, infatti, sebbene emerga un orientamento favorevole di entrambe le istituzioni a rafforzare la *partnership* con la Tunisia, non si riscontra mai un'espressa autorizzazione alla conclusione del MoU da parte della Commissione. Del resto, a differenza di quanto lasciato intendere dal commissario Olivér Várhelyi, un'autorizzazione di questo tipo non può essere desunta dalle conclusioni adottate nel giugno 2023 dal Consiglio europeo<sup>50</sup>. Quest'ultimo, infatti, in quell'occasione si è limitato ad accogliere con favore i lavori svolti sul pacchetto di partenariato globale con la Tunisia, a sostenere la ripresa del dialogo politico nel contesto dell'accordo di associazione UE-Tunisia, nonché a sottolineare l'importanza di rafforzare e sviluppare partenariati strategici analoghi tra l'Unione europea e i partner nella regione<sup>51</sup>. Secondo quanto stabilito dalla Corte nel caso del MoU con la Svizzera, però, una dichiarazione di questo tipo non può costituire una formale autorizzazione alla firma.

Tra l'altro, vale la pena di rilevare che, nel caso in esame, si ritiene che la Commissione non abbia nemmeno rispettato quanto stabilito nell'accordo interistituzionale sugli accordi non vincolanti, concluso, a dicembre 2017, con il Consiglio, proprio in seguito della sentenza sopra

---

<sup>49</sup> *Ivi*, punto 43.

<sup>50</sup> Cfr. signature of a Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia, Priority question for written answer to the Commission, P-002250/2023.

<sup>51</sup> Conclusioni del Consiglio europeo EUCO 7/23, cit., punto 37.

richiamata<sup>52</sup>. Tale accordo, infatti, prevede una serie di passaggi che la Commissione è tenuta a rispettare ai fini della conclusione di accordi non vincolanti, tra cui: *a)* comunicare al Consiglio, con sufficiente preavviso, l'intenzione di avviare le negoziazioni di un accordo non vincolante, indicando in dettaglio tutti gli elementi del possibile accordo, in modo che il Consiglio possa valutare se esso risponda agli interessi dell'Unione; *b)* trasmettere al Consiglio, prima della firma, una copia della bozza di accordo negoziato, unitamente ad una nota esplicativa, in modo che il Consiglio possa decidere se autorizzarne o meno la firma; *c)* inviare una copia del testo firmato al Consiglio, in tutte le lingue in cui è stato redatto.

È evidente, inoltre, come la giurisprudenza esaminata e l'accordo interistituzionale che ne è conseguito sorvolino completamente sulle prerogative del Parlamento. Riprendendo, infatti, le argomentazioni della Corte relativamente al principio di equilibrio istituzionale, giova ricordare che, in termini generali, il Parlamento, ai sensi dell'art. 14, par. 1, TUE, esercita una funzione di controllo politico, che, nell'ambito della conclusione dei trattati internazionali, trova concreta applicazione nell'art. 218, par. 10, TFUE, ai sensi del quale, il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura. A tal riguardo, secondo la Corte, la disposizione in parola ha l'obiettivo di mettere il Parlamento in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che le proprie attribuzioni siano rispettate precisamente in conseguenza della scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo. Pertanto, costituisce un requisito di forma sostanziale, la cui violazione può determinare, ai sensi dell'art. 263, secondo comma, TFUE, l'annullamento dell'atto viziato<sup>53</sup>. Infatti, come ricordato dal giudice dell'Unione, il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un principio democratico fondamentale in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa, che il Trattato di Lisbona ha inteso valorizzare, sul

---

<sup>52</sup> Follow up to Judgment in Case C-660/13 - Arrangements between Secretaries General on non-binding instruments, 4 December 2017, 15367/17.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*.

piano sistematico, inserendo una disposizione autonoma, applicabile a tutti i tipi di procedura previsti dall'art. 218 TFUE.

