Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo speciale n. 4/2024
Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre

La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità

Maria Cristina Carta*

SOMMARIO: 1. Introduzione: evoluzione e nuove frontiere della dimensione esterna delle politiche europee di immigrazione e asilo. – 2. I modelli "tipici" di esternalizzazione: accordi e clausole di riammissione. – 3. L'utilizzo di strumenti "informali" per il controllo dell'immigrazione irregolare: i "non-accordi" dell'UE con Stati terzi. – 3.1. *Segue*: la rotta del Mediterraneo orientale: la Dichiarazione UE-Turchia. – 3.2. *Segue*: la rotta del Mediterraneo centrale: la cooperazione con Libia, Tunisia ed Egitto. – 3.3. *Segue*: la rotta del Mediterraneo occidentale: il partenariato UE-Marocco e la Dichiarazione congiunta con la Mauritania. – 4. Il binario parallelo delle intese informali e bilaterali "al servizio" dell'Unione. – 4.1. *Segue*: verso la deterritorializzazione delle procedure di frontiera: il Protocollo Italia-Albania. – 4.2. *Segue*: la "esternalizzazione interna" e il rischio di *deminutio* in termini di tutela dei diritti dei migranti. – 4.3. *Segue:* profili di illegittimità del trasferimento alla luce delle recenti pronunce della Corte di giustizia e del Tribunale di Roma. – 5. Il "beneplacito" dell'Unione in forza delle previsioni di cui al Nuovo Patto. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: evoluzione e nuove frontiere della dimensione esterna delle politiche europee di immigrazione e asilo*

Sebbene, come è noto, l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea sin dal momento della presentazione del Nuovo Patto sulla

* Ricercatrice (RTDB) di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Perugia.

migrazione e l'asilo (d'ora in poi, Nuovo Patto) il 23 settembre 2020 fosse quello di segnare una netta linea di discontinuità rispetto al passato[1], dall'analisi della recente riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA), anche con riferimento alla dimensione esterna della politica migratoria dell'UE su cui verterà il presente studio, emergono con evidenza alcuni elementi di inefficienza, in ragione dei quali tale cambio di paradigma rispetto alla previgente normativa pare essere, in realtà, più annunciato che effettivo[2].

Il fondamento del Nuovo Patto – che ha visto cronologicamente quale ultimo *step* del tortuoso *iter* legislativo[3] la pubblicazione di nove regolamenti ed una direttiva[4] – era stato individuato dall'Esecutivo europeo non solo nella necessità di fronteggiare situazioni di crisi emergenziale migratoria[5], ormai diventata la "nuova normalità",

[1] Cfr. il discorso della Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen sullo stato dell'Unione 2020, con cui si apre la comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final. Cfr. A. DI PASCALE, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *EJ*, 28 settembre 2020; C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020, reperibile *online*; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 357 ss.; R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, *ivi*, p. 467 ss.; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *DIC*, n. 1, 2021, p. 1 ss.; M. C. CARTA, *Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 9 ss.

[2] All'interno del Nuovo Patto è rimasto piuttosto nell'ombra l'aspetto, pur di grande rilievo, della migrazione legale. Al riguardo v. A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE 2/2021*, Napoli, 2022, p. 77 ss.; G. MORGESE, *Limitati sviluppi del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. CARACCIOLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 284 ss.; e G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in questa *Rivista*, n. 3, 2024.

[3] Cfr. D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *ADiM Blog*, dicembre 2023, reperibile *online*.

[4] Per un'esaustiva indicazione dei dieci fascicoli legislativi che compongono il Nuovo Patto, pubblicati il 22 maggio 2024, cfr. A. DI PASCALE, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *EJ*, 27 maggio 2024.

[5] Cfr. P. DE PASQUALE, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, in *DPCE*, n. 4, 2020, p. 5 ss.; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the*

attraverso la previsione di soluzioni *ad hoc*, quanto piuttosto nella consapevolezza della cronica inadeguatezza (se non forse, più opportunamente, del fallimento), della politica sviluppata dall'Unione negli ultimi anni, in relazione sia alla protezione internazionale sia alla migrazione.

Il riferimento è chiaramente alle misure adottate in seguito alle crisi migratorie che investirono l'UE a partire dal 2014, aggravandosi durante il 2015[6] e poi ancora nel 2017[7], che generarono una grave situazione umanitaria negli Stati membri, in particolare quelli situati in prima linea, chiamati a fronteggiare gli ingressi di migranti provenienti principalmente da Siria, Afghanistan, Iraq ed Eritrea. Nel momento in cui la solidarietà avrebbe dovuto dimostrare la sua forza, concretizzandosi in un'assunzione di responsabilità da parte degli Stati UE[8], le misure eccezionali e temporanee adottate dal Consiglio sulla base degli artt. 78, par. 3, e 80 TFUE[9], che prevedevano un sistema

New Pact, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 October 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 379 ss.

[6] Ci si riferisce alla nota frattura tra gli Stati del c.d. Gruppo di Visegrád e l'UE relativamente al meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale, istituito con la decisione (UE) 2015/1601. Al riguardo cfr. U. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *FSJ*, n. 3, 2017, pp. 1-4. Per un'approfondita ricostruzione del quadro giuridico della crisi, v. *amplius* G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *SIE*, n. 3, 2015, p. 459 ss.

[7] Cfr. C. DI STASIO, *La crisi del "Sistema Europeo Comune di Asilo" (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *DUE*, n. 2, 2017, p. 207 ss.

[8] In tal senso cfr. C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in *QC*, n. 3, 2015, p. 785 ss.

[9] Si tratta della decisione (UE) 2015/1523 e della decisione (UE) 2015/1601. Per un esame delle ripercussioni derivanti dalla (mancata) attuazione delle citate decisioni, v. F. FERRI, *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca in materia di ricollocazioni*, in *SIDIBlog*, 20 novembre 2019. Sulle misure eccezionali e temporanee di ricollocazione cfr., *ex multis*, M. BORRACCETTI, *"To Quota" or "Not to Quota"? The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *EJ*, n. 1, 2015, pp. 1-7; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *DIC*, n. 2, 2015, p. 33 ss.; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE*, 30 settembre 2015,

obbligatorio di quote di ricollocazione dei migranti, pur derogabile al ricorrere di specifiche circostanze[10], incontrarono notevoli contrasti applicativi[11], omessi o parziali adempimenti e costituirono oggetto di ricorsi alla Corte di giustizia[12] fondati, nel merito, sull'asserita violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, TUE[13].

Tale crisi fece emergere con evidenza tutte le fragilità del SECA[14], mettendo in discussione la tenuta dello stesso progetto europeo[15] ed al contempo rappresentando il punto di (ri)partenza affinché le Istituzioni politiche dell'UE potessero intraprendere un efficace processo di

---

reperibile *online*; A. DI PASCALE, *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, in *EJ*, n. 1, 2016, p. 1 ss.

[10] Sul punto, sia consentito rinviare a M. C. CARTA, *La "recidiva" dell'inadeguato strumento delle ricollocazioni volontarie nel "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Novos Estudos Jurídicos (NEJ)*, vol. 29, n. 2, 2024, p. 282 ss.

[11] Cfr. L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *FSJ*, n. 1, 2019, p. 55 ss.; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 281 ss.; M. MORARU, *The New Design of the EU's Return System Under the Pact on Asylum and Migration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 14 gennaio 2021, reperibile *online*.

[12] Cfr. Corte giust. 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/ Consiglio*. In dottrina cfr. F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE*, in *QC*, n. 4, 2017, p. 923 ss.; M. MESSINA, *La Corte di Giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *OIDU*, n. 4, 2017, p. 178 ss.; S. PENASA, *La "relocation" delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, in *DPCE*, n. 3, 2017, p. 29; A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, in *DPCE*, n. 1, 2018, p. 197 ss. V. anche Corte giust. 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione europea/Polonia e a.*, su cui v. A. RICHARD, *Manquement aux obligations de relocalisation des demandeurs d'asile: une leçon de solidarité européenne*, in *RAE*, n. 2, 2020, p. 453 ss.

[13] Cfr. R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, Bari, 2024.

[14] Cfr. C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in *AIC*, 4/2024, reperibile *online*.

[15] Cfr. le conclusioni dell'Avv. gen. Bot, del 26 luglio 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, parr. 17-19. Sulla crisi di valori, v. F. MUNARI, *I valori dell'Unione: una visione prospettica*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 88 ss.

modernizzazione ed armonizzazione del *corpus* legislativo, destinato a prevedere un migliore ed aggiornato sistema europeo comune di asilo.

Per tale via, si sarebbe dovuto procedere alla riforma in materia di asilo, migrazione, rimpatrio, protezione delle frontiere esterne[16], lotta al traffico di migranti e relazioni con i principali Paesi terzi[17], per un verso, mediante il consolidamento e la valorizzazione dei principi di solidarietà[18] e mutua fiducia tra Stati membri e, per altro verso, tramite l'elaborazione di una nuova strategia di cooperazione europea con detti Paesi, volta ad individuare efficaci misure di contrasto all'immigrazione irregolare e di "difesa" delle frontiere dell'Unione[19].

È stato così che l'UE, consapevole dei numerosi ostacoli incontrati nel tentativo di sviluppare una concreta politica migratoria comune, nell'ambito della dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo, ha iniziato a perseguire con sempre maggior impegno quella che in dottrina è stata incisivamente definita la politica di "esternalizzazione" dei flussi migratori[20], per la cui realizzazione sono stati utilizzati una molteplicità di strumenti eterogenei, la cui adozione ha inizialmente seguito la forma "canonica" dell'accordo internazionale, per poi prediligere con sempre maggior frequenza intese atipiche caratterizzate da uno spiccato livello di "informalità" e prive di forza giuridica[21].

---

[16] V. *amplius* D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020; D. VITIELLO, *Poteri operativi,* accountability *e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 226 ss.

[17] Cfr. A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 67 ss.

[18] Sul principio di solidarietà nel Nuovo Patto si veda F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in questo fascicolo speciale.

[19] Cfr. il comunicato stampa del 23 settembre 2020, IP/20/1706.

[20] Cfr. *amplius* B. CORTESE, *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato: l'approccio dell'Unione Europa, tra prassi degli Stati membri e competenze comunitarie*, in L. ZAGATO (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto di asilo*, Padova, 2006, p. 199 ss.

[21] Cfr. 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 *FSJ*, n. 1, 2019, p. 119 ss.

Il concetto di "esternalizzazione", la cui definizione precisa è ancora oggetto di acceso dibattito[22], ha così assunto nell'ambito della più ampia problematica della politica di immigrazione e asilo un crescente rilievo. In particolare, dietro la dichiarata giustificazione delle contingenti esigenze di sicurezza e delle preoccupazioni umanitarie, asseritamente volte ad evitare ingenti flussi di migranti disposti ad intraprendere viaggi disperati per giungere nel Paese di destinazione, sono state poste in essere sia dall'Unione sia dagli Stati membri una pluralità di azioni, concretizzatesi sostanzialmente in forme di "delega" dei controlli alle frontiere in capo ai Paesi terzi e nella creazione di un sistema di "contenimento indiretto" dei migranti, all'unico fine di impedire agli stessi di raggiungere il territorio UE.

