



# Dimensione esterna delle politiche migratorie e minaccia all'autonomia dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri

**Lorenzo Michelucci\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'approccio globale dell'azione esterna UE nelle politiche migratorie: tra pluralità di strumenti e carattere informale. – 3. Le sfide all'equilibrio istituzionale dell'Unione in due recenti intese informali: il *Memorandum of Understanding* con la Tunisia e la *Joint Declaration* con l'Egitto. – 3.1. *Segue*: a) Procedura di conclusione e natura giuridica delle intese. i. Il *Memorandum* UE-Tunisia. – 3.1.1. *Segue*: ii. La *Joint Declaration* UE-Egitto. – 3.2. *Segue*: b) L'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo. – 4. Più interessi nazionali degli Stati membri e meno solidità delle istituzioni europee: la minaccia all'autonomia dell'Unione europea. – 5. Considerazioni conclusive. Verso un urgente e necessario cambio di approccio?

## 1. Introduzione

L'azione esterna dell'Unione europea in tema di politiche migratorie è caratterizzata da un ricorso sempre più frequente ad accordi

---

\* Dottorando in Diritto internazionale, Dottorato di interesse nazionale (DIN) in Studi europei, Università di Genova, *Curriculum governance multilivello e diritti fondamentali*, sede di afferenza Università per Stranieri di Perugia. L'autore desidera ringraziare la Prof.ssa Alessandra Lang dell'Università di Milano per i preziosi spunti e suggerimenti forniti quale *discussant* nel corso della V ed. dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea: “*L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto agli Stati membri e alle altre organizzazioni internazionali*”, Firenze, 5 maggio 2025.

internazionali di natura informale con i Paesi terzi d'origine o di transito dei flussi migratori. Tali intese hanno ad oggetto differenti misure, tra cui contrasto al traffico di migranti, investimenti economici e gestione delle riammissioni.

Merita osservare come tale *modus operandi* dell'Unione sulla scena internazionale, estraneo alle procedure previste dai Trattati ai sensi dell'art. 218 TFUE, preveda la partecipazione ricorrente di uno o più Stati membri nelle fasi di negoziazione e conclusione degli accordi, così come la presenza della Commissione europea senza il coinvolgimento delle altre istituzioni in alcuna fase.

Uno schema consueto al verificarsi di situazioni emergenziali in grado di dividere le opinioni e aumentare il ricorso a rimedi temporanei ed “in solitaria” dei governi europei, con il rischio di offuscare l’azione armonizzatrice dell’Unione ed accentuare le conflittualità tra le diverse prospettive di soluzione<sup>1</sup>.

Inoltre, anche l’indebolimento di un’azione autonoma e indipendente dell’Unione rientra tra le conseguenze di questo approccio. Un risultato legato a squilibri istituzionali europei in un settore che, partendo dall’obiettivo di contenimento dei flussi migratori, coinvolge in realtà molteplici interessi prima di tutto nazionali, a partire da quelli economici e commerciali, che contraddistinguono fortemente le *partnership* con i Paesi terzi coinvolti<sup>2</sup>.

Il presente lavoro intende quindi fornire, in primo luogo, una rapida e sommaria panoramica dell’approccio attraverso cui l’Unione cerca esternamente di gestire i flussi di migranti, sollevando non pochi dubbi in termini di trasparenza e sistematicità.

---

<sup>1</sup> M. E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell’azione esterna dell’Unione*, in DUE, n. 1, 2013, p. 545 ss.

<sup>2</sup> Di questo avviso, fin da prima delle recenti intese informali che verranno analizzate, v. ad esempio: C. MOLINARI, *Parallel Paths that Need to Cross? EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers*, in VBlog, 29 September 2020; V. MORENO-LAX, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: the Hard Implications of Soft Law*, in P. DE BRUYCKER, E. TSOURDI (eds.), *Research Handbook on Eu Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022; A. OTT, *The “Contamination” of EU Law by Formalization? International Arrangements in EU Migration Law*, in VBlog, 29 September 2020.

In seguito, verranno analizzati più nel dettaglio due degli strumenti più recenti e discussi: il *Memorandum of Understanding*<sup>3</sup> tra UE e Tunisia e la *Joint Declaration*<sup>4</sup> con l'Egitto.

Come sarà meglio illustrato nel prosieguo, la scelta di soffermarsi specificamente sulle due intese sopra citate trova fondamento non solo nelle criticità emerse nel relativo procedimento di approvazione, in evidente collisione con il principio di equilibrio istituzionale sancito dai Trattati ed in particolare dall'art. 13, par. 2, TUE, bensì anche nel loro carattere innovativo e, al contempo, rappresentativo del mutato approccio dell'Unione. Tali intese, ad oggi, rappresentano rispettivamente il primo e l'ultimo strumento stipulati dall'Unione con diversi Paesi del Nord Africa in una tendenza improntata all'informalizzazione delle relazioni esterne dell'Unione in ambito migratorio. Esse si caratterizzano per la capacità di combinare molteplici e differenti aspetti che sembrano andare ben oltre la sola gestione delle "crisi migratorie", pur continuando a fare di quest'ultimo tema l'elemento cardine per giustificare politiche eterogenee, accomunate dall'obbiettivo di contenere i flussi migratori<sup>5</sup>.

Infine, tra le conseguenze di questo crescente approccio europeo, il focus principale riguarderà proprio l'incidenza negativa sull'autonomia dell'Unione. Un effetto dovuto alla perdita di coesione istituzionale europea ed alla prevalenza degli interessi nazionali, lasciando spazio a dubbi meccanismi intergovernativi con frequente incuranza del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto da parte dei Paesi partner.