L'importanza di una simile funzione svolta dal Parlamento, nell'ottica di una corretta applicazione dei principi di attribuzione delle competenze e di equilibrio istituzionale, non può essere ignorata con riferimento agli accordi non vincolanti, perché la natura non obbligatoria di un atto non può giustificare la completa estromissione dell'istituzione rappresentativa dei cittadini, soprattutto se, come vedremo, si tratta di atti che, comunque, producono effetti concreti. In tal senso, è certamente censurabile il comportamento tenuto dalla Commissione in occasione della conclusione del MoU con la Tunisia, il quale, non a caso, è stato oggetto di aspre critiche da parte di diversi parlamentari europei, anche se ciò non si è concretizzato in un atto organico dell'Assemblea<sup>54</sup>.

Con tali considerazioni non si intende sottovalutare il fatto che nelle negoziazioni internazionali un eccessivo livello di trasparenza possa risultare controproducente ai fini della buona riuscita degli stessi<sup>55</sup>. Anche la Corte, nella giurisprudenza in materia di accesso ai documenti, ha sempre rilevato il carattere sensibile delle relazioni internazionali, il che giustifica un certo grado di riservatezza, più ampio di quello riconosciuto in altri settori, ad esempio quello legislativo, poiché è necessario mantenere la reciproca fiducia dei negoziatori e lo sviluppo di una discussione libera ed efficace<sup>56</sup>. Nell'ambito dei

---

<sup>54</sup> Vale la pena di ricordare che la posizione critica nei confronti del MoU assunta dal Parlamento europeo, non solo in ragione della sua estromissione dal procedimento di conclusione, ma anche per la precaria situazione in materia di tutela dei diritti umani presente in Tunisia, ha portato, come reazione, il governo tunisino a negare l'ingresso nel Paese ad una delegazione di parlamentari europei, che avevano programmato una visita per effettuare colloqui con gruppi della società civile e rappresentanti di ONG ([www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230914IPR05112/foreign-affairs-committee-delegation-condemns-tunisia-s-ban-to-enter-the-country](http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230914IPR05112/foreign-affairs-committee-delegation-condemns-tunisia-s-ban-to-enter-the-country)).

<sup>55</sup> A tal riguardo, in dottrina è stato sottolineato come, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, sia iniziata una vera e propria "controrivoluzione" nella prassi diplomatica, che ha determinato una netta inversione di tendenza rispetto alle prassi di *public diplomacy* che si erano progressivamente affermate a partire dall'inizio del XX secolo, a favore di modelli passati in cui si prediligevano negoziati riservati e confidenziali, se non proprio segreti, necessari a coagulare posizioni condivise, senza mettere apertamente in luce le posizioni dissenzienti (cfr. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, Torino, 2022, pp. 37-40).

<sup>56</sup> Sentenza della Corte del 3 luglio 2014, causa C-350/12 P, *Consiglio c. in 't Veld*, punto 119. Sull'argomento, cfr. V. ABAZI, M. HILLEBRANDT, *The legal limits to*

negoziati internazionali, infatti, la posizione dell'Unione può mutare in funzione di diverse ragioni, quindi, la pubblicazione delle posizioni negoziali può chiaramente arrecare un pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali<sup>57</sup>.

D'altronde, il regolamento 1049/2001, all'art. 4, par. 1, lett. a), terzo trattino, prevede la possibilità di negare l'accesso ai documenti la cui divulgazione possa pregiudicare le relazioni internazionali<sup>58</sup>. Una simile clausola, come di recente sottolineato dal giudice dell'Unione, va intesa in senso ampio, per cui il termine "relazioni internazionali" non deve essere circoscritta solo alle attività volte alla conclusione di

---

*confidential negotiations. Recent case law developments in Council transparency: Access Info Europe and In 't Veld*, in *Common Market Law Review*, vol. 52, n. 3, 2015 pp. 825-845; G. M. LENTNER, *Access to Documents of the Institutions: Transparency of International Negotiations*, in *European Law Reporter*, 2014, pp. 126-129; E. FAHEY, *EU Foreign Relations Law: Litigating to Incite Openness in EU Negotiations*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 4, 2014, pp. 553-556.