Al riguardo, si vedrà come rientrano ormai nell'ampio concetto di esternalizzazione sia le azioni di "delocalizzazione" dei controlli e delle pratiche di "contenimento" dell'immigrazione irregolare nei Paesi terzi di origine e transito dei migranti[23], talvolta accompagnate dal contestuale "spostamento" delle responsabilità in termini di (mancata) tutela dei diritti umani[24], sia alcune attività commerciali ed investimenti economici realizzati dall'Unione e dagli Stati membri sul territorio di detti Paesi e volti a garantire una più efficace gestione dei flussi migratori[25]. In particolare, si avrà modo di evidenziare come in una prima fase, riconducibile al periodo 2005-2015, l'Unione abbia utilizzato modelli "tipici" di esternalizzazione, quali gli accordi di

---

[22] In tal senso v. E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 21 novembre 2023.

[23] Sull'esternalizzazione dei controlli di frontiera cfr., *amplius*, V. MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017; A. DEL VALLE-GÀLVEZ, *Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls*, in *Journal of International Law and International Relations*, n. 7, 2019, p. 117 ss.; I. GOLDNER LANG, B. NAGY, *External border control techniques in the EU as a challenge to the principle of non-refoulement*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2021, p. 442 ss.; J. DE CONINCK, G. RAIMONDO, *Understanding European Border Management*, in *VBlog*, 27 febbraio 2024, reperibile *online*.

[24] In tal senso v. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti dell'Unione europea e degli Stati membri nel Mediterraneo*, in *SIE*, n. 2, 2024, p. 183 ss.

[25] F. GRAZIANI, *The European Union External Action on Migration and Asylum: The 2016 Migration Partnership Framework and Its Outcomes*, in *International Relations*, n. 1, 2017, pp. 30-41.

facilitazione di visti, gli accordi di riammissione e le clausole migratorie inserite in accordi di partenariato o cooperazione con Stati terzi[26], aventi quale precipuo obiettivo quello di facilitare il (più veloce possibile) rimpatrio dei migranti entrati illegalmente nel territorio UE o non più in possesso dei requisiti per potervi risiedere[27].

In una fase immediatamente successiva e, quindi, a decorrere dalla fine 2015/inizio 2016, agli strumenti "classici" appena ricordati si sono affiancati metodi semplificati di cooperazione sovente sfociati in forme più "flessibili" di esternalizzazione dei controlli alle frontiere, anch'esse finalizzate ad impedire l'accesso nel territorio UE ai migranti irregolari ed alle persone bisognose di protezione internazionale[28]. Si è, infatti, assistito alla previsione di meccanismi di controllo e contenimento dei flussi migratori all'interno di atti caratterizzati da un'evidente "informalizzazione"[29] ed adottati, tanto a livello nazionale quanto di Unione, al di fuori dello schema dell'accordo tradizionale di riammissione stipulato in conformità all'art. 218 TFUE[30]. A tale "informalità", in più occasioni, si è altresì accompagnata la preoccupante tendenza da parte dell'Unione e degli stessi Stati membri di scegliere come *partner* delle azioni di esternalizzazione Paesi terzi in cui la tutela dei diritti umani ed il rispetto dello stato di diritto si sono rivelati ben lontani dagli standard minimi di protezione che si pongono (*rectius*, dovrebbero porsi) a fondamento dell'ordinamento giuridico europeo.

---

[26] V. *infra*, par. 2.

[27] Cfr. S. NICOLIN, *Contrasto all'immigrazione irregolare negli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in L. ZAGATO, S. DE VIDO (a cura di), *Il divieto di tortura e altri comportamenti inumani o degradanti nelle migrazioni*, Padova, 2013, p. 203 ss.; I. OTTAVIANO, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 97 ss.; D. VITIELLO, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *DIC*, nn. 3-4, 2016, p. 9 ss.; E. XANTHOPOULOU, *Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 26, 2024, pp. 108-135.

[28] Cfr. S. MARINAI, *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, in *ADiM Blog*, dicembre 2021, reperibile *online*.

[29] V. *infra*, par. 3.

[30] Cfr. F. TRAUNER, S. WOLFF, *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1, 2014, p. 1 ss.

Il presente contributo, muovendo dall'evoluzione della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione a partire dall'Approccio globale in materia di migrazione[31] (GAM, *Global Approach to Migration*) del 2005[32] sino all'adozione del Nuovo Patto[33], intende soffermarsi sulla "nuova frontiera" di tale dimensione, in cui l'azione degli Stati membri, quasi in posizione ancillare, pare oggi essere posta "al servizio" dell'UE. In tale contesto verranno analizzate le principali intese[34] relative alle rotte del Mediterraneo orientale, centrale ed occidentale, mentre l'ultima parte verterà sull'analisi del modello *sui generis* rappresentato dal recente Accordo Italia-Albania. Al riguardo, sebbene detto accordo ambisca a collocarsi sul piano internazionale come esempio virtuoso di esternalizzazione in ragione della sua unicità rappresentata dall'estensione dell'operatività della giurisdizione e della normativa italiana nel territorio albanese, verranno poste in evidenza alcune criticità. Ciò soprattutto in forza dei principi sanciti dalla pronuncia della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, nonché dei provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti emessi dal Tribunale di Roma il 18 ottobre 2024 in conformità alla citata sentenza dell'autorità giurisdizionale europea[35].

Alla luce di tali poco confortanti premesse, si vedrà come, negli ultimi dieci anni, la cooperazione con gli Stati di origine e di transito dei migranti abbia assunto una portata ed una dimensione strategica[36], rappresentando un elemento cardine della *governance* dell'immigrazione, come da ultimo confermato anche dall'impianto del Nuovo Patto[37]. Le previsioni contenute nel nuovo regolamento

[31] Cfr. le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 17 dicembre 2005, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005.
[32] V. *infra*, par. 2.
[33] V. *infra*, par. 6.
[34] Cfr. B. FRELIK, I. M. KYSEL, J. PODKUL, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, n. 4, 2016, p. 190 ss.
[35] V. *infra*, parr. 4.1, 4.2 e 5.
[36] Cfr. P. DE PASQUALE, F. FERRARO, A. CIRCOLO (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione. Recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018; A. DI PASCALE, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?,* in *EJ*, n. 4, 2019, p. 107 ss.
[37] V. *infra*, par. 6.

2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione[38], infatti, paiono legittimare e persino promuovere fortemente la stipulazione di intese informali ad ampio spettro[39].

2. *I modelli "tipici" di esternalizzazione: accordi e clausole di riammissione*

Al fine di comprendere appieno l'essenza della novellata disciplina di cui al Nuovo Patto, risulta indispensabile inquadrare preliminarmente la stessa nel contesto della "proiezione esterna" delle politiche di immigrazione e asilo dell'Unione[40]. Quest'ultima, come noto, è stata negli anni caratterizzata da evidenti carenze, spesso connesse all'urgenza di trovare soluzioni efficaci dinanzi a situazioni emergenziali di crisi dovute agli ingenti flussi migratori e volte a "spostare" il problema oltre i confini dell'Unione.

Già a partire dal 2005, infatti, attraverso il citato GAM[41], l'azione dell'Unione nel settore *de quo* iniziò ad orientarsi verso forme di partenariato "ad ampio raggio", volte a perseguire gli obiettivi di politica migratoria in modo trasversale ed eterogeneo. In particolare, con il rinnovato Approccio globale in materia di migrazione e mobilità[42] (GAMM, *Global Approach to Migration and Mobility*) del 2011, detta finalità venne perseguita attraverso la definizione di un «quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE [fondato] su

---

[38] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

[39] P. GARCÍA ANDRADE, *EU Cooperation on Migration with Partner Countries within the New Pact: New Instruments for a New Paradigm?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 8 December 2020, reperibile *online*; C. JONES, R. LANNEAU, Y. MACCANICO, *Access denied: Secrecy and the externalisation of EU migration control*, December 2022, reperibile *online*; I. RUIZ ESTRAMIL, *Asylum? Maybe, But Outside The EU. The Externalization of the Responsibility to Protect*, in *Border Criminologies*, 14 March 2023, reperibile *online*; S. F. NICOLOSI, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, vol. 71, 2024, p. 1 ss.

[40] V. S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022.

[41] V. *supra*, nota 31.

[42] Comunicazione della Commissione, del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def. Sul punto, si vedano anche le conclusioni del 3 maggio 2012 sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, doc. n. 9417/12.

autentici partenariati con i Paesi terzi», allo scopo di «affrontare in modo globale ed equilibrato le questioni di migrazione e mobilità»[43]. In tale contesto, si optò per un approccio olistico con cui si volle ricorrere a strumenti di cooperazione di diversa natura, di cui alcuni non vincolanti ed aventi matrice sostanzialmente politica, ed altri (la maggior parte) aventi carattere prettamente giuridico come le clausole c.d. migratorie[44] e gli accordi di riammissione[45] (ARUE), stipulati dall'Unione con i Pasi terzi secondo la procedura di cui all'art. 218 TFUE in forza della competenza esterna introdotta con il Trattato di Lisbona all'art. 79, par. 3, TFUE.

Le clausole migratorie, già previste sin dagli anni Novanta[46] e note come clausole "post-Siviglia" in seguito al Consiglio europeo ivi tenutosi nel 2003, erano sovente contenute in accordi di associazione e cooperazione a contenuto eterogeneo, volti a stabilire relazioni privilegiate fra l'UE, gli Stati membri e i Paesi terzi ritenuti strategici ed a disciplinare diversi aspetti del fenomeno migratorio tra cui principalmente la previsione di obblighi formali di riammissione[47].

La prima fase di sviluppo della dimensione esterna delle politiche migratorie europee, dunque, fu caratterizzata dalla scelta ad opera dell'Unione del meccanismo della "riammissione" quale principale strumento di cooperazione. Ciò a voler sottolineare un dato di non poco rilievo: l'iniziale ferma volontà da parte delle Istituzioni europee di adottare preferibilmente soluzioni vincolanti e rispettose del diritto primario dell'UE al fine di gestire la posizione dei migranti irregolari[48].

---

[43] *Ivi*, p. 5.

[44] Si pensi all'Accordo di associazione euromediterraneo stipulato tra l'UE e l'Algeria nel 2005. Per un approfondimento cfr., *ex multis*, 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 *Quaderno AISDUE*, serie speciale "III ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea", Napoli, 2023, p. 827 ss.

[45] Cfr. C. MOLINARI, *Sincere Cooperation between EU and Member States in the Field of Readmission: The More the Merrier?*, in *CYELS*, vol. 23, 2021, pp. 269-289.

[46] Cfr. i documenti del Consiglio dell'8 dicembre 1995, n. 12509/95, e del 22 gennaio 1996, n. 4272/96.

[47] Cfr. C. MILANO, *op. cit.*, pp. 828-829. V. anche P. GARCÍA ANDRADE, I. MARTÍN, *EU cooperation with Third countries in the field of migration*, Study for the LIBE Committee, 2015, p. 35, reperibile *online*.