## **2. L'approccio globale dell'azione esterna UE nelle politiche migratorie: tra pluralità di strumenti e carattere informale**

L'assetto delle relazioni esterne dell'Unione europea in tema di politiche migratorie si caratterizza per un impiego di numerosi

---

<sup>3</sup> "Memorandum of Understanding (MoU) UE-Tunisia", 16 July 2023, [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en).

<sup>4</sup> "Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union", 17 March 2024.

<sup>5</sup> Cfr. il terzo paragrafo, in cui viene messo in risalto anche il progressivo ampliamento dell'oggetto delle intese ed il rafforzamento degli investimenti economici della *Joint Declaration* con l'Egitto rispetto al *Memorandum* con la Tunisia.

strumenti dalla natura più varia<sup>6</sup>. Questo sistema oggi definito “Approccio globale in materia di migrazione e mobilità” (cd. GAMM)<sup>7</sup>, può essere inteso come un «quadro programmatico più coerente, sistematico e strategico per le relazioni dell’UE con tutti i Paesi terzi interessati e che comprenda proposte concrete per lo sviluppo dei partenariati chiave dell’Unione, dando priorità all’intero vicinato dell’Unione»<sup>8</sup>. Un simile approccio mira ad affiancare, agli obiettivi strategici perseguiti dall’Unione, le esigenze degli Stati membri e degli Stati terzi, attraverso il ricorso a strumenti di varia natura, fortemente incentrato sul rafforzamento dei partenariati, in un’ottica di tendenziale e spesso solo nominale reciprocità tra le parti interessate.

In questa prospettiva si inquadra anche l’adozione della decisione (UE) 2022/60 del Consiglio<sup>9</sup>, che ha istituito il Meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione, cd. MOCADEM<sup>10</sup>. Tale meccanismo rappresenta un rinnovato modello operativo nelle relazioni con i Paesi terzi in materia di migrazioni ed è nato con l’obiettivo di (ri)proporre azioni concrete verso i territori di origine e transito dei flussi migratori, attraverso forme di cooperazione più efficaci e con un metodo pragmatico e flessibile.

---

<sup>6</sup> Per un’analisi più ampia ed una ricostruzione evolutiva v. *ex multis*, S. AMEDEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea*, Torino, 2022, p. 425 ss.; A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Padova, 2021, p. 204 ss.; F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, 2015; 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.

<sup>7</sup> Questa denominazione risale alle conclusioni della Presidenza del Consiglio, del 17 dicembre 2005, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, in cui si utilizzò per la prima volta l’acronimo “GAM” (*Global Approach to Migration*). Successivamente, con il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, è stato rinnovato in *Global Approach to Migration and Mobility* (appunto GAMM); al riguardo v. anche conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 24 giugno 2011.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione europea, del 18 novembre 2011, L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM (2011) 743def.

<sup>9</sup> Decisione di esecuzione 2022/60 del Consiglio, del 12 gennaio 2022, relativa al meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione.

<sup>10</sup> Ad oggi sono noti due cd. “MOCADEM action file”, specifici per due Paesi terzi: quello dell’8 febbraio 2022 con il Niger e quello dell’11 febbraio 2023 con la Libia.

Con l'adozione del reg. (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e delle migrazioni<sup>11</sup> nel contesto del cd. Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>12</sup>, l'Unione pare infine addivenire ad una maggiore sistematizzazione e formalizzazione della gestione esterna del fenomeno migratorio<sup>13</sup>.

Queste tendenze mettono in evidenza la peculiare libertà dell'Unione negli approcci politici o diplomatici nel contesto delle relazioni esterne, che si manifestano con azioni di sostegno finanziario a Stati terzi di volta in volta coinvolti o in altre modalità operative, quali, la gestione dei visti, l'assistenza logistica o qualsiasi altro “mezzo di scambio” utile<sup>14</sup>.

Le misure principalmente adottate possono essere così ricondotte ad un'ampia serie di tipologie eterogenee, tra cui dialoghi politici, a carattere regionale e bilaterale; agende comuni su migrazione e mobilità; accordi internazionali di partenariato; accordi di riammissione; intese operative; programmi di sviluppo e protezione regionale; intese non vincolanti ed informali in materia di riammissione, la cui natura giuridica risulta piuttosto incerta e controversa<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2024/1351, del Parlamento e del Consiglio, del 14 maggio 2024 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2020) 609final. Presentato dalla Commissione come un insieme di disposizioni finalizzate a fornire una soluzione sostenibile e a lungo termine per costruire un sistema comune di gestione delle migrazioni, il “Patto” si compone di sette regolamenti e una direttiva. Proposto nel 2020, è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2024 ed è prevista una piena entrata in vigore a partire dal giugno 2026. Per approfondimenti v. [www.home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_it](http://www.home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it).

<sup>13</sup> Cfr. artt. 3 e 5 del reg. (UE) 2024/1351, cit., dove si fa riferimento alla componente esterna dell'approccio globale nella gestione dell'asilo e della migrazione. L'importanza già manifestata negli ultimi decenni ed intensificatasi negli ultimi anni ha pertanto reso esplicita, anche nel diritto derivato, l'importanza di questa dimensione esterna. Sul punto si rinvia al paragrafo conclusivo.

<sup>14</sup> Sul punto cfr. V. BLAIOTTA, *In Context: MOCADEM Action File Niger*, in *Migrationcontrol.info*, n. 6, 2022; Editorial Office Migration-Control, *All Sails Set for More of the Same: Leaked EU Document on the Operational Coordination Mechanism for the External Dimension of Migration*, in *Migrationcontrol.info*, 2022; D. VITIELLO, *Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistematica*, in questa *Rivista*, n. 10, 8 febbraio 2023, p. 463.