<sup>57</sup> Sentenza del Tribunale del 12 settembre 2013, causa T-331/11, *Leonard Besselink c. Consiglio*, punti 70-72.

<sup>58</sup> In generale, l'art. 4, par. 1, lett. a) del regolamento 1049/2001 dispone che possa essere negato l'accesso ai documenti la cui divulgazione crei un pregiudizio all'interesse pubblico in ordine ad una serie di circostanze, tra le quali rientrano, oltre alla tutela delle relazioni internazionali, la sicurezza pubblica, la difesa e le questioni militari, la politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro. Relativamente all'applicazione dell'art. 4, par. 1, lett. a), del regolamento 1049/2001 la Corte ha precisato che "la natura particolarmente delicata e basilare degli interessi tutelati da detta disposizione, unita al carattere obbligatorio del diniego di accesso che, ai sensi della detta disposizione, l'istituzione deve opporre qualora la divulgazione al pubblico di un documento possa arrecare pregiudizio a detti interessi, attribuisce alla decisione che dev'essere così presa dall'istituzione un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare" (sentenza *Consiglio c. in 't Veld*, cit., punto 108). A tali categorie di eccezioni, quindi, non si applica il principio generale riferibile alle altre eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento 1049/2001, secondo il quale queste devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, al fine di non ostacolare l'applicazione del principio generale sancito da tale regolamento. Pertanto, "il principio di interpretazione restrittiva delle eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 non osta a che, per quanto riguarda le eccezioni relative all'interesse pubblico di cui al paragrafo 1, lettera a), di tale articolo, l'istituzione interessata disponga di un ampio margine discrezionale per determinare se la divulgazione al pubblico di un documento arrechi un pregiudizio agli interessi tutelati da tale disposizione e, correlativamente, il controllo di legittimità esercitato dal Tribunale quanto a una decisione di diniego di accesso a un documento, opposta dall'istituzione ai sensi di una di dette eccezioni, debba limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e in materia di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere" (sentenza del Tribunale del 7 febbraio 2018, causa T-851/16, *Access Info Europe c. Commissione*, punto 40).

un accordo internazionale<sup>59</sup>. Di conseguenza, rientrano all'interno dell'eccezione in parola anche le negoziazioni di accordi non vincolanti, come il MoU UE-Tunisia<sup>60</sup>. D'altronde, sulla base di questo presupposto, la Corte ha ritenuto legittima la decisione con cui la Commissione aveva negato l'accesso a dei documenti relativi allo *Statement* UE-Turchia del 2016.

Tuttavia, ciò non significa che le relazioni internazionali, quindi anche i negoziati volti all'adozione di trattati o alla conclusione di intese politiche, possano essere estranee ad ogni forma di trasparenza, non solo per questioni di legittimità, ma anche per semplici ragioni pratiche. Ad esempio, nel caso del TTIP, l'eccessiva segretezza tenuta dalla Commissione, almeno nella fase iniziale, ha scatenato nell'opinione pubblica una reazione fortemente negativa in merito a tale strumento<sup>61</sup>, tale da indurre la Commissione, anche a seguito delle sollecitazioni pervenute dalla mediatrice europea<sup>62</sup>, a condividere maggiormente i lavori svolti in sede negoziale.

In generale, quindi, nelle negoziazioni internazionali è necessario trovare un giusto bilanciamento tra l'interesse a preservare le relazioni internazionali e la necessità di mantenere un adeguato livello di coinvolgimento dei cittadini.

**6.** Definita la questione della procedura di adozione, vale la pena di svolgere qualche breve riflessione sul contenuto del MoU, anche perché ciò giova a completare l'analisi sulla sua natura giuridica.