[48] Cfr. M. GIUFFRÉ, *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*, Oxford, 2020.

Tuttavia, occorre evidenziare come entrambi i citati strumenti "formali" si rivelarono negli anni non particolarmente efficaci, principalmente a causa della reticenza degli Stati terzi *partner* nel voler cooperare con l'Unione attraverso le vie tradizionali, dovuta sia alla previsione di specifici obblighi giuridici derivanti dalla stipulazione di accordi internazionali sia alle connesse problematiche attuative.

Un ulteriore elemento di criticità era poi rappresentato dal fatto che il GAMM aveva generato un quadro giuridico poco chiaro dovuto alla sovrapposizione di strumenti informali (quali intese politiche e forme eterogenee di sostegno politico, militare e finanziario) e formali, tra cui principalmente i ricordati accordi e le clausole di riammissione. Dalla nebulosa accozzaglia di tali misure, talvolta in contrasto tra loro[49], era derivato inevitabilmente un quadro (para)normativo non idoneo ad assicurare la certezza del diritto in quanto non suscettibile di sindacato giurisdizionale[50] e, conseguentemente, capace di arrecare grave pregiudizio alla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

3. *L'utilizzo di strumenti "informali" per il controllo dell'immigrazione irregolare: i "non-accordi" dell'UE con Stati terzi*

A fronte dei ricordati deludenti risultati raggiunti tramite la conclusione di un modesto numero di ARUE, l'Unione europea ha ricercato strade alternative e complementari, manifestamente ispirate ad un approccio pragmatico, attuato soprattutto attraverso strumenti non vincolanti di varia tipologia ed ispirati alla logica della reciprocità e della tutela dei rispettivi interessi.

In tale contesto, merita evidenziare come, contrariamente alle opposte posizioni assunte dagli Stati membri sui punti cruciali dell'agognata riforma del SECA[51], negli anni si sia assistito ad un fronte

[49] Cfr. C. MASSA, *Gli accordi internazionali preesistenti tra Stati membri e Stati terzi nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli, 2024.
[50] In tal senso v. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera*, cit., p. 185.
[51] Il riferimento è chiaramente alla granitica opposizione dei Paesi del Gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia), dichiaratamente ostili a qualsiasi forma di solidarietà obbligatoria e *relocation* nel proprio territorio dei richiedenti asilo. Cfr. M. SAVINO, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, in *ADiM Blog*,

compatto degli stessi nel voler persuadere gli Stati terzi di origine e transito a collaborare in azioni di controllo e di "blocco" dei flussi migratori verso l'Unione[52]. In questa seconda fase dell'evoluzione della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione, infatti, la logica seguita è stata quella della c.d. condizionalità positiva[53], ben sintetizzata dalla formula "*more for more*"[54] in forza della quale maggiore sarà la collaborazione da parte dei Paesi terzi di origine e di transito nella gestione dei flussi migratori, maggiori saranno i finanziamenti ed il sostegno da parte dell'UE in loro favore. In linea con il motto "più progresso, più aiuti"[55], dunque, sono state fortemente incentivate le iniziative di natura economica, utilizzando la cooperazione commerciale e gli investimenti come "grimaldello" per ottenere la collaborazione di numerosi Paesi *extra*-UE nella lotta all'immigrazione irregolare.

Per tale via, accanto ai citati strumenti di carattere convenzionale, a partire dalla ricordata crisi dei rifugiati degli anni 2015-2016, si sono affermate nuove intese, caratterizzate da uno spiccato livello di informalità[56]. Tali strumenti atipici hanno segnato un radicale cambiamento di rotta da parte dell'Unione in favore di un modello ibrido in cui, secondo una logica binaria di reciproca mutuazione dei mezzi adottati[57] ed in linea con quanto parallelamente si è andato

giugno 2023, reperibile *online*. Da ultimo, v. Corte giust. 13 giugno 2024, C-123/22, *Commissione/Ungheria*.

[52] Al riguardo, cfr. *amplius* C. MASSA, *op. cit*.

[53] Sulla condizionalità economica v. G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nelle relazioni esterne dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 4, 2016, p. 653 ss.

[54] Cfr. D. KIPP, N. KNAPP, A. MEIER, *Negative Sanctions and the EU's External Migration Policy: "Less for Less" Not Fit for Purpose*, in *SWP Comments*, n. 34, June 2020, reperibile *online*.

[55] Cfr. N. RESLOW, *Human Rights, Domestic Politics, and Informal Agreements: Parliamentary Challenges to International Cooperation on Migration Management*, in *Australian Journal of International Affairs*, vol. 73, n. 6, 2019, pp. 546-563; J. SANTOS VARA, *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: a Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019, pp. 25-28; C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020, p. 143 ss.

[56] Cfr. V. ZAMBRANO, *op. cit.*, pp. 119-148.

[57] Cfr. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera*, cit., p. 185.

affermando negli Stati membri in riferimento alle azioni poste in essere dai governi nazionali nel contesto delle proprie relazioni bilaterali, ai meccanismi classici si sono sempre più affiancati strumenti di *soft law*. Tale approccio "globale" era stato concepito dall'Unione proprio al fine di riflettere al meglio gli obiettivi condivisi dagli Stati membri, facendo ricorso a strumenti atipici di cooperazione[58], declinati secondo le più svariate forme: dai comunicati comuni ai dialoghi in tema di migrazione[59], dai partenariati per la mobilità (*Mobility Partnership*)[60] tra la Commissione europea, gli Stati membri e lo Stato terzo, alle agende comuni su migrazione e mobilità, generalmente inserite in un dialogo già consolidato e fondato su accordi bilaterali di riammissione.

Molti di tali strumenti sono confluiti nell'Agenda europea sulla migrazione del 2015[61], chiamata a fornire una risposta rapida dinanzi alla tragedia umana che andava consumandosi nel Mediterraneo. Essa rileva per aver ulteriormente rafforzato la dimensione informale delle politiche europee in tema di migrazione irregolare e di riammissione, favorendo in tal modo il processo di "esternalizzazione" dei controlli alle frontiere *anche attraverso l'adozione di "non-accordi"*[62]*, volti a prevedere una molteplicità di meccanismi eterogenei quali i respingimenti collettivi su delega, i rimpatri con accompagnamento forzato ed anche le procedure di rimpatrio volontario*[63]*. Tutti strumenti*

---

[58] Cfr. 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, p. 5272 ss.

[59] Cfr. D. VITIELLO, *Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts*, in *DIC*, n. 3, 2018, p. 22 ss.

[60] Comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2007, Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione e i Paesi terzi, COM(2007) 248 def., p. 3.

[61] Comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 def.

[62] Cfr. C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi"*, cit.

[63] Appartengono al novero di tali strumenti atipici la Dichiarazione congiunta sulla cooperazione in materia migratoria tra Ghana e UE del 2016 (*Joint Declaration on Ghana-EU Cooperation on Migration* (JDG), 16 aprile 2016, nonché, più di recente, la Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan sulla cooperazione in materia di migrazione del 2021 (*Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU*, 26 aprile 2021. Sul tema v. *amplius* E. FERNANDO GONZALO, *EU's Readmission Deals under the Light of Global Compact on Migration*, in *ASILE Working Paper*, 2022, p. 6 ss, reperibile *online*.

non vincolanti avallati sia dal Consiglio europeo sia dalla Commissione, *chiaramente ispirati alla logica di* una più efficace gestione del fenomeno migratorio[64] purché oltre i confini dell'Unione stessa. Ed invero, l'obiettivo – perseguito attraverso la combinazione di incentivi positivi e negativi, da integrare soprattutto nell'ambito delle politiche europee di vicinato, sviluppo e commercio – era (e, come si avrà modo di constatare, a tutt'oggi è) quello di "ricompensare" gli Stati terzi disposti a collaborare in modo operativo ed effettivo con l'UE in materia di migrazione, attraverso il controllo ed il contenimento dell'immigrazione irregolare[65].

In linea con la prospettiva appena delineata, i *leader* europei e africani, nel novembre 2015, hanno approvato il Piano d'azione congiunto de La Valletta[66]. Si tratta di un accordo politico che si è tradotto in misure diverse, a seconda delle rotte prese in considerazione (Mediterraneo centrale, occidentale e orientale)[67], fondate sul sostegno economico, operativo-militare e politico ed aventi quale precipuo obiettivo quello di rimpatriare i migranti irregolari, anche in assenza di appositi accordi di riammissione.

3.1. Segue: *la rotta del Mediterraneo orientale: la Dichiarazione UE-Turchia*

Non potendo certo in questa sede ripercorrere la lunga storia che ha caratterizzato le relazioni dell'Unione con i diversi Stati che si affacciano lungo le rotte del Mediterraneo, quanto a quella orientale, relativa ai numerosi arrivi irregolari in Grecia, Bulgaria e Cipro conseguenti alla guerra civile in Siria, si è scelto di soffermarsi sulla

[64] Cfr. R. PALLADINO, *Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico*, in *FSJ*, n. 2, 2018, pp. 104-134.
[65] Cfr. M. DEN HEIJER, J RIJPMA, T. SPIKERBOER, *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: the Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in *CMLR*, vol. 53, n. 3, 2016, p. 607 ss.
[66] Reperibile *online*.
[67] V. *infra* parr. 3.1, 3.2 e 3.3.

nota (ed ampiamente commentata in dottrina) Dichiarazione UE-Turchia, siglata il 18 marzo del 2016[68].

Al riguardo, basti qui ricordare che nel 2015, al fine di bloccare il citato flusso di migranti verso la Grecia e lungo la rotta balcanica e nel tentativo, al contempo, di ripristinare il corretto funzionamento del sistema Schengen, compromesso dal ripristino dei controlli alle frontiere interne da parte di alcuni Stati nord-europei, l'Unione ha ritenuto opportuno avviare una stretta collaborazione con la Turchia. Scelta giustificata dal fatto che trattasi di uno dei principali Stati di transito verso l'Europa che, seppur noto per le violazioni dei diritti umani e per le discriminazioni fondate sull'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali, è ritenuto dall'Unione[69] Paese strategico e "sicuro" secondo la definizione di cui alla direttiva 2013/32 (c.d. direttiva procedure)[70].

---

[68] Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, reperibile *online*. In dottrina v., *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in *EP*, vol. 1, n. 1, 2016, pp. 3-6; C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *DUDI*, n. 2, 2016; M. GATTI, *La dichiarazione UE–Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *EJ*, 11 aprile 2016; O. CORTEN, *Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'Ue et la Turquie en matière d'asile?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 June 2016, reperibile *online*; M. DEN HEIJER, T. SPIKERBOER, *Is the EU-Turkey Refugee and Migration Deal a Treaty?*, in *EU Law Analysis*, 7 April 2016, reperibile *online;* E. ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog*, 21 marzo 2016; L. MAROTTI, M. MARCHEGIANI, *La natura giuridica dell'accordo in ambito migratorio tra l'Unione europea e la Turchia*, in *DIC*, nn. 1-2, 2016, p. 59 ss.; A. ADINOLFI, *Alcune riflessioni sulla reazione dell'Unione europea alle violazioni dei diritti umani in Turchia e sui possibili strumenti di contrasto*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 223 ss.; A. OTT, *EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: a Game-Changer in a Multi-Layered Relationship?*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, F. CASOLARI (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean*, Cheltenham, 2020, pp. 184-213; A. RETTMAN, *EU-Turkey Border Getting Back to Normal, for Now*, in *EUobserver*, 17 marzo 2020, reperibile *online*; F. CASOLARI, *International (binding) law strikes back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria*, in *ADiM Blog*, marzo 2020.