<sup>15</sup> Per una panoramica ulteriore di questi strumenti v. *ex multis* S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK (eds.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration*

In questo contesto, il tema delle riammissioni risulta prevalente e particolarmente complesso, in considerazione della delicatezza della materia e dei difficili equilibri da raggiungere tra gli interessi divergenti e spesso contrapposti tra Unione europea, Stati membri e Paesi terzi.

I primi accordi di riammissione (d'ora in avanti ARUE) stipulati dall'Unione Europea risalgono al 1999, in concomitanza con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Come noto, sebbene la competenza in materia di riammissione non fosse espressamente prevista dal Trattato, sulla base del principio del parallelismo tra i poteri interni ed esterni essa è stata implicitamente ricavata dalla competenza interna *ex art. 63, par. 3, lett. b) TCE*, riguardante il potere del Consiglio di adottare provvedimenti sulla gestione dell'immigrazione clandestina e dei soggiorni irregolari<sup>16</sup>.

Successivamente, con il Trattato di Lisbona l'Unione si è dotata di una base giuridica espressa, in forza dell'articolo 79, par. 3, TFUE. Nell'esercizio di questa competenza esterna sono stati stipulati numerosi accordi di riammissione, veri e propri accordi internazionali dotati di efficacia vincolante ai sensi dell'art. 216 TFUE e conclusi tramite la procedura di cui all'art. 218 del Trattato<sup>17</sup>.

---

*Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019; S. CARRERA, A. P. L. DEN HERTOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, vol. 44, 2019.

<sup>16</sup> Per approfondimenti sullo sviluppo della competenza esterna in esame S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*, p. 431; T. MOLNAR, *EU Readmission Policy: a (Shapeshifter) Technical Toolkit or Challenge to Rights Compliance?*, in P. DE BRUTCKER, E. TSOURDI (eds.), *Research Handbook on Eu Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 489. Inoltre, si rimanda anche alle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, in cui si legge che «Il trattato di Amsterdam ha conferito alla Comunità competenze nel settore della riammissione. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti [...]» (punto 27). Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della Presidenza.

<sup>17</sup> Sono diciotto ad oggi gli accordi di riammissione stipulati tra l'Unione e i Paesi terzi, a cui andrebbe aggiunto quello con la Bielorussia del 2020, il quale tuttavia è stato sospeso da quest'ultima nel giugno 2021, a seguito di tensioni politiche crescenti ([www.consilium.europa.eu/it/policies/belarus/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/belarus/)); sul tema cfr. S. IZZO, *Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori*, in questa Rivista, 7 gennaio 2022. Si noti inoltre come l'Irlanda, agendo ai sensi del protocollo n. (21) dei Trattati, non ha aderito a questi accordi (ad eccezione dell'ARUE con Hong Kong), così come non si applicano alla Danimarca in considerazione del protocollo n. 22. In generale, sugli accordi di riammissione, cfr. ad esempio C. BILLET, *EC Readmission*

Non è comunque solo con gli ARUE che l'Unione ha affrontato e gestito il problema delle riammissioni tramite degli accordi con i Paesi di origine o transito dei migranti. Fin dagli anni '90 l'Unione e gli Stati terzi interessati hanno infatti stipulato accordi di associazione, partenariato e cooperazione – aventi natura prettamente commerciale – con all'interno delle clausole dedicate alla gestione del fenomeno migratorio, in particolare in riferimento a obblighi di riammissione o di condizionalità per l'esenzione dal visto<sup>18</sup>.

Più recentemente e nonostante gli ARUE, i meccanismi di riammissione hanno conosciuto un ulteriore cambiamento, che fuoriesce nettamente dalle dinamiche appena delineate.

A partire dalla Dichiarazione UE-Turchia del 2016<sup>19</sup> sono state concluse numerose intese aventi carattere informale, adottate secondo modalità estranee rispetto alla procedura di adozione di accordi

---

*Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight Against Irregular Migration. An Assessment after Ten Years of Practice*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 45 ss.; S. CARRERA, *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Heidelberg, 2016. Per una disamina sul ruolo degli accordi internazionali *ex art. 216 TFUE* (e nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia) nella gerarchia delle fonti europee, ed in particolare sulla loro posizione intermedia tra diritto primario e diritto derivato, si rinvia a R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 174 ss.

<sup>18</sup> Cfr. Documento n. 13409/99, del 25 novembre 1999, del Consiglio “Consequences of the Treaty of Amsterdam on Readmission Clauses in Community Agreements and in Agreements between the European Community, its Member States and Third Countries”. Inoltre, si veda in particolare il cd. Accordo di Cotonou (decisione 2000/483 del Consiglio, del 15 dicembre 2000, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000); poi sostituito nel 2023 con il cd. Accordo di Samoa (decisione 2023/2862 del Consiglio, del 28 dicembre 2023, Accordo di partenariato tra L'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra). Sul punto v. T. STRIK, *EU External Cooperation on Migration: In Search of the Treaty Principles*, in EP, vol. 8, n. 2, 2023, p. 905 ss.

<sup>19</sup> Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, del 18 marzo 2016. Per approfondimenti v. *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in EP, vol. 1, n. 1, 2016, p. 3 ss.; 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, 2016.

internazionali, prevista dall'art. 218 TFUE, e caratterizzate dalla loro natura di base non vincolante<sup>20</sup>.

Tali intese, che rappresentano spesso il risultato di impegni politici di vario genere assunti dall'Unione a livello internazionale, conducono, secondo una buona parte della dottrina, ad un superamento di fatto degli accordi previsti dall'art. 79, par. 3, TFUE<sup>21</sup>. In un *report* del 2021, la stessa Corte dei conti dell'UE ha del resto registrato un perdurante fallimento dei risultati prodotti dagli ARUE, manifestando al contrario apprezzamento per le intese informali, da ritenersi più flessibili e proficue, grazie anche al coinvolgimento diretto degli Stati membri<sup>22</sup>.