A differenza delle altre intese non vincolanti finora esaminate, infatti, il MoU non sembra contenere obblighi particolarmente stringenti, ma semplici impegni di natura politica, definiti in maniera abbastanza ampia. Segnatamente, l'intesa, seguendo quell'approccio globale oramai consolidato nella dimensione esterna delle politiche migratorie, si articola attorno a cinque pilastri fondamentali: stabilità

---

<sup>59</sup> Sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, causa T-643/21, *Foodwatch eV c. Commissione*, punti 66 e 67.

<sup>60</sup> Sentenza *Access Info Europe c. Commissione europea*, cit.

<sup>61</sup> A. PETERS, *The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?*, in *EJIL:Talk!*, 21 November 2018.

<sup>62</sup> Cfr. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pp. 241-251.



macroeconomica; commercio; transizione energetica; scambi culturali; migrazioni.

Nell'ambito del primo pilastro, l'Unione, in termini generici, si impegna ad assistere la Tunisia nel suo sforzo di potenziare un modello di sviluppo duraturo, attraverso un piano di riforme socioeconomiche. Dello stesso tenore sono gli impegni indicati nel pilastro concernente il commercio, nel quale le parti, senza assumere obblighi precisi, si impegnano a rafforzare la loro cooperazione economica e commerciale in una serie di settori, quali l'agricoltura, l'economia circolare, la transizione digitale e il trasporto aereo. Lo stesso vale per quanto concerne il settore della transizione energetica e degli scambi culturali.

Anche in materia migratoria, gli impegni assunti sono di ben altro tenore rispetto a quelli contenuti in altri c.d. accordi non vincolanti. Le parti, infatti, si limitano ad assumere l'impegno ad affrontare il fenomeno migratorio attraverso un approccio olistico, che tenga conto del legame tra sviluppo e migrazioni. Allo stesso tempo, però, la Tunisia "réitère sa position de ne pas être un pays d'installation de migrants en situation irrégulière".

Sotto il profilo del finanziamento, l'Unione, invece, afferma di impegnarsi a fornire un adeguato sostegno finanziario aggiuntivo, in particolare per le acquisizioni, la formazione e il supporto tecnico necessari per migliorare la gestione delle frontiere tunisine. A differenza di quanto fatto in altre circostanze, però, nel MoU non vi è traccia dell'ammontare preciso di tale finanziamento. In più occasioni, sia la Presidente della Commissione che i singoli commissari<sup>63</sup>, hanno pubblicamente manifestato l'impegno ad erogare un aiuto finanziario immediato di 150 milioni, a cui si aggiungerebbe un aiuto aggiuntivo di lungo termine di 900 milioni di euro, da utilizzare anche per avviare le riforme chieste dal FMI come condizione per il rilascio da parte di quest'ultimo di un prestito di 1,9 miliardi di euro al Paese africano. Peraltro, di tali somme, come detto, non vi è traccia alcuna nel testo del MoU.

---

<sup>63</sup> Si veda, ad esempio, il discorso del commissario europeo Olivér Várhelyi nella sessione plenaria, del 12 settembre 2023 (disponibile online su [www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-09-12\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-09-12_EN.pdf)).

Ad ogni modo, il sistema utilizzato nel caso del MoU riproduce quello attuato nel caso degli altri accordi non vincolanti. Ad esempio, anche nel caso dello *Statement* con la Turchia, sebbene quel documento contenesse cifre precise, si trattava, comunque, di somme che l'Unione si impegnava ad erogare a partire da fondi esistenti a prescindere dal c.d. accordo, segnatamente attraverso il *Facility for Refugees in Turkey*<sup>64</sup>. L'unica differenza, quindi, consiste nel fatto che questa volta il testo del documento non indica in maniera esatta l'ammontare del finanziamento, il quale, però, risulta da diverse dichiarazioni pubbliche della Presidente von der Leyen e di altri membri della Commissione.

In definitiva, quindi, si può ritendere che sebbene l'accordo abbia una dimensione sostanzialmente politica, esso produce comunque degli effetti, poiché la Commissione è responsabile della sua attuazione attraverso azioni amministrative.