[69] Cfr. COM(2015) 240 def., spec. p. 9, in cui la Turchia viene considerata un «buon esempio di quanto ci sia da guadagnare nell'intensificare la cooperazione esterna».

[70] 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 (rifusione). V. *infra*, par. 4.3.

La peculiarità di tale Dichiarazione è data dal fatto che, nel contesto del ricorso agli strumenti informali, per la prima volta all'interno delle azioni di cooperazione dell'UE con un Paese terzo è stato disciplinato un sistema di rimpatrio dei richiedenti asilo che prevedeva un meccanismo di *resettlement* – c.d. "sistema 1:1" – volto ad individuare attraverso un semplice parametro numerico la regola per cui, per ogni siriano in posizione irregolare espulso dall'UE verso la Turchia, quest'ultima a sua volta avrebbe inviato un altro siriano (rifugiato) in Europa. L'equazione, in sintesi, era quella secondo cui si sarebbe proceduto a tanti reinsediamenti di cittadini siriani dalla Turchia verso l'UE, quanti sarebbero stati rimpatri verso la Turchia.

Detto sistema, che all'epoca ha rappresentato un *unicum* in quanto non previsto in alcun precedente accordo di riammissione, è stato qualificato dall'Esecutivo europeo come «temporaneo e straordinario», ma certamente «necessario per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico»[71]. Al contrario, come si avrà modo di constatare nel prosieguo, la citata misura si è poi rivelata tendenzialmente duratura, se non permanente, e replicabile, *mutatis mutandis*, in altre aeree di provenienza dei flussi migratori, in particolare quelle interessate dalla rotta del Mediterraneo centrale con specifico riferimento alla collaborazione con la Libia[72].

Quanto alla natura giuridica della Dichiarazione in esame, deve evidenziarsi come essa rappresenti indiscutibilmente l'emblema delle contraddizioni derivanti dal ricorso ad un approccio eccessivamente pragmatico e flessibile[73]. Essa, infatti, risulta caratterizzata da una «cornice giuridica evanescente, sfuggente, ispirata alla massima flessibilità e informalità»[74] all'evidente fine di conseguire, anche a discapito del rispetto dei diritti umani fondamentali[75], il risultato

[71] Comunicazione della Commissione, del 16 marzo 2016, Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione, COM(2016) 166 final, p. 2.
[72] V. *infra*, par. 3.2. In dottrina cfr. M. GIUFFRÈ, *Obligation to Readmit? The Relationship between Interstate and EU Readmission Agreements*, in F. IPPOLITO, S. TREVISANUT (eds.), *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation*, Cambridge, 2016, p. 263.
[73] In tal senso v. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera*, cit., p. 187.
[74] C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi"*, cit., p. 144.
[75] Al riguardo, cfr. Corte EDU 3 ottobre 2019, ric. n. 34215/2016, *Kaak e al./Grecia*, in cui con riferimento alle violazioni dei diritti fondamentali nei cd. *hotspot* greci, è

auspicato: la cooperazione degli Stati di origine e di transito nel contenimento dei flussi migratori e nell'accoglienza dei richiedenti asilo, nonché nella riammissione dei migranti irregolari e dei rifugiati o richiedenti asilo. Il tutto secondo una procedura di adozione informale e semplificata, il cui elemento caratterizzante è rappresentato dall'immediatezza dell'operatività degli strumenti di riammissione in essa previsti, nonché dalla conseguente violazione dei principi di trasparenza e democrazia partecipativa.

Ciò nonostante, lo stesso Tribunale UE, noncurante degli obblighi in essa previsti in capo alle parti, l'ha classificata a più riprese come un documento adottato dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri proprio in quanto non conclusa in conformità alla procedura di cui all'art. 218 TFUE. E ciò «a prescindere dalla questione se [essa] costituisca […] una dichiarazione politica o, al contrario, […] un atto idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori»[76]. Detta intesa, non a caso rubricata *statement*, ha dunque sancito una cooperazione che si è svolta all'insegna dell'informalità ed è stata contrassegnata da un indiscusso protagonismo dei capi di Stato e di Governo, che hanno assunto impegni sia in proprio, sia per conto dell'UE, attraverso il ruolo attivo dei presidenti delle Istituzioni e dell'Alto rappresentante, apparsi talvolta ad anticipare, spesso affiancare e sempre eseguire l'azione diplomatica dei capi di Stato e di Governo.

Alla luce di tali considerazioni, riprendendo quanto puntualmente rilevato da autorevole dottrina[77], non ci si può esimere dall'evidenziare come l'UE potrà certamente essere criticata per la sua incapacità nel gestire la crisi dei migranti e dei richiedenti asilo, ma certo non potrà essere tacciata di immobilismo. La c.d. "protezione altrove" realizzata

---

stata riconosciuta la violazione dell'art. 5 CEDU. Da ultimo, Corte EDU 16 gennaio 2024, ric. n. 3566/16, *Alkhatib e al./Grecia*, in cui la Corte ha condannato la Grecia per aver violato l'art. 2 CEDU (diritto alla vita).

[76] Tribunale ord. 28 febbraio 2017, T-192/16, *NF/Consiglio europeo*; ord. 28 febbraio 2017, T-193/16, *NG/Consiglio europeo*; ord. 28 febbraio 2017, T-257/16, *NM/Consiglio europeo*; ord. 11 dicembre 2018, T-834/16, *QC/Consiglio europeo*. Sulle evidenti criticità della tesi sostenuta dal Tribunale, cfr. G. CAGGIANO, *Are you Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *FSJ*, n. 2, 2017, pp. 7-25; E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism A Quick Comment on NF v. European Council*, in *EP*, n. 2, 2017, pp. 251-257.

[77] C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi"*, cit., p. 154.

con la Dichiarazione UE-Turchia è stata, infatti, considerata dai governi e dalle Istituzioni UE un esperimento ben riuscito ed appropriato per gestire i flussi migratori. Tanto da rappresentare un esempio virtuoso, idoneo a guidare una vera e propria strategia di azione globale caratterizzata dall'adozione di ulteriori "non-accordi" con Stati terzi di origine e di transito dei migranti e dei richiedenti asilo, ritenuti strategici.

3.2. Segue*: la rotta del Mediterraneo centrale: la cooperazione con Libia, Tunisia ed Egitto*

Per quanto concerne la rotta del Mediterraneo centrale, ritenuta la più pericolosa al mondo, basti in questa sede ricordare che i principali tentativi di deterritorializzazione che la riguardano hanno avuto origine nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione, attraverso due operazioni dedicate: *EU Border Assistance Mission in Libya* (EUBAM Libya) e EUNAVFOR MED Sophia.

L'obiettivo della prima era quello di rafforzare la capacità delle autorità e delle agenzie libiche al fine di migliorare la gestione e la sicurezza delle frontiere nel breve termine e di sviluppare una più ampia strategia nel lungo termine. Con l'operazione Sophia, invece, l'obiettivo iniziale era quello di contrastare le reti di contrabbando e di traffico di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale. Successivamente detto obiettivo venne ampliato con l'ulteriore finalità dell'addestramento della marina e della guardia costiera libiche.

In seguito alla sospensione nel febbraio 2017 delle citate due operazioni, i *leader* dell'Unione hanno predisposto nuove misure volte a ridurre gli arrivi irregolari lungo la rotta *de qua*. In particolare, con la Dichiarazione di Malta del 3 febbraio 2017[78] è stata intensificata la collaborazione con la Libia quale principale Paese di partenza, nonché con i Paesi limitrofi dell'Africa settentrionale e subsahariana come il Niger e il Mali[79].

[78] Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo, 3 febbraio 2017, sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, reperibile *online*.

[79] È in tale contesto che l'Unione ha fortemente sostenuto le relazioni bilaterali Italia-Libia di cui al *Memorandum* del 2017. V. *infra*, par. 4.

In risposta al significativo aumento della pressione migratoria lungo la rotta in esame, nel novembre 2022, la Commissione europea ha presentato un Piano d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale[80], articolato in venti misure aventi l'obiettivo di ridurre la migrazione irregolare intrapresa in condizioni di totale insicurezza, al fine di fornire soluzioni ai problemi riguardanti le attività di ricerca e soccorso e a rafforzare la solidarietà, riequilibrando le responsabilità tra gli Stati membri.

Da ultimo, deve ricordarsi il recente *Memorandum of Understanding* (MoU) per un partenariato strategico e globale tra l'UE e la Tunisia[81], negoziato dal *Team Europe*[82] e di cui l'Italia è stato il primo sostenitore[83]. Detto MoU, collocandosi perfettamente nel solco dei "non-accordi", costituisce uno strumento di ampio respiro in quanto non concerne esclusivamente la materia migratoria ma, in linea con l'ormai consolidato approccio olistico ed informale seguito dall'Unione nella dimensione esterna delle politiche migratorie, attraverso la previsione di diverse azioni, si propone di affrontare le più radicate cause della migrazione irregolare negli Stati di origine e di transito.

In particolare, esso contiene sia elementi relativi al controllo delle frontiere al fine di impedire il transito di migranti dalla Tunisia verso l'Europa, sia previsioni relative alla riammissione dei propri cittadini in condizione di irregolarità in Europa[84]. A fronte dell'impegno ad una maggiore e attiva collaborazione da parte dello Stato africano, finalizzato anche ad ottenere una ritrovata credibilità sul piano

---

[80] Commissione europea, 21 novembre 2022, *EU Action Plan for the Central Mediterranean*, reperibile *online*.
[81] Siglato il 16 luglio 2023 a Tunisi, reperibile *online*. Cfr. *amplius* F. BATTAGLIA, *Il* Memorandum of Understanding UE-Tunisia*: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, p. 301 ss.
[82] Per un approfondimento v., *ex multis*, F. PERRINI, *Post scriptum sul negoziato del Team Europa con la Tunisia: la firma del memorandum di intesa*, in *SIDIBlog*, 24 luglio 2023; A. PIJNENBURG, *Team Europe's Deal. What's Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?*, in *VBlog*, 21 agosto 2023.
[83] Cfr. C. SICCARDI, *La riforma del Sistema comune europeo di asilo: prospettive e criticità*, in *Diritti comparati*, 13 novembre 2023, reperibile *online*.
[84] Cfr. E. CELORIA, *Turning the Exception into the Rule. Assessing Italy's New border Procedure*, in *VBlog*, 27 October 2023.

internazionale[85], dal canto suo l'Unione ha garantito un incremento degli incentivi di tipo economico. Tale intesa, dunque, non pare prevedere obblighi particolarmente stringenti, ma semplici impegni di natura politica, individuati e definiti in maniera piuttosto generica tenendo unicamente conto del legame tra sviluppo e migrazioni. Di qui la principale criticità del MoU, rappresentata ancora una volta dalla scarsa trasparenza sia del processo negoziale, sia degli impegni materialmente assunti dalle parti, con evidente *vulnus* in termini di *accountability* delle Istituzioni e di legittimazione democratica degli atti dalle stesse adottati[86].