Oltre ad un rapido aumento del numero di Paesi terzi coinvolti, le intese concluse negli ultimi due anni rilevano inoltre un carattere particolarmente innovativo nel loro contenuto. Se in precedenza tali intese avevano infatti come oggetto prevalente l'ambito migratorio, con specifico riferimento soprattutto alle riammissioni – così la Dichiarazione congiunta sulla cooperazione in materia migratoria tra Ghana e UE del 2016<sup>23</sup> e la Dichiarazione congiunta UE-Afghanistan sulla cooperazione in materia di migrazione del 2021<sup>24</sup> – le intese più

---

<sup>20</sup> In particolare, è proprio il già richiamato articolo 216 TFUE ad attribuire chiaramente la natura vincolante solo agli accordi conclusi secondo la procedura dell'art. 218, affermando al secondo paragrafo come «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri». L'impegno assunto da parte dell'Unione comporta quindi un vincolo nei confronti di tutte le istituzioni UE e degli Stati membri, tenuti a rispettare l'accordo quali parti integranti dell'ordinamento europeo.

<sup>21</sup> In generale, su questo cambio di rotta vedi C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non accordi"*. *Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, p. 143 ss.; 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 questa *Rivista*, n. 35, 2023, p. 836 ss.; A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2019; A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *YEL*, vol. 39, n. 1, 2020, p. 569 ss.; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 119 ss.

<sup>22</sup> Corte dei conti dell'Unione europea, Relazione speciale 17/2021 “La cooperazione dell'UE con i Paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati” rinvenibile al seguente sito: [www.eca.europa.eu/it/publications/](http://www.eca.europa.eu/it/publications/).

<sup>23</sup> “Joint Declaration on Ghana-EU Cooperation on Migration”, 16 April 2016.

<sup>24</sup> “Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU”, 26 April 2021.

recenti assumono una portata più ampia, enunciando molti altri impegni congiunti riguardanti la politica commerciale, la cooperazione allo sviluppo, l'energia, la sicurezza e altre politiche, senza però mai rivestire una natura giuridica simile a quella degli accordi internazionali di cui si è parlato sopra. Depongono in questo senso le più recenti intese stipulate tra diversi Paesi nordafricani e Unione europea<sup>25</sup>, sempre affiancata, in diverse fasi della procedura, dalla presenza di uno o più Stati membri (anche secondo le formule più innovative del cd. *Team Europe*<sup>26</sup>). Il *Memorandum* tra UE e Tunisia ed ancor di più la *Joint Declaration* con l'Egitto costituiscono due esempi eclatanti in questa prospettiva, proprio per la varietà delle misure coinvolte e l'ingente portata economica degli investimenti in quei territori.

Anche nel contesto della PESC – ed in particolare relativamente alla PSDC – caratterizzato da un approccio decisamente intergovernativo, si riscontrano strumenti aventi ad oggetto missioni militari per la sicurezza esterna dell'Unione che includono meccanismi di gestione migratoria, lontani dai tipici obiettivi di difesa comune<sup>27</sup>. Si pongono così diverse problematicità in ordine alla base giuridica di riferimento dei Trattati, alla procedura di approvazione ed all'esclusione, o comunque ad un forte ridimensionamento, del ruolo della Corte di giustizia nel controllo di questi strumenti. Rappresentano esempi in tal senso le missioni militari *EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*<sup>28</sup> o la *EU Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger)*<sup>29</sup>, le quali comprendono al loro interno elementi di gestione dei flussi migratori e controllo delle frontiere (sollevando su

<sup>25</sup> Dopo la Tunisia e il Marocco nel 2023, nel 2024, oltre all'Egitto, si registrano intese in ambito migratorio siglate anche con Mauritania, Libano.

<sup>26</sup> Vedi *infra* nella prima parte del prossimo paragrafo.

<sup>27</sup> P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis*, in EP, vol. 8 n. 2, 2023, p. 959 ss.; P. KOUTRAKOS, 'The Nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice', in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 296 ss.

<sup>28</sup> Decisione (PESC) 2013/233 del Consiglio, del 22 maggio 2013, *Missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia)*. Diverse sono state le modifiche sopravvenute, l'ultima dalla decisione (PESC) 2025/1281 del Consiglio, del 26 giugno 2025.

<sup>29</sup> Decisione (PESC) 2012/392, del 16 luglio 2012, *Missione dell'Unione europea in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune in Niger (EUCAP Sahel Niger)*.

questo anche dubbi in merito al coinvolgimento di Frontex<sup>30</sup>). In una prospettiva parzialmente diversa, si collocano anche le operazioni *EUNAVFOR MED Operations Sophia*<sup>31</sup> e *Irini*<sup>32</sup>, incentrate in particolare sulla lotta contro il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani.

È dunque più che evidente un certo allontanamento dal ricorso al modello e alle procedure previste per la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea, in forza dell'articolo 218 TFUE. Tali modelli sono sempre di più sostituiti da un insieme di intese informali e flessibili o inseriti in strumenti aventi come oggetto principale altri settori delle politiche dell'Unione; *in primis* quelle di partenariato economico e commerciale con Stati terzi, ma al tempo stesso anche nel settore della politica di difesa e sicurezza, come appena visto.

### **3. Le sfide all'equilibrio istituzionale dell'Unione in due recenti intese informali: il Memorandum of Understanding con la Tunisia e la Joint Declaration con l'Egitto**

Il panorama particolarmente complesso illustrato sopra solleva diversi ordini di problemi.

Questo approccio globale, legato soprattutto alla crescente “informalizzazione”<sup>33</sup> dell’azione esterna dell’Unione nei confronti dei Paesi terzi per la gestione delle migrazioni, rischia in particolare di

---

<sup>30</sup> P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy*, cit.