7. A prescindere dalla sua natura giuridica, il MoU, nella misura in cui dovrebbe favorire l'erogazione di fondi verso la Tunisia, può sicuramente avere un impatto in materia di tutela dei diritti umani. D'altronde questo è uno degli aspetti maggiormente criticati, non solo dal Parlamento europeo, ma anche da numerose organizzazioni governative e non governative operanti nel settore<sup>65</sup>.

A tal riguardo, vale la pena sottolineare che la Mediatrice europea, Emily O'Reilly, a settembre 2023, ha avviato un'iniziativa strategica in cui ha chiesto alla Commissione se abbia effettuato una valutazione

---

<sup>64</sup> Decisione della Commissione C (2015) 9500 relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento – lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, 24 novembre 2015, modificata dalla decisione della Commissione C (2016) 855, del 10 febbraio 2016.

<sup>65</sup> Cfr., ad esempio, Council of Europe, *European states' migration co-operation with Tunisia should be subject to clear human rights safeguards*, 17 July 2023 (disponibile online su [www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-migration-co-operation-with-tunisia-should-be-subject-to-clear-human-rights-safeguards](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-migration-co-operation-with-tunisia-should-be-subject-to-clear-human-rights-safeguards)); Amnesty international, *EU/Tunisia: Agreement on migration 'makes EU complicit' in abuses against asylum seekers, migrant and refugees* (disponibile online su [www.amnesty.eu/news/eu-tunisia-agreement-on-migration-makes-eu-complicit-in-abuses-against-asylum-seekers-migrant-and-refugees/](http://www.amnesty.eu/news/eu-tunisia-agreement-on-migration-makes-eu-complicit-in-abuses-against-asylum-seekers-migrant-and-refugees/)), International Rescue Committee, *IRC: The EU's migration agreement with Tunisia "risks driving migrants and refugees onto even more dangerous routes"* (disponibile online su [www.rescue.org/eu/press-release/irc-eus-migration-agreement-tunisia-risks-driving-migrants-and-refugees-even-more](http://www.rescue.org/eu/press-release/irc-eus-migration-agreement-tunisia-risks-driving-migrants-and-refugees-even-more)).

d'impatto sui diritti umani prima di firmare il MoU e se intenda effettuare una revisione periodica dell'impatto sui diritti umani delle azioni intraprese durante la sua attuazione, nonché se abbia definito criteri per la sospensione dei finanziamenti nel caso in cui i diritti umani non vengano rispettati, visto che ai sensi dell'art. 29, lett. a), del regolamento 2021/947, i finanziamenti dell'Unione a titolo dello strumento di vicinato non sostengono azioni o misure che possono comportare la violazione dei diritti umani nei paesi *partner*<sup>66</sup>.

L'iniziativa fa seguito ad altre dello stesso tipo, in particolare quella aperta in occasione dello *Statement* con la Turchia.

In quella circostanza la Mediatrice ha rilevato che, a prescindere dalla natura giuridica dello *Statement*, l'attuazione di quest'ultimo deve avvenire “in a manner consistent with the principles and values set out in the Treaties and in the Charter”, poiché “neither its political nature, nor indeed the title ‘Agreement’ or ‘Statement’, in any way diminish the responsibility of the Commission to ensure that its actions are in compliance with the EU’s fundamental rights commitments”.<sup>67</sup> Il principio di buona amministrazione, infatti, presuppone il rispetto dei diritti umani, per cui uno strumento che comporta violazioni dei diritti umani non può essere conforme al principio di buona amministrazione. Alla luce di ciò, quindi, “the human rights impact assessment tool identifies the sources of risks and the human rights impacts on the affected stakeholders at each stage of the project’s life. Its role is preventive in the first place because when negative impacts are identified, either the negotiated provisions need to be modified or mitigating measures have to be decided upon before the agreement is entered into”<sup>68</sup>. La tutela dei diritti umani, tra l'altro, è una componente dello stato di diritto, almeno nella sua declinazione sostanziale, così

---

<sup>66</sup> Strategic initiative SI/5/2023/MHZ on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding, case SI/5/2023/MHZ, 13 September 2023.