L'UE ha, infine, concluso lo scorso 17 marzo una Dichiarazione congiunta con l'Egitto (partenariato strategico) che, al contrario, rientra nelle forme di cooperazione "classica" giacché si inserisce nel più ampio ambito dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, in vigore sin dal 2004[87].

Entrambi gli strumenti appena richiamati prevedono lo stanziamento di ingenti somme di danaro per il finanziamento di progetti che rafforzino le frontiere, in modo da diminuire la pressione migratoria lungo questa rotta. In particolare, a favore della Tunisia sono stati stanziati 700 milioni di euro; mentre il partenariato strategico con l'Egitto ha aperto la strada verso una forma di collaborazione di più ampio respiro che si propone di sostenere il Paese nei programmi diretti a stabilizzare la sua economia, in modo da migliorare le condizioni sociali e di lavoro e scoraggiare l'immigrazione. In quest'ottica, i fondi messi a disposizione ammontano a 7,4 miliardi di euro.

3.3. Segue: l*a rotta del Mediterraneo occidentale: il partenariato UE-Marocco e la Dichiarazione congiunta con la Mauritania*

[85] Sul punto cfr. A. VITERBO, *La Tunisia tra due fuochi: la condizionalità del Fondo monetario internazionale e un debito sovrano insostenibile*, in *SIDIBlog*, 19 giugno 2023.
[86] In tal senso v. F. BATTAGLIA, *op. cit.*, pp. 903-904. Per quanto concerne lo stato di diritto nell'Unione europea, cfr., *ex multis*, B. NASCIMBENE, *Valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e Stato di diritto*, in *OIDU*, n. 4, 2023, pp. 781-789.
[87] Decisione 2004/365/CE del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa alla conclusione di un accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra.

Infine, non deve trascurarsi la non meno rischiosa rotta del Mediterraneo occidentale, utilizzata dai migranti per raggiungere la Spagna sia attraverso il Mar Mediterraneo verso la Spagna continentale, sia via terra verso le enclave spagnole di Ceuta e Melilla nell'Africa settentrionale, sia infine attraverso l'Oceano Atlantico verso le isole Canarie.

Al riguardo, basti qui ricordare che, in seguito all'ingente aumento degli arrivi registrato nel 2018, l'Unione ha avviato nuove forme di collaborazione con i Paesi *partner*, tra cui una cooperazione rafforzata nell'ambito del partenariato UE-Marocco, nonché la sottoscrizione lo scorso 7 marzo di una Dichiarazione congiunta con la Mauritania per rafforzare la cooperazione nella lotta all'immigrazione irregolare. Si tratta di un'intesa non giuridicamente vincolante, che prevede aiuti economici per 210 milioni di euro destinati alla gestione delle frontiere e, in un'ottica più ampia, all'integrazione socioeconomica, al sostegno istituzionale e allo sviluppo delle capacità.

4. *Il binario parallelo delle intese informali e bilaterali "al servizio" dell'Unione*

Nel descritto quadro di progressivo consolidamento della tendenza all'informalizzazione degli strumenti di cooperazione, un ruolo di preminente rilievo è certamente rivestito dall'azione bilaterale degli Stati membri. Quest'ultima, infatti, ha sovente affiancato e supportato, seguendo un binario parallelo ed aggiuntivo, l'azione "informale" portata avanti dall'Unione in un'ottica di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità. Le collaborazioni *ad hoc* siglate con i Paesi terzi di transito[88], infatti, hanno fortemente contribuito a svolgere una «funzione ancillare rispetto alle intese concluse a livello UE»[89]. Sono

[88] Cfr. F. CASOLARI, *L'interazione fra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto all'immigrazione irregolare*, in *DIC*, n. 1, 2018, p. 10; N. RUCCIA, *Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo"*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 261 ss.

[89] Così C. MILANO, *op. cit.*, p. 831. Cfr. anche P. GARCÍA ANDRADE, *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in *EP*, vol. 1, n. 1, 2016, pp. 115-125; A. OTT, *Informalization*

invero sempre più numerosi gli Stati membri che – con diverse motivazioni e talvolta in dispregio dei principi e degli obblighi costituzionali e di appartenenza all'UE, tra cui *in primis* quello del primato[90] – ritengono che la risoluzione del problema dei flussi migratori debba necessariamente passare attraverso l'intercettazione, il blocco fisico ed il trasferimento coatto altrove dei migranti "indesiderati", senza che alcuna previa valutazione sia fatta in merito al genere, all'età o alle motivazioni personali. *Modus operandi* questo che, come si vedrà nei successivi paragrafi, rischia sotto diversi profili di segnare una preoccupante deriva in tema di gestione dei flussi migratori sia a livello europeo[91] sia interno.

Preliminarmente, quanto alla competenza degli Stati membri ad esternalizzare i controlli delle frontiere, merita precisare che essa rinviene il proprio fondamento normativo nel Protocollo n. 23 allegato ai Trattati. In particolare, detto Protocollo deve essere letto in combinato disposto con l'art. 77 par. 2, lett. b), TFUE, da cui si ricava che l'unico limite alla stipulazione di detti accordi bilaterali è rappresentato dal fatto che essi in alcun modo possono pregiudicare altri accordi esistenti conclusi dall'UE.

Fatta tale doverosa precisazione, occorre ora ulteriormente precisare che, accanto alle citate ipotesi di intese bilaterali autonomamente siglate tra Stati membri e Paesi terzi nel rispetto del diritto UE, nella prassi si è con sempre maggiore frequenza assistito a casi in cui la stessa Unione si è servita della cooperazione "mediata" degli Stati membri per dialogare con i Paesi *extra*-UE, legati da rapporti preferenziali con alcuni Stati membri. In tal modo, «elementi di competenza degli Stati membri» sono stati messi a sostegno dell'approccio globale e resi

of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges, in *Yearbook of European Law*, vol. 29, n. 1, 2020, p. 30; C. MOLINARI, *Accordi di Soft Law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni?*, in *DIC*, n. 1, 2022, pp. 50-73; 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.

[90] V. il comunicato stampa dell'AISDUE, del 2 novembre 2024, reperibile *online*.

[91] Cfr. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera*, cit., p. 191.

funzionali al raggiungimento degli obiettivi di politica migratoria dell'Unione[92].

Un classico esempio in tal senso, prima ancora del recente Protocollo Italia-Albania a cui saranno dedicati i successivi paragrafi, è rappresentato dal noto (quanto criticato) *Memorandum* tra Italia e Libia del 2017[93], avallato dalle Istituzioni europee e volto principalmente ad esternalizzare il controllo delle frontiere e ad arginare il flusso dei migranti, senza che al suo interno alcuna importanza sia stata espressamente riconosciuta alla tutela dei loro diritti, come ampiamente confermato dalle numerose sentenze di condanna[94]. A tal proposito basti qui richiamare l'isolata clausola di cui all'art. 5 che si limita a prevedere un "impegno" delle parti nell'applicare il *Memorandum* in conformità agli obblighi internazionali ed agli accordi sui diritti umani di cui Italia e Libia sono parte.

4.1. Segue*: verso la deterritorializzazione delle procedure di frontiera: il Protocollo Italia-Albania*

Quanto all'Italia, deve evidenziarsi come, in tema di azioni di esternalizzazione, si sia rivelata non essere seconda a nessun altro Stato membro, considerato che è stato da poco tacitamente rinnovato l'esaminato *Memorandum* Italia-Libia del 2017[95] e che, da ultimo, il 23 febbraio 2024 è entrata in vigore la l. n. 14/2024 di ratifica ed esecuzione del Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria[96], firmato a Roma il 6 novembre 2023[97] dal

---

[92] Cfr. A. OTT, *The "Contamination" of EU Law by Informalization?*, in *VBlog*, 29 September 2020, reperibile *online*.

[93] 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, reperibile *online*. Cfr. A. 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*, 2 October 2017, reperibile *online*; G. CARELLA, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in *SIDIBlog*, 11 settembre 2017.

[94] Sul punto v. *amplius* G. MORGESE, *La condizione dei migranti in Libia: a che punto è la notte?*, in *Sud in Europa*, n. 1, 2020, p. 11. Cfr. Cass. 1º febbraio 2024, n. 4557.

[95] V. *supra*, par. 4.

[96] Reperibile *online*.

[97] Sulle difficoltà del processo di ratifica da parte dell'Albania, cfr. D. VESHI, E. KOKA, K. HAXHIA, *Comments on the Albanian Constitutional Court V2-24: Is the*

Presidente del Consiglio italiano e dal suo omologo albanese[98] e vigente sul piano internazionale dal 25 marzo 2024. Detto Protocollo, definito dallo stesso governo "intesa tecnica" – anche alla luce della decisione del Tribunale di Roma di non convalidare il trattenimento dei primi 12 cittadini stranieri richiedenti asilo condotti in Albania, in ragione della loro provenienza da Paesi considerati non (integralmente) sicuri, emesse in conformità ai principi enunciati dalla Corte di giustizia con sentenza dello scorso 4 ottobre[99] – rappresenta la più recente misura con cui si è arricchito il già vasto arsenale di soluzioni apprestate dagli Stati occidentali per aggirare il divieto di *refoulement* di individui che fuggono da situazioni di pericolo.

È indubbio che detto accordo si collochi nel solco dell'esaminata tendenza alla deterrenza e al contenimento dei flussi migratori, perseguita nel caso di specie attraverso la "delocalizzazione" dell'accertamento dello *status* e la "deterritorializzazione" del diritto di asilo[100]. Il "generoso fine" è, infatti, quello di consentire ai migranti di veder decisa la propria domanda di protezione internazionale in un Paese terzo ritenuto sicuro[101], l'Albania, evitando in tal modo che arrivino illegalmente in uno degli Stati UE, soprattutto via mare.

Italy-Albanian Protocol Regarding Irregular Migration Constitutional?, in *OIDU*, n. 2, 2024, p. 305 ss.; F.Z. EL HARCH, *Il protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte Costituzionale albanese*, in *ADiM Blog*, gennaio 2024.

[98] Sui controversi profili di legittimità costituzionale connessi all'iniziale mancata ratifica cfr., *amplius*, A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023; A. FUSCO, *«Aiutiamoli a casa d'altri». Note critiche sul Protocollo italo-albanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria*, in *QC*, n. 1, 2024, p. 166 ss.; C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, p. 112 ss.

[99] V. *infra*, par. 5.

[100] In tal senso v. S. GRECO, *Protocollo Italia-Albania: sull'extraterritorialità del diritto UE e della tutela dei diritti costituzionali*, in *Diritti comparati*, 13 maggio 2024, reperibile *online*.

[101] Sul punto v. il decreto del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, del 7 maggio 2024, Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (24A02369). In dottrina v. C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *DIC*, n. 2, 2024, p. 3 ss.