<sup>31</sup> Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, *Forza Navale dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale* (EUNAVFOR MED - Operazione Sophia).

<sup>32</sup> Decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio, del 31 marzo 2020, *Forza Navale dell'Unione europea nel Mediterraneo centrale, che sostituisce la precedente Operazione Sophia* (EUNAVFOR MED - Operazione IRINI).

<sup>33</sup> Sulla ricostruzione dell’approccio v. il paragrafo precedente e sul termine “informalizzazione” A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, cit.; J. SANTOS VARA, L. PASCUAL MATELLÁN, *The Informalization of EU Return Policy: a Change of Paradigm in Migration Cooperation with Third Countries?*, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, in *Global Europe Book series: Legal and Policy Issues of the EU's External Action series*, vol. 1, The Hague, 2022.

creare un *vulnus* nei confronti dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Unione.

Le più recenti intese informali stipulate con Tunisia ed Egitto, più precisamente il *Memorandum of Understanding* del 16 luglio 2023 (d'ora in poi MoU) tra Unione europea e Tunisia e la *Joint Declaration* tra Unione ed Egitto del 17 marzo 2024 (da qui in avanti anche JD), segnano probabilmente l'apice di questa tendenza europea atta a gestire le migrazioni all'esterno dei confini dell'Unione attraverso strumenti informali (apparentemente) non vincolanti e non circoscritti esclusivamente all'ambito migratorio.

In quest'ottica, è opportuno in primo luogo focalizzarsi su alcuni aspetti relativi a procedimento di conclusione, natura giuridica e contenuto delle intese menzionate, al fine di esaminare successivamente i punti più critici relativi all'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo dalla procedura di conclusione.

### 3.1. Segue: a) *Procedura di conclusione e natura giuridica delle intese.*

#### i. Il Memorandum UE-Tunisia

Iniziando dal *Memorandum* con la Tunisia, è opportuno considerare come sebbene l'intesa risulti stipulata unicamente tra Tunisia ed Unione europea, al momento della firma l'Unione fosse rappresentata non solo e non tanto dalla Commissione, nella sua funzione di rappresentanza esterna, bensì dal cd. *Team Europe*, ovvero una delegazione composta in quell'occasione dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, dalla Presidente del Consiglio dei ministri italiano Giorgia Meloni e dall'allora primo ministro olandese Mark Rutte<sup>34</sup>.

Questo "Team Europa" non è, con tutta evidenza, un organo dell'Unione esistente, bensì una strategia d'azione che trova la sua origine durante la crisi sanitaria da Covid-19. Per l'esattezza, il *Team*

---

<sup>34</sup> Fermo restando come la firma, nel documento ufficiale ed originale in francese, sia avvenuta tra il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato e il Ministro degli Esteri e della Migrazione tunisino. Un particolare che, se vogliamo, costituisce ulteriore elemento di discostamento tra la "rappresentanza europea" condivisa tra Unione e alcuni Stati membri e l'impegno effettivo preso unicamente dall'UE.

*Europe Approach* costituiva una risposta d'emergenza ad una situazione eccezionale, quale una pandemia globale, ed era stata concepita con lo scopo di creare una coesione soprattutto nelle risorse finanziarie, nonché di unire prospettive e interessi di Unione e Stati membri tramite dialoghi e soluzioni rapide e informali<sup>35</sup>. Una giustificazione che mal si adatta al caso in esame, dal momento che l'immigrazione irregolare come la conosciamo oggi si configura come fenomeno strutturale fin dalle gravi crisi migratorie del 2015<sup>36</sup>. Le potenziali ragioni di un simile approccio andranno quindi ricercate altrove, come vedremo in seguito.

In secondo luogo, merita interrogarsi sulla natura giuridica ed il contenuto dell'intesa.

Quanto alla prima, sulla base del testo dell'intesa, è stato sostenuto come i termini in esso utilizzati non possano ritenersi rigidamente prescrittivi o comunque non sembrano indicare obblighi giuridicamente vincolanti<sup>37</sup>. In effetti, si osserva come nonostante ricorra spesso il verbo «deve/devono», gli impegni assunti dall'UE e dalla Tunisia appaiono piuttosto generici (nella versione originale francese si utilizzano espressioni come: «*s'emploient à*», «*s'efforcent de*», «*veiller à*», «*marquent leur intention de*»). È quindi abbastanza pacifico che dalla formulazione e dal contesto degli impegni concordati, così come dal titolo dell'intesa, le parti abbiano adottato un accordo non vincolante. Resta importante, tuttavia, notare come il testo non includa nemmeno alcuna clausola esplicita in cui le parti dichiarano di non voler

---

<sup>35</sup> F. BATTAGLIA, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in questa Rivista, n. 37, 2023, p. 875 ss. Tra gli altri commentatori *ex multis* v. F. PERRINI, *Strumenti giuridici efficaci per una cooperazione efficace: il Memorandum d'intesa tra Unione europea e Tunisia*, in *SIDIBlog*, vol. 10, 2023, p. 145 ss.; T. STRIK, R. ROBBESOM, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherlands International Law Review*, n. 3, 2024, p. 199 ss.

<sup>36</sup> Di questa idea, non solo a livello giuridico, v. M. AMBROSINI, *I fenomeni migratori, oltre gli stereotipi e le rappresentazioni ansiogene*, in *Questione Giustizia*, speciale n. 2, 2024; G. CAMPESI, *Che cos'è una crisi migratoria?*, in *Rivista Il Mulino*, n. 9, 2023; E. SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020; v. in generale la dottrina *ivi* citata.