<sup>67</sup> Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement, case 506/2016/MHZ, 18 January 2017.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

come più volte ribadito dalla Corte di giustizia<sup>69</sup>. In un'organizzazione fondata sul *rule of law*, dunque, è doveroso prendere tutte le misure necessarie per prevenire violazioni dei diritti umani, anche nel caso in cui queste possano essere, seppur indirettamente, favorite da fondi erogati in attuazione di impegni assunti dall'Unione attraverso intese non vincolanti.

Secondo il commissario Várhelyi, invece, una simile valutazione d'impatto sarebbe stata superflua nel caso del MoU con la Tunisia, perché “the respect for human rights and democratic principles is at the heart of EU's partnerships with all third countries, including with Tunisia”, come si evincerebbe anche nell'accordo di associazione concluso con quest'ultima<sup>70</sup>.

Ora, l'accordo di associazione in questione contiene solo brevi passaggi in materia di migrazione, esclusivamente nel capitolo sul dialogo in campo sociale<sup>71</sup>. In tal senso, l'art. 69 sancisce che il dialogo periodico instaurato tra le parti nel settore sociale deve riguardare, tra le altre cose, l'immigrazione clandestina e le condizioni di rimpatrio delle persone la cui situazione è irregolare rispetto alla legislazione in materia di soggiorno e di stabilimento del Paese ospite. Inoltre, l'art. 71 dispone che, sempre al fine di rafforzare la cooperazione in campo sociale, si istituiscono azioni e programmi relativi a qualsiasi argomento di interesse per esse, tra i quali rivestono carattere prioritario le azioni volte a ridurre la pressione migratoria, in particolare attraverso la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo della formazione nelle zone di emigrazione. Tali disposizioni, tuttavia, non sembrano sufficienti ad offrire una copertura in termini di diritti umani al MoU, il quale resta un'iniziativa estranea all'accordo di associazione. Tra l'altro, le norme

---

<sup>69</sup> In tal senso, in dottrina è stato sottolineato che la nozione di *rule of law* ha una natura evolutiva e che “da una concezione formale di stato di diritto si è giunti invece ad una concezione dello stesso in senso sostanziale, grazie all' inclusione dei diritti fondamentali tra le componenti dello stato di diritto operata dalla giurisprudenza di Lussemburgo nonché presente nei documenti delle istituzioni europee” (M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2022, p. 189).

<sup>70</sup> Parliamentary question, Answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission, 20 September 2023 (disponibile online su [www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-002250-ASW\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-002250-ASW_EN.html)).

<sup>71</sup> Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra.

dell'accordo di associazione dedicate alla tutela dei diritti umani non sono idonee a soddisfare le esigenze che risiedono dietro le valutazioni di impatto, in quanto hanno una formulazione del tutto generica e non istituiscono forme di controllo e monitoraggio soddisfacenti. L'obiettivo delle valutazioni di impatto è, invece, lo studio di soluzioni preventive atte ad evitare che i fondi erogati a Paesi terzi possano essere utilizzati per adottare misure in contrasto con le libertà fondamentali degli individui, nonché pensare eventuali meccanismi volti a rimediare eventuali situazioni di questo tipo.

8. Il MoU con la Tunisia, accolto inizialmente con grande entusiasmo, al punto da essere definito come un modello di cooperazione che sarebbe stato riproposto nelle relazioni con altri Stati, ha finora disatteso le aspettative. Dalla sua adozione, infatti, i rapporti con la Tunisia, piuttosto che rafforzarsi, hanno mostrato diversi momenti di tensione, al punto che, ad ottobre scorso, il presidente Saied ha deciso di rifiutare i fondi annunciati dall'Unione<sup>72</sup>.

A parte queste valutazioni di carattere politico-diplomatico, gli aspetti maggiormente critici della *partnership* siglata dall'Unione con il Paese nordafricano sono quelli di carattere giuridico.