Il Protocollo – negoziato senza alcun coinvolgimento né dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), né delle Istituzioni europee[102], ma al momento neppure ostacolato da queste ultime in quanto operante «al di fuori del diritto comunitario, che si estende solo limitatamente al territorio dell'Unione stessa»[103] – ha segnatamente quale finalità dichiarata (art. 2) quella di rafforzare la cooperazione bilaterale tra i due Stati in materia di gestione di flussi migratori provenienti da Paesi terzi[104]. In tale ottica, esso si propone con non celata ambizione come «l'azione caratterizzante il futuro della politica non solo nazionale ma anche europea sulla migrazione»[105].

Più in dettaglio, il Protocollo – che resterà in vigore per 5 anni, rinnovabili tacitamente per ulteriori 5 anni (art. 13) – riconosce allo Stato italiano, in cambio del pagamento di 16,5 milioni di euro per il primo anno, il diritto di utilizzare due aree demaniali, di proprietà dello Stato albanese e site nel suo territorio, al fine di ivi costruire degli *hub* che potranno ospitare contemporaneamente fino ad un massimo di 3.000 cittadini di Paesi terzi e apolidi alla volta (art. 4, par. 1).

Nelle suddette aree potranno essere condotti unicamente soggetti intercettati dalle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito

---

[102] F. BACCINI, *Tutte le criticità dell'accordo Italia-Albania sulla migrazione. Di cui nemmeno la Commissione Ue conosce i dettagli*, in *EU News*, 7 novembre 2023, reperibile *online*. Cfr. G. CATALDI, *L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?*, in *EJ*, 11 aprile 2024, reperibile *online*; e C. FAVILLI, *Audizione dell'8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, 8 gennaio 2024, p. 2, reperibile *online*.

[103] J. LIBOREIRO, *L'accordo migratorio Italia-Albania è "al di fuori" del diritto dell'Ue, dice la commissaria Ylva Johansson*, in *Euronews*, 16 novembre 2023, reperibile *online*. Su alcuni profili di incompatibilità del Protocollo con la normativa UE in materia di migrazione ed asilo v. A. DE LEO, *Managing Migration the Italian Way. The "Innovative" Italy-Albania Deal under Scrutiny*, in *VBlog*, 29 October 2024, reperibile *online*; ID., *On the Incompatibility of the Italy-Albania Protocol with EU Asylum Law*, in *SIDIBlog*, 15 novembre 2023.

[104] Cfr. M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiMBlog*, novembre 2023. Sui precedenti tentativi relativi all'attuazione extraterritoriale del diritto dell'UE, cfr. S. MARINAI, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in *DUDI*, n. 3, 2018, p. 481 ss.

[105] In tal senso v. M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *EJ*, n. 4, 2024, p. 1 ss.

di operazioni di soccorso (art. 3, par. 2, l. n. 14/2024). In particolare, i migranti irregolari intercettati/salvati in alto mare dalla Guardia costiera – ad esclusione di minori, donne in gravidanza ed altri soggetti vulnerabili che verranno condotti in Italia – saranno, autorizzati ad accedere e permanere sul territorio albanese «al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea», ed unicamente per il tempo necessario a concludere tali procedure (art. 4, par. 3), con una permanenza di 30 giorni per l'esame delle domande di asilo. Ne consegue che in detti centri non potranno essere trasferite persone soccorse dalle navi delle ONG (neppure da quelle battenti bandiera italiana), così come neppure persone intercettate in condizione di irregolarità nel territorio italiano.

La *ratio* di questa disposizione può facilmente individuarsi nella volontà di escludere che in questi nuovi centri possano essere condotti stranieri già presenti, a qualunque titolo, sul territorio italiano; ciò al chiaro fine di scongiurare l'ovvia configurabilità di illegittime ipotesi di "deportazione" dei migranti. In tal modo, vengono di fatto riproposti i c.d. "*transit centres*" o "*processing centres*" da dislocare fuori dai confini UE ed in cui si assiste ad una detenzione automatica e seriale. Considerato, infatti, che i migranti non potranno allontanarsi da tali strutture, queste funzioneranno come centri italiani di detenzione, eccezionalmente collocati in territorio straniero ma integralmente sottoposti alla normativa ed alla giurisdizione italiana (art. 4, l. n. 14/2024).

Emerge, dunque, inequivocabilmente l'intento di eludere il divieto di *refoulemant* dando al contempo l'evanescente illusione di aver fatto tesoro delle pregresse fallimentari soluzioni, ora epurate dalla principale criticità. Al fine di "aggirare" il citato divieto, infatti, secondo le previsioni di cui al Protocollo Italia-Albania, verrà utilizzato il meccanismo delle intercettazioni preventive in alto mare, ma non per una illegittima azione di *pushback* quanto piuttosto al solo concordato fine di condurre i migranti intercettati in un luogo ove potranno presentare e vedere esaminata la loro domanda di protezione internazionale.

4.2. Segue: *la "esternalizzazione interna" e il rischio di* deminutio *in termini di tutela dei diritti dei migranti*

La principale nota di originalità del Protocollo in esame è certamente rappresentata dal fatto che il regime "classico" dell'assoggettamento dei richiedenti asilo alla normativa dello Stato terzo – sovente rivelatosi incapace di tutelare adeguatamente i loro diritti – è stato con esso sostituito dall'arguta previsione dell'operatività della giurisdizione italiana, alla quale "sulla fiducia" dovrebbe riconoscersi la capacità di assicurare ai migranti adeguati standard di tutela anche (molto) oltre confine. Ciò in quanto, per espressa previsione, l'espletamento dell'intera procedura si svolgerà sulla base della normativa italiana che, come è noto, è chiamata a conformarsi a quella dell'Unione nonché ai principi di diritto sanciti dalle pronunce della Corte di giustizia.

Il Protocollo Italia-Albania costituisce, nel contesto delle azioni di deterritorializzazione delle politiche migratorie, un *unicum* a livello europeo in quanto, prevedendo una modalità *sui generis* di esternalizzazione della gestione dei migranti attraverso un meccanismo che, con un ossimoro, si potrebbe definire di "esternalizzazione interna", non si limita a delegare le funzioni di controllo dei confini ed a trasferire la responsabilità per l'accoglienza e il rimpatrio in capo alle autorità di uno Stato terzo[106] in base alla logica del c.d. *burden-shifting*[107], bensì estende in uno Stato extra-UE la giurisdizione e l'applicabilità della legge nazionale in tema di ingresso, soggiorno e

[106] Un chiaro esempio della filosofia volta ad "impedire fisicamente" l'entrata dei migranti nel territorio è rappresentato, in un contesto extra-UE, dall'accordo tra Regno Unito e Ruanda, in un primo momento ritenuto illegittimo dalla UK Supreme Court in relazione al divieto di *non-refoulement* dei migranti in Ruanda, individuato dal Governo come Paese sicuro e recentemente approvato a seguito di una nuova fase di trattazione. V. United Kingdom Supreme Court, 15 November 2023, Case ID: 2023/0093, [2023] UKSC 42, *AAA (Syria) & Ors, R* (on the application of)/*Secretary of State for the Home* Department. In dottrina cfr. A. DIRRI, "*Hotel Rwanda": la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze*, in *Diritti comparati*, 30 gennaio 2024, reperibile *online*.

[107] Sul punto v. S. CARRERA, G. CAMPESI, D. COLOMBI, *The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management*, in *CEPS*, 7 dicembre 2023, reperibile *online*; M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in *ADiMBlog*, gennaio 2024; G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 13 febbraio 2024.

accesso alla protezione internazionale degli stranieri in quanto compatibile. In tal modo si assiste ad una equiparazione sostanziale delle aree demaniali albanesi – su cui, è bene ricordarlo, l'Italia eserciterà la propria giurisdizione ai fini migratori e su cui saranno territorialmente competenti, in via esclusiva, gli organi italiani specificamente individuati (art. 3 legge di ratifica)[108] – alle "zone di frontiera" italiane. Ciò significa che i soggetti intercettati in mare e condotti in dette aree dovranno, conseguentemente, considerarsi «persone fisicamente, ma non legalmente presenti nel territorio italiano»[109] e in attesa di ricevere l'autorizzazione ad entrare in esso. In caso di respingimento della domanda di protezione internazionale, pertanto, tutta la procedura risulterà svolta senza che i richiedenti abbiano mai fatto ingresso in Italia.

Anche in forza di tale ultima considerazione, appare lecito nutrire qualche perplessità in merito al rispetto "oltre confine" dei diritti dei migranti. Essi, infatti, poiché «ritenuti "illegali" *ab initio*»[110], una volta trasferiti (peraltro in maniera coercitiva) nel territorio dello Stato terzo, verranno privati della libertà personale e trattenuti nelle strutture ivi predisposte, per il tempo necessario per l'esame delle domande di protezione internazionale e per le procedure di rimpatrio che verranno eseguite nell'ipotesi in cui dovesse riscontrarsi l'insussistenza dei requisiti soggettivi normativamente previsti per l'ingresso nel territorio italiano.

Non solo. Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal fatto che ad oggi, sotto il profilo più strettamente operativo, non è dato sapere come l'Italia – pur chiamata a riconoscere ai migranti specifiche tutele in forza della ratifica dei trattati internazionali di cui è parte – intenda garantire alle persone trasferite in Albania, senza che si sia previamente proceduto alla loro identificazione, all'esame della situazione personale

[108] In particolare, per lo svolgimento delle procedure di asilo, vengono indicate come territorialmente competenti: la Questura, la Prefettura, la Commissione territoriale per l'esame delle domande di protezione internazionale la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del Tribunale e l'ufficio del giudice di pace di Roma.
[109] Cfr. G. CARELLA, *op. cit.*
[110] Cfr. P. DE PASQUALE, *L'esternalizzazione dei controlli di frontiera*, cit., p. 193.

ed a quello della domanda di asilo eventualmente presentata[111], il medesimo standard di tutela previsto (seppur sovente non rispettato)[112] per coloro che approdano in territorio italiano. Ciò in riferimento soprattutto alla tutela dalla detenzione arbitraria[113] ed alla tutela giurisdizionale effettiva riconosciuta – è bene ricordarlo – dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'art. 6 CEDU.

4.3. Segue: *profili di illegittimità del trasferimento alla luce delle recenti pronunce della Corte di giustizia e del Tribunale di Roma.*

Il Protocollo Italia-Albania solleva alcune perplessità anche in merito alle modalità con cui verranno assicurate nel territorio albanese le garanzie procedurali previste dall'ordinamento nazionale in conformità alla normativa dell'Unione. Tra queste ultime rientra certamente la necessità della convalida, tramite la decisione di un giudice, della procedura di allontanamento forzato attuata dalle autorità italiane in ipotesi di trattenimento in un centro di detenzione[114].

Al riguardo si è visto come il Protocollo in esame, attuando una sorta di "trasferimento selettivo" dei migranti[115], configuri

[111] Cfr. Corte giust. 22 giugno 2023, C-823/21, *Commissione/Ungheria*, che ha sancito l'incompatibilità della normativa ungherese con la direttiva 2013/32. V. anche le note sentenze Corte EDU 21 gennaio 2011, ric. n. 30696/09, *M.S.S./Belgio e Grecia*, e 21 ottobre 2014, ric. n. 16643/09, *Sharifi e altri/Italia e Grecia*.

[112] Ci si riferisce alle gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti trattenuti negli *hotspot* italiani. Si vedano, *ex multis*, le recenti pronunce della Corte EDU del 30 marzo 2023 e del 19 ottobre 2023 con commento di R. CHERCHI, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *DIC*, n. 1, 2024, p. 1 ss. Inoltre, si veda A. DEL GUERCIO, *La dignità dei migranti alle frontiere europee*, in *Biolaw Journal*, n. 4, 2023, p. 151 ss. Per una ricostruzione del concetto di dignità umana nello spazio costituzionale europeo, sia consentito rinviare a M. C. CARTA, *Dignità umana e tutela dei detenuti nello "Spazio di giustizia" europeo*, in *FSJ*, n. 2, 2020, p. 51 ss.

[113] In tal senso v. A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 556.

[114] Cfr. Corte cost. 10 aprile 2001, n. 105.

[115] Cfr. Tribunale di Catania, ord. 6 febbraio 2023, con cui è stato ritenuto illegittimo lo sbarco selettivo dei naufraghi per violazione (oltre che del diritto internazionale del mare) del principio di non discriminazione *ex* art. 3 Cost.

sostanzialmente un regime di "giurisdizione extraterritoriale"[116] in base al quale per i soggetti intercettati in alto mare e ritenuti ad un primo (sommario) esame non vulnerabili che verranno trattenuti in Albania, si dovrà procedere all'accertamento dei requisiti di ingresso mediante procedura di frontiera accelerata, disciplinata dall'art. 28-*bis* del d.lgs. 25/2008 ed in applicazione del c.d. decreto Cutro[117]. Tale disposizione subordina l'operatività della citata procedura, tra le altre, alla condizione di cui alla lett. b-*bis* di cui al co. 2, relativa all'ipotesi in cui la domanda sia stata presentata alla frontiera o nelle zone di transito, da un soggetto proveniente da un Paese considerato sicuro.

Sul punto, in ragione dell'assoluta attualità del tema e delle conseguenze che a stretto giro potrebbero derivarne, occorre necessariamente richiamare, seppur per cenni, i 12 decreti (nn. 42251 e 42256) di diniego di convalida del trattenimento, emessi lo scorso 18 ottobre dal Tribunale di Roma, XVIII sez. civile-immigrazione[118]. Tali decreti risultano tutti ugualmente motivati sulla base dell'impossibilità di considerare come Paesi sicuri – alla luce dell'interpretazione fornita dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'UE con sentenza del 4 ottobre 2024[119] – gli Stati di provenienza delle persone trattenute (Egitto e Bangladesh). Più nello specifico, i giudici di Lussemburgo hanno precisato che l'art. 37 della direttiva 2013/32[120], attualmente in

---

[116] Al riguardo, è stato evidenziato che si tratterebbe «non di una vera esternalizzazione in senso tecnico, ma neppure [di] una piena internalizzazione». Cfr. G. CARELLA, *op. cit.*

[117] D.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito in l. 5 maggio 2023, n. 50, Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.

[118] L'Avvocatura dello Stato, nell'interesse del Ministero dell'Interno, ha impugnato dinanzi alla Cassazione i citati decreti contestando, per ciò che in questa sede rileva, l'interpretazione della sentenza C-406/22 (*infra*, nota 119) fornita dai giudici romani, sostenendo che la stessa avrebbe dovuto limitarsi alla dimensione del controllo territoriale e ritenendo che la valutazione riguardante gruppi di persone debba essere riservata alla situazione individuale di ogni istante e non tale da consentire una valutazione generale sullo stato di sicurezza del Paese considerato.

[119] Corte giust. 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV*.

[120] Detta disposizione sancisce che è lasciata agli Stati membri la possibilità di introdurre una normativa nazionale per designare i Paesi di origine sicuri ai fini della domanda di protezione internazionale, alle condizioni individuate dall'allegato 1 della stessa direttiva. Precisa inoltre che tale eventuale lista dovrà essere oggetto di una verifica periodica da parte delle autorità competenti, attraverso l'analisi delle fonti di informazione – aventi per oggetto la situazione sul territorio – provenienti da

vigore e la cui lettera appare chiara e non prevede eccezioni[121], «deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un paese terzo sia designato come paese di origine sicuro qualora *talune parti* del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali per una siffatta designazione» (punto 83).

Con ciò volendo significare, senza possibilità di equivoco alcuno, che la designazione di un Paese di origine sicuro dipende dalla possibilità di dimostrare che, in modo *generale* ed *uniforme*, un determinato Stato, *nella totalità del suo territorio e senza eccezioni per alcune categorie di persone*[122], possa considerarsi tale, non essendovi il rischio (neppure in zone circoscritte) di persecuzione, tortura, pene/trattamenti inumani o degradanti o minaccia dovuta alla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno (punti 68 e 69). La Corte di giustizia, in merito alla necessaria verifica da parte del giudice nazionale della legittimità della designazione di un Paese come sicuro, ha altresì sottolineato che il mancato rispetto dei criteri previsti dalla citata direttiva per la designazione, poiché attiene anche agli aspetti procedurali della domanda, deve essere oggetto di un esame completo ed *ex nunc* da parte del giudice (punti 90 e 91). In tal modo rimarcando il dovere del giudice nazionale di rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale violazione nel caso sottoposto al suo giudizio delle condizioni sostanziali della qualificazione di Paese sicuro enunciate nella direttiva 2013/32.

Dall'applicazione dei principi enunciati dalla Corte di giustizia, il Tribunale di Roma – ritenendo di «*non poter prescindere» da tale pronuncia* – ha tratto la propria conclusione, stabilendo che per i richiedenti asilo provenienti dall'Egitto e dal Bangladesh non sussiste

organizzazioni internazionali, dall'agenzia sull'asilo, dall'alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, dal Consiglio d'Europa e dagli altri Stati membri, oltre che da organizzazioni non governative.

[121] Al contrario, l'art. 61, par. 2, del regolamento 2024/1348 (c.d. regolamento procedure), la cui data di applicazione è differita al 12 giugno 2026, prevede che «la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili».

[122] Corsivi aggiunti.

il presupposto di applicazione della procedura accelerata in frontiera di cui all'art. 28-*bis*, co. 2, lett. b-*bis*), d.lgs. n. 25/2008[123].

Conseguentemente, considerato che il loro trattenimento sarebbe stato giustificato unicamente dall'espletamento di tale procedura, in assenza dei requisiti richiesti per la sua applicazione, ha condivisibilmente ritenuto quest'ultima «ragione dirimente di esclusione della possibilità di convalidare il trattenimento in esame, con assorbimento di ogni altro possibile profilo di criticità, relativo al peculiare contesto normativo del trattenimento medesimo»[124]. La mancanza del requisito della provenienza da un Paese d'origine sicuro, espressamente previsto per la permanenza dei richiedenti protezione in tali strutture ha, pertanto, determinato la riacquisizione da parte degli stranieri dello *status libertatis* che, nel caso specifico, non ha comportato la loro liberazione nel territorio albanese ma l'attivazione delle autorità italiane per il trasferimento dei migranti in Italia, per essere sottoposti alla procedura ordinaria e poter presentare apposito ricorso avverso il diniego di riconoscimento della protezione internazionale già pronunciato dalla Commissione territoriale[125].

Dall'esame delle citate pronunce emerge *ictu oculi* la dirimente questione relativa ai margini di valutazione che spettano al giudice nazionale in ordine alla valutazione di un Paese come "sicuro". Al riguardo, si ritiene opportuno ricordare che, nel rispetto del principio del primato ed in linea con le ricordate indicazioni vincolanti fornite

---

[123] Per quanto riguarda l'Egitto, le eccezioni riguardano oppositori politici, dissidenti, attivisti e difensori dei diritti umani; quanto al Bangladesh, si riscontrano casi con un effettivo bisogno di protezione internazionale legati all'appartenenza alla comunità LGBTQI+, alle vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, alle minoranze etniche e religiose, alle persone accusate di crimini di natura politica e ai condannati a morte, nonché il crescente fenomeno degli sfollati "climatici". Sul punto v. S. VEZZANI, *Climate Change-Related Migration under the Lens of International Human Rights Law*, in S. VEZZANI, M. C. CARTA (eds.), *International and European Union Law in the Face of Climate Change*, Torino, 2024, p. 47 ss.

[124] Cfr. A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in *Questione giustizia*, 22 ottobre 2024, reperibile *online*.

[125] Quanto alle possibili azioni che nel prossimo futuro potrebbero essere intraprese dai vari attori coinvolti, cfr. M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato*, cit., pp. 5-9.

dalla Corte di giustizia, i giudici nazionali, senza svolgere alcuna particolare attività interpretativa, sono unicamente chiamati ad applicare la normativa europea di riferimento. Ciò anche qualora quest'ultima si ponga in contrasto con quella nazionale e segnatamente con l'elenco dei Paesi di origine ritenuti sicuri[126], da ultimo aggiornato il 23 ottobre 2024 non più con decreto ma con d.l. n. 158/2024[127]. Con tale atto legislativo, al dichiarato fine di conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre ma di fatto contravvenendo ai principi in essa enunciati, vengono esclusi dall'elenco dei Paesi sicuri Camerun, Colombia e Nigeria, mentre – in forza dell'art. 2-*bis*, co. 2, del citato d. lgs. 25/2008 secondo cui «la *designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone*» specificate nelle "schede Paese" predisposte dal Ministero degli Esteri[128] – permangono Bangladesh ed Egitto. Al riguardo deve precisarsi che, con ordinanza dell'11 novembre 2024, sempre il Tribunale di Roma, XVIII sez. civ., ha sospeso la convalida del trattenimento in Albania di altri sette richiedenti asilo originari di Egitto e Bangladesh ed ha al contempo interpellato in via pregiudiziale la Corte di giustizia con quattro quesiti volti segnatamente a chiarire la compatibilità del d.l. Paesi sicuri con il diritto dell'Unione[129].

In forza delle considerazioni sinora sviluppate, accanto alle sopra evidenziate criticità relative alla compressione dei diritti dei migranti trattenuti in Albania, risultano di facile previsione le conseguenze che dalle esaminate pronunce possono a stretto giro derivare. È chiaro, infatti, che – in attesa che i giudici di Lussemburgo si pronuncino specificamente sulla compatibilità della richiamata normativa italiana con quella UE – l'effettiva ed efficace operatività degli *hub* dislocati in

[126] Si segnalano sulle stesse problematiche i rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia proposti rispettivamente il 25 ottobre e il 6 novembre 2024 dai Tribunali di Bologna e Palermo. Cfr. anche le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale ordinario di Firenze il 4 giugno 2024**,** causa C-388/24, *Oguta*, e causa C-389/24, *Daloa*.

[127] Cfr. G. MENTASTI, *Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza*, in *Sistema penale*, 23 ottobre 2024, reperibile *online*.

[128] Reperibili *online* grazie ad un accesso civico compiuto da ASGI.

[129] Un elenco esaustivo ed aggiornato dei provvedimenti di mancata convalida dei trattenimenti in Albania emessi dai giudici nazionali è reperibile *online* a cura del Progetto Inlimine di ASGI.

Albania dipenderà dalla corretta individuazione dei cittadini stranieri concretamente assoggettabili alla procedura accelerata e, conseguentemente, trasferibili in Albania. Da ogni "errata valutazione", invece, come già accaduto, deriveranno inevitabilmente ingenti costi sia umani (si pensi ai giorni di viaggio in mare su imbarcazioni militari non destinate al trasporto di passeggeri) sia in termini economici.

5. *Il "beneplacito" dell'Unione in forza delle previsioni di cui al Nuovo Patto*

Nel *mare magnum* di accordi e "non accordi" sinora descritto, gli atti normativi adottati in conseguenza del Nuovo Patto paiono pienamente avallare l'intensificazione delle esaminate pratiche di esternalizzazione dei controlli di frontiera in Stati terzi[130].

Essi, infatti, contribuendo a dare concretezza ad una visione sempre più securitaria, contemplano espressamente l'esaminato "approccio informale" giacché, sin dal considerando 5, il regolamento 2024/1351 individua i partenariati con i Paesi terzi quali strumenti funzionali al contrasto all'immigrazione irregolare. Del pari, nel successivo considerando 17, si riconosce in capo agli Stati la possibilità di attuare azioni in tali Paesi o in relazione ad essi. L'art. 5 dello stesso regolamento, individua poi più nel dettaglio gli obiettivi da perseguire attraverso tali forme di cooperazione. In particolare, nell'ambito delle rispettive competenze, legittima l'Unione e gli Stati membri a promuovere ed instaurare «partenariati mirati e reciprocamente vantaggiosi, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dell'Unione e sulla base del pieno rispetto dei diritti umani», e favorisce «una stretta cooperazione con i paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale».

Dalle citate disposizioni emerge, dunque, un chiaro *favor* verso la soluzione dell'esternalizzazione dei controlli di frontiera, utilizzata da

[130] Cfr. D. MUSMECI, *Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in tema di rafforzamento delle capacità di* border management, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 194 ss.

anni e demandata prevalentemente a strumenti giuridici di *soft law* o ad accordi bilaterali fra uno Stato membro e un Paese terzo[131].

Tuttavia, per quanto detti strumenti informali possano trovare un'ampia diffusione in ragione della loro «flessibilità ed adattabilità»[132], non ci si può esimere dall'evidenziare come, sotto il profilo prettamente giuridico, essi presentino evidenti criticità riconducibili all'assenza di trasparenza ed a vuoti normativi che, come è facile immaginare, sovente comportano una *deminutio* degli standard di tutela dei diritti umani dei migranti[133]. Ciò nonostante, il Nuovo Patto ammette "con formula ampia" qualsivoglia forma di cooperazione, anche non formale, basata unicamente su incentivi di natura economica, purché in grado di spostare il problema "oltre confine" o quantomeno di ridurre gli arrivi irregolari sul territorio dell'Unione[134].

Viene così a delinearsi un quadro normativo in cui la tutela (almeno) accettabile dei diritti dei migranti[135] assume un ruolo marginale, essendo la sua compressione evidentemente considerata un inevitabile "effetto collaterale" in un'ottica di bilanciamento di interessi in cui a prevalere, neanche a dirlo, sono quelli securitari dei singoli Stati. Il Nuovo Patto, infatti, anche con specifico riferimento alla dimensione esterna, pare prioritariamente focalizzarsi sull'irrobustimento del "versante difensivo", confermando quell'approccio emergenziale e stato-centrico che ha finora caratterizzato le misure adottate e che

---

131 Sul punto v. C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *QC*, n. 2, 2018, p. 361 ss.; A. SARDU, *L'Informal International Lawmaking in materia di riammissione: prassi e implicazioni sul rapporto tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 324 ss.

132 Così in P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questo fascicolo speciale, p. 22.

133 In tal senso v. S. BARBIERI, "*A margine" del Consiglio europeo. I vertici e le riunioni informali dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dopo il Trattato di Lisbona: problemi di (dis)equilibrio istituzionale?*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 3, 2024, p. 11 ss.

134 Cfr. J. SANTOS VARA, *Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?*, in *EP*, vol. 7, n. 3, 2022, p. 1243 ss., spec. p. 1258.

135 Sul rapporto tra diritto, compressione e garanzia v. A. LONGO, «Est modus in rebus». *Modalità e contesto nella compressione dei diritti fondamentali, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2017*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 4 ss.

rischia di tratteggiare un'Unione europea che, come una fortezza[136], appare sempre più chiusa nelle sue frontiere e che ancora una volta preferisce demandare la responsabilità di determinate scelte ai singoli Stati membri[137].

6. *Considerazioni conclusive*

Dall'analisi svolta è emerso come il chiaro *favor* dell'Unione e degli Stati membri verso la sempre più diffusa tendenza ad esternalizzare il controllo sui migranti e a deterritorializzare le responsabilità demandandole a Paesi terzi ritenuti (a torto o a ragione) sicuri, non pare possa essere contrastato dalle previsioni degli atti scaturiti dal Nuovo Patto del 2020. Quest'ultimo, pur nell'encomiabile intento di realizzare *un'armonizzazione completa delle procedure d'asilo e di rimpatrio prevedendo un sistema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ha legittimato ed anzi promosso espressamente la parallela strategia di contenimento dei flussi migratori intrapresa negli ultimi anni da alcuni Stati membri, tra cui in prima linea l'Italia.*

Al riguardo, si è visto come, in seguito alla crisi migratoria del 2015, accanto ai vari "non-accordi" con Stati terzi siglati dall'Unione molteplici sono state le azioni di collaborazione e partenariato promosse da alcuni Stati membri "a servizio" dell'Unione, concretatesi in intese bilaterali previste sia in accordi informali ad ampio spettro sia, come nel caso del Protocollo Italia-Albania, in accordi stipulati secondo la procedura solenne ma comunque caratterizzati da elementi di unicità (ed evidenti criticità) quale l'esaminata *fictio iuris* della territorialità "oltre confine".

Il vero cambio di paradigma rispetto alla previgente normativa sembra, dunque, doversi ravvisare nel fatto che la cooperazione non

---

[136] In tal senso v. U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e di immigrazione dell'Unione e il rischio "Fortezza Europa*", in *FSJ*, n. 2, 2023, p. 5 ss.

[137] Cfr. P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino IV?*, in *EJ*, 7 settembre 2016, reperibile *online*; F. MAIANI, *The Reform of the Dublin System and the Dystopia of "Sharing People"*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, n. 5, 2017, p. 622 ss.; P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *SIE*, 2018, p. 267 ss.; C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 124 ss.

formale rappresenterà con sempre maggiore frequenza l'elemento strategico scelto dall'Unione nell'ambito di una *governance* che sistematicamente utilizza gli incentivi di natura economica per giustificare le limitazioni al diritto di asilo e di protezione internazionale.

A parere di chi scrive, infatti, il Protocollo Italia-Albania, seppur in linea teorica utile al fine di decongestionare l'ingente carico degli *hotspot* italiani, pare tuttavia aver introdotto un ulteriore strumento volto, sotto il profilo sostanziale, ad aggirare il divieto di *refoulement* di persone che fuggono da gravi situazioni di pericolo e che tutto sembra tranne che uno strumento improntato a logiche di solidarietà e protezione dei diritti umani fondamentali. L'evidente rischio – confermato dall'esaminata sentenza dello scorso ottobre della Corte di giustizia e dai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti emessi dal Tribunale di Roma – è, infatti, quello di far prevalere l'arbitrio statale sulla legalità europea (oltre che costituzionale ed internazionale). Ancora una volta, dunque, l'Unione pare propensa ad agire in un'ottica di "esternalizzazione delle responsabilità" relative all'asilo, in cui si promuovono le "politiche del non arrivo", senza però fornire al contempo valide ed efficaci soluzioni ad alcuni annosi nodi cruciali che minano l'effettività del sistema comune europeo di asilo. Attraverso il rafforzamento del «rapporto di dipendenza»[138] dell'UE dagli Stati confinanti, si favorisce un processo sempre più consolidato di "normalizzazione" delle misure (in origine pensate come) emergenziali e da cui, tuttavia, discende un chiaro indebolimento delle modalità di risposta comune, umana e praticabile nei confronti dei richiedenti protezione internazionale.

La percezione, in definitiva, è quella di un preoccupante processo di "disumanizzazione" dei migranti che pare ormai essere una costante ed a cui, di conseguenza, si rischia tutti (Istituzioni, Stati e cittadini) di abituarsi passivamente. In un contesto in cui si assiste, a livello sia nazionale che di Unione, alla magnificazione dell'ossimoro "accogliere respingendo", lo scenario che viene a delinearsi è «una sorta di

[138] Cfr. S. S. JUSS, *Così fallisce il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Speciale QG*, luglio 2024, p. 72, reperibile *online*.

sincretismo tra le varie tattiche di elusione del *refoulement*»[139] operante al di fuori di ogni schema convenzionale e sostanzialmente sottratto ad ogni sindacato giurisdizionale.

La nuova frontiera della esternalizzazione "a tutti i costi" delle politiche migratorie europee pare invero svilupparsi unicamente attraverso la previsione di misure di riammissione rapide e la strenua difesa dei propri confini ed interessi all'insegna di un nuovo motto: non più l'ormai superato "aiutiamoli a casa loro" ma un più moderato e unanimemente condiviso "aiutiamoli a casa d'altri" (pagati da noi e come se fossero a casa nostra), purché fuori dai confini dell'Unione.

[139] In tal senso v. G. CARELLA, *op. cit.*

ABSTRACT (ITA)

Il contributo esamina l'evoluzione della dimensione esterna delle politiche migratorie UE in cui, per esternalizzare i controlli alle frontiere, si è assistito negli ultimi anni al passaggio dall'utilizzo di strumenti classici di riammissione, alle intese informali con Stati terzi, preferite sia dall'UE che dagli SM e promosse anche dal Nuovo Patto. In tale ottica, vengono analizzate le principali cooperazioni riguardanti le rotte del Mediterraneo. L'ultima parte si incentra sul Protocollo Italia-Albania che, pur ambendo a rappresentare un esempio virtuoso di esternalizzazione, presenta varie criticità sia in termini di tutela dei diritti fondamentali dei migranti, sia di compatibilità con la normativa UE, come evidenziato da alcune recenti pronunce della Corte di giustizia e dei giudici nazionali.

ABSTRACT (ENG)

This article examines the evolution of the external dimension of EU migration policies where, in order to externalise border controls, there has been a shift over recent years from the use of classic readmission tools to informal arrangements with Third States which are preferred by both the EU and the MS and are also promoted by the New Pact. In this context, the main forms of cooperation on the Mediterranean routes are analysed. The last part focuses on the Italy-Albania Protocol which – while it seems to represent a virtuous example of externalization – presents some critical issues, both in terms of the protection of fundamental migrant rights and of compatibility with EU law, as evidenced by recent rulings of the CJEU and national Courts.