<sup>37</sup> Cfr. F. BATTAGLIA, *op. cit.*; P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *The Memorandum of Understanding Between the EU and Tunisia: Issues of Procedure and Substance on the Informalisation of Migration Cooperation*, in *EU Migration Law Blog*, 26 January 2024.

assumere obblighi giuridicamente vincolanti secondo il diritto internazionale. La vaghezza sulla portata dell'intesa parrebbe quindi un obiettivo quasi appositamente voluto<sup>38</sup>.

Sul contenuto, oltre a parlare di un partenariato più forte sulla migrazione, la lotta contro il contrabbando e la promozione della migrazione legale, il MoU copre settori ulteriori, quali stabilità macroeconomia della Tunisia, commercio, transizione energetica verde e dialogo tra i popoli. Si tratta di elementi di novità che distinguono la presente intesa da altre simili e stipulate precedentemente con altri Stati terzi, aventi ad oggetto solo il settore migratorio. La serietà degli impegni assunti dall'Unione risulta inoltre maggiormente credibile se guardiamo all'alleanza commerciale che da molti anni sussiste con la Tunisia e che in questi termini non costituisce una novità<sup>39</sup>.

In conclusione, nonostante l'approccio globale su molteplici settori, la cooperazione nell'ambito migratorio resta al centro dell'intesa, seppur con strategie di risoluzione dei problemi abbastanza obsolete: da una parte si concentra eccessivamente sulla migrazione irregolare, considerandola principalmente un problema della Tunisia e trascurando i fattori che la causano, dall'altra l'UE si impegna a permettere una maggiore mobilità legale per i cittadini tunisini. Queste promesse, come accennato poc'anzi, non sono comunque nuove e si fondano su iniziative già esistenti. Ad ogni modo, la disponibilità reciproca tra Unione e Tunisia emersa dall'intesa e il caos a livello politico che ha suscitato il mancato coinvolgimento delle altre istituzioni europee, in

---

<sup>38</sup> *Ivi.*

<sup>39</sup> Dalla firma dell'*Euro-Mediterranean Association agreement* nel 1995, l'Unione europea e la Tunisia hanno instaurato strette relazioni internazionali e dialoghi politici (v. ad esempio il Partenariato per la mobilità (MP) del 2014), essendo la Tunisia fra i *partner* della Politica di vicinato dell'Unione.

particolare del Parlamento<sup>40</sup>, testimoniano come vi sia stato un forte impatto sull'assetto degli interessi europei<sup>41</sup>.

### 3.1.1. Segue: *ii. La Joint Declaration UE-Egitto*

Passando all'analisi della Dichiarazione congiunta tra Unione Europea ed Egitto, si possono riscontrare, in larga misura, elementi analoghi a quelli precedentemente rilevati nel *Memorandum of Understanding*, sebbene alcuni assumano in questo contesto una portata ancora più significativa<sup>42</sup>.

Dal punto di vista procedurale, al momento della firma dell'accordo, avvenuta alla presenza del presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi, la delegazione dell'Unione europea del *Team Europe* si è nuovamente presentata, questa volta in una composizione ulteriormente ampliata rispetto a quanto avvenuto in occasione del MoU con la Tunisia. Oltre alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e alla Presidente del Consiglio dei ministri italiano Giorgia Meloni, erano

---

<sup>40</sup> Al riguardo si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 16 marzo 2023, sulla Tunisia ([www.europarl.europa.eu/doceo/document](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document)), la quale ha espresso preoccupazioni per la deriva autoritaria di Kaïs Saïed e la sua strumentalizzazione della situazione socio-economica del Paese per invertirne la transizione democratica. Ovviamente, anche la società civile e l'associazionismo non sono rimasti in silenzio, si veda ad esempio il duro comunicato di ASGI, sottoscritto da altre numerose associazioni umanitarie e giuridiche, v. [www.asgi.it/en/news/eu-tunisia-memorandum-the-european-union-endorses-illegal-raids-deportations-and-violence-against-migrants/](http://www.asgi.it/en/news/eu-tunisia-memorandum-the-european-union-endorses-illegal-raids-deportations-and-violence-against-migrants/).

<sup>41</sup> A ciò si aggiunga come anche gli aiuti finanziari non hanno tardato ad arrivare. In particolare, le risorse fanno parte di stanziamenti già programmati dal regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Europa globale), dal quale sono stati stanziati i finanziamenti alla Tunisia. Tuttavia, con il *Memorandum* in esame l'impulso ad erogare le somme ha trovato una rapida accelerazione. Nel dettaglio, successivamente alla firma è stato dato seguito all'impegno di un aiuto finanziario immediato di 150 milioni, a cui andranno aggiunti 900 milioni di euro a lungo termine. V. L'Union européenne et la Tunisie conviennent d'un programme de 150 millions d'euros - European Commission; ansa.it.

<sup>42</sup> Sui primi commenti all'intesa v. A. BONFIGLIO, J. VAN MOORSEL, *A Conscious Coupling: The EU-Egypt's Strategic and Comprehensive Partnership*, in *Mixed Migration Centre*, 29 April 2024; C. FRANCAVILLA, *EU Deal with Egypt Rewards Authoritarianism, Betrays "EU Values"*, in *Human Rights Watch*, 15 March 2024; G. HECK, E. HABERSKY, *Externalising Migration Controls through Development Programs in Egypt*, in *Geopolitics*, vol. 30, 2024, p. 120 ss.

presenti anche il Cancelliere austriaco Karl Nehammer, il Presidente cipriota Nikos Christodoulides, il Primo Ministro belga Alexander De Croo e il Primo Ministro greco Kyriakos Mitsotakis. A sottolineare la rilevanza politica e simbolica dell'incontro, la Presidente von der Leyen ha affermato: «La presenza di sei leader europei oggi dimostra quanto sia profondo il valore delle nostre relazioni»<sup>43</sup>. Pure in questa circostanza, dunque, sebbene l'intesa sia stata formalmente conclusa tra l'Unione europea e l'Egitto, la Commissione ha scelto di presentarsi accompagnata da una selezione di Capi di Stato e di governo di alcuni Stati membri. Tale scelta, pur non necessaria ai fini giuridici della stipula, appare volta a rafforzare la legittimità politica dell'accordo, offrendo un'immagine di coesione e sostegno ampio da parte dell'Unione. Dall'altra parte invece, nemmeno in quest'occasione è sembrato necessario un previo coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo.

Per quanto concerne la forma dell'intesa, analogamente al MoU si ricorre ad uno strumento di natura informale, in quanto non è stata seguita alcuna delle procedure previste dai Trattati per la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione europea.

Quanto al valore giuridicamente vincolante della JD, risulta difficile qualificare tale strumento come un trattato ai sensi del diritto internazionale. Come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la nozione di trattato ricopre «qualsiasi impegno assunto da soggetti di diritto internazionale che abbia forza vincolante, indipendentemente dalla sua denominazione formale»<sup>44</sup>. In tale prospettiva, un elemento determinante ai fini della qualificazione giuridica è l'intenzione delle parti, desumibile dal contenuto e dal contesto dell'intesa. Ebbene, pur in assenza di una clausola espressa che escluda esplicitamente l'assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti tra l'Unione europea e l'Egitto, diversi indizi suggeriscono

<sup>43</sup> Per dichiarazioni, interventi e firme si rimanda al sito della Presidenza della Repubblica Araba d'Egitto [v. presidency.eg/en/Egypt Hosts Egyptian-European Summit](http://presidency.eg/en/Egypt%20Hosts%20Egyptian-European%20Summit).

<sup>44</sup> Corte giust. parere 11 novembre 1975, 1/75, sez. A. Per una trattazione più ampia in tema di accordi/impegni vincolanti e non, nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, v. ad es. M. E. BARTOLONI, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 53 ss.

che le parti abbiano inteso adottare uno strumento di natura non vincolante. In primo luogo, la scelta del titolo “*Joint Declaration*” richiama una prassi consolidata nell’uso di strumenti politici privi di effetti giuridici obbligatori. Secondariamente, il linguaggio adottato nel testo è spesso formulato in termini programmatici o dichiarativi, come dimostrato dall’impiego prevalente del verbo *will* in luogo del più cogente *shall*.

In ogni caso, è comunque opportuno ricordare come ai fini della determinazione della natura giuridica dell’intesa, non può farsi esclusivo affidamento sulla sua denominazione formale. A tal riguardo, l’art. 2, par. 1, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (CVDT) chiarisce che ciò che rileva è la volontà delle parti di vincolarsi giuridicamente, indipendentemente dal titolo attribuito al documento<sup>45</sup>.

Infine, relativamente al contenuto dell’intesa, essa prevede un pacchetto di sostegno finanziario e investimenti del valore complessivo di 7,4 miliardi di euro nell’arco di quattro anni. Si tratta, ad oggi, di uno dei partenariati finanziari più consistenti mai annunciati dall’Unione europea nei confronti di un Paese terzo<sup>46</sup>. Al riguardo, sono stati inquadrati sei “pilastri” fondamentali che rappresentano le “aree di interesse condiviso” tra l’Unione europea e l’Egitto su cui si concentreranno gli investimenti. Questi includono il rafforzamento del dialogo politico, la promozione della stabilità macroeconomica, la creazione di investimenti e commercio sostenibili, la gestione della migrazione e della mobilità, la sicurezza e lo sviluppo delle risorse

---

<sup>45</sup> Così il testo della disposizione citata: «a) l’espressione “trattato” significa un accordo internazionale concluso in forma scritta fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, contenuto sia in un unico strumento sia in due o più strumenti connessi, e quale che sia la sua particolare denominazione».

<sup>46</sup> Un’assistenza particolarmente criticata da parte di alcuni membri dell’Europarlamento per la (in)giustificata natura emergenziale che ha permesso di aggirare il vincolo di controllo del Parlamento nonostante l’impiego di notevoli risorse. Al riguardo v. le due interrogazioni parlamentari alla Commissione: interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta da parte di E. Marquardt, T. Strik, M. Satouri, R. Andresen, dell’8 aprile 2024, P-001033/2024; interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta da parte di P. Picierno, P. Bartolo, P. A. Moretti, B. Benifei, P. De Castro, B. Covassi, T. Tinagli, del 20 marzo 2024, E-000869/2024.

umane<sup>47</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, l'attenzione rivolta alla dimensione migratoria appare particolarmente marcata, come si evince dal fatto che l'intesa prevede che: «The European Union will further provide the necessary financial support to assist Egypt on migration-related programs that entail developing a holistic approach to migration including legal migration pathways in line with national competences, and mobility schemes such as the Talent Partnerships», per poi aggiungere subito come gli obiettivi saranno: «tackling the root causes of irregular migration, combating smuggling of migrants and trafficking in persons, strengthening border management, and ensuring dignified and sustainable return and reintegration»<sup>48</sup>.

### **3.2. Segue: b) L'esclusione del Consiglio e del Parlamento europeo**

Dall'analisi di queste due intese *sui generis* possiamo trarre alcune conclusioni in grado di far emergere una potenziale violazione dei Trattati, a prescindere dalla natura vincolante o meno delle stesse.

È innanzitutto opportuno analizzare separatamente le criticità che sollevano differenti dubbi di legittimità – seppur in parte sovrapponibili – a seconda dell'inquadramento degli strumenti in esame.

---

<sup>47</sup> Il contesto di cooperazione nelle politiche migratorie tra Unione ed Egitto, ancor prima dell'ultima intesa, ha sempre suscitato opportune riflessioni a livello geopolitico; *ex multis*: D. ABDEL FATTAH, V. RIETING, A. FAKHRY, *Egypt, the EU, and Migration: an Uncomfortable Yet Unavoidable Partnership*. (DGAP Report, 18), in *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.*, Berlin, 2021, consultabile [www.ssoar.info/ssoar/handle/document](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document); T. ABDERRAHIM, *The Securitisation of the EU's Migration Policies: What Consequences for Southern Mediterranean Countries and their Relations with the EU?*, in *European Institute of the Mediterranean (IEMed)*, 2018; G. TSOURAPAS, *The EU-Egypt Partnership Priorities and the Egyptian Migration State. Migration Governance and Asylum Crises*, in *E-International Relations*, 2020.

<sup>48</sup> Questo quanto si legge nella parte finale della *Joint Declaration*. Proprio sul settore migratorio diversi sono stati i commenti critici: Amnesty International, (2024a, January 26). *EU/Egypt: EU must address Egypt's 'abysmal' human rights record* consultabile [www.amnesty.org/en/latest/news/2024/01/eu-egypt-eu-must-address-egypts-abysmal-human-rights-record/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/01/eu-egypt-eu-must-address-egypts-abysmal-human-rights-record/); Amnesty International. (2024b, June 13). *Joint NGO letter on the EU's macro-financial assistance to Egypt and human rights*. Amnesty, consultabile [www.amnesty.eu/news/joint-ngo-letter-on-the-eus-macro-financial-assistance-to-egypt-and-human-rights/](http://www.amnesty.eu/news/joint-ngo-letter-on-the-eus-macro-financial-assistance-to-egypt-and-human-rights/); A. SCHWARZ, *Migration agreement with Egypt: EU backing the wrong horse*, in *The Heinrich-Böll-Stiftung European Union | Global Dialogue office*, 22 March 2024, consultabile [www.eu.boell.org/migration-agreement-egypt-eu-backing-wrong-horse](http://www.eu.boell.org/migration-agreement-egypt-eu-backing-wrong-horse).

Qualora si dovessero considerare tali intese come vincolanti, il mancato rispetto della procedura prevista dall'articolo 218 TFUE sarebbe evidente. Essa è valida, infatti, per tutti gli accordi internazionali stipulati dall'Unione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali qualora sia previsto un impegno a vincolarsi<sup>49</sup>.

Nel nostro caso, nonostante in ambo le intese stipulate vi fosse la rappresentanza esterna dell'Unione tramite la Commissione (sebbene nelle “forme” del *Team Europe*) con il ruolo di negoziatrice, tanto il Consiglio dell'UE quanto il Parlamento europeo avrebbero dovuto prendere parte alla procedura di conclusione *ex art.* 218. Nel dettaglio, oltre ai compiti ad esso riservati, quali l'approvazione dell'avvio dei negoziati, la definizione delle direttive di negoziato e l'autorizzazione alla firma e conclusione degli accordi (parr. 2 e 3), il Consiglio deve ottenere anche l'approvazione del Parlamento prima dell'adozione di accordi concernenti materie in cui si applica la procedura legislativa ordinaria (par. 6), quale appunto asilo e migrazione ai sensi degli artt. 78 e 79 TFUE. Inoltre, durante tutte le fasi della procedura, il Parlamento è immediatamente e pienamente informato (art. 218(10) TFUE)<sup>50</sup>.

Di conseguenza, l'aggravamento delle procedure *ad hoc* indicate porterebbe ad un'illegittimità delle intese stipulate dall'Unione, sindacabile da parte della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>51</sup>. Proprio sull'esclusione del Parlamento, in due recenti casi<sup>52</sup>, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della decisione del Consiglio di concludere un accordo, oltretutto riguardante il settore PESC, a causa

---

<sup>49</sup> Già nel parere 1/75, sopra citato, la Corte di giustizia si esprimeva a livello generale parlando di accordi internazionali come «ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma».

<sup>50</sup> Per un'analisi sulla tendenza generale ad un ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo tanto nella conclusione di accordi internazionali quanto di strumenti di *soft law* v. D. GNES, M. SORMUNEN, *Controlling the Executive in External Migration Policy? A Preliminary Assessment of the Role of the European Parliament in Scrutinising and Influencing EU Informal Readmission Arrangements*, in *CLEER PAPERS*, n. 1, 2022.

<sup>51</sup> Inoltre, merita ricordare come nel caso degli accordi formali, *ex art.* 218 TFUE, al controllo di legittimità si aggiunge anche quello preventivo, attraverso la competenza consultiva della Corte, attivabile ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE.

<sup>52</sup> Corte giust. 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio*, punto 83 ss.; 14 giugno 2016, C-253/14, *Parlamento/Consiglio*, punto 69 ss.

del mancato rispetto dell'obbligo informativo nei confronti del Parlamento in tutte le fasi della procedura, a norma del par. 10 dell'articolo sopra citato. Sul punto, nonostante il ruolo del Parlamento risulti limitato in tale politica dell'Unione, la Corte ha sostenuto come nessun settore possa considerarsi esente da un controllo democratico, fosse anche solo a scopo informativo come per la PESC. Il suo coinvolgimento assurge pertanto a requisito di forma sostanziale, la cui violazione determina la nullità dell'atto viziato.

Infine, seguendo quest'ultima impostazione e visto il mancato rispetto delle procedure interne, è possibile ritenere potenzialmente applicabile ai casi in esame anche l'art. 46 CVDT, relativamente alla nullità dei trattati per inosservanza delle norme interne sulla competenza a stipulare<sup>53</sup>. Del resto, come ricordato più volte dai giudici di Lussemburgo, anche se la Convenzione parla di accordi tra Stati, le disposizioni in essa contenute sono in ampia misura espressione del diritto internazionale consuetudinario e, pertanto, possono essere prese in