In primo luogo, ciò che più desta preoccupazione è la scarsa trasparenza sia del processo negoziale sia degli impegni materialmente assunti. Appare del tutto evidente che un simile grado di opacità dell'operato delle istituzioni impatta negativamente in termini di *accountability* di queste ultime e di legittimazione democratica degli atti dalle stesse adottati. A tal riguardo, vale la pena ribadire che una simile valutazione non intende negare che le negoziazioni con Paesi terzi per la conclusione di accordi, o impegni di altra natura, richiedano un certo grado di riservatezza, necessario per la buona riuscita dei lavori. Tuttavia, ciò deve essere sempre bilanciato con il principio di responsabilità delle istituzioni nei confronti dei cittadini, dal momento che l'Unione è un'organizzazione fondata sul *rule of law*, valore che ricomprende pure la trasparenza del processo decisionale e il divieto di

---

<sup>72</sup> *Il presidente della Tunisia, Kais Saied, rifiuta i fondi Ue*, disponibile online su [www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/nazioni/2023/10/03/il-presidente-della-tunisia-kais-saied-rifiuta-i-fondi-ue\\_90762fed-99fa-4f10-980b-b6a5b5ba2bde.html](http://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/nazioni/2023/10/03/il-presidente-della-tunisia-kais-saied-rifiuta-i-fondi-ue_90762fed-99fa-4f10-980b-b6a5b5ba2bde.html).

arbitrarietà del potere esecutivo<sup>73</sup>. Quanto detto, prescinde dal carattere più o meno vincolante della *partnership* in questione, soprattutto se si tiene conto che la prassi dell'Unione in materia di dimensione esterna della gestione dei flussi migratori, ormai da diversi anni, tende ad una sempre maggiore informalità, tramite l'adozione di atti non vincolanti, sebbene questi ultimi, come si è visto, abbiano forme e contenuti differenti tra loro.

Sempre relativamente agli aspetti giuridici, oltre alla questione della scarsa trasparenza, ciò che risulta problematico è la procedura seguita per l'adozione del MoU. Alla luce della giurisprudenza esaminata, infatti, si ritiene che la conclusione di un simile strumento richieda la previa approvazione del Consiglio, che in questo caso non è intervenuta. In tal senso, da alcune fonti informative, di cui al momento non si ha però riscontro, sembrerebbe che il servizio giuridico del Consiglio abbia adottato un parere in cui contesta la firma del MoU, proprio per la mancata previa approvazione del Consiglio<sup>74</sup>.

Infine, ma non per ultimo, desta preoccupazione l'impatto che l'intesa con la Tunisia, al pari, invero, di altre *Partnership* di questo tipo concluse con Paesi terzi, può comportare in termini di tutela dei diritti umani. Sebbene il MoU, infatti, non contenga obblighi tra le Parti, esso produce effetti concreti, nella misura in cui stimola l'erogazione di fondi verso la Tunisia. Di conseguenza, la Commissione, sia in un'ottica preventiva che correttiva, deve svolgere studi di *impact assesment* che permettano di valutare quale sia il rischio che le risorse trasferite vengano sfruttate per commettere violazioni dei diritti fondamentali e, eventualmente, le misure da adottare per reagire a simili eventualità. Nel caso in esame, invece, la Commissione, confermando la prassi tenuta in altre circostanze simili, ha ritenuto di non dover operare una valutazione di questo tipo, il che, però, comporta effetti negativi anche in termini di stato di diritto, visto che tale principio include tra le sue componenti la tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>73</sup> Sullo stato di diritto nell'Unione europea, cfr., tra i contributi più recenti, B. NASCIMBENE, *Valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e Stato di diritto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4, 2023, pp. 781-789.

<sup>74</sup> A. BARBERA, M. BRESOLIN, *Il Consiglio Ue boccia l'intesa con Saied "firmata senza via libera dei governi"*, in *La Stampa*, 18 settembre 2023, p. 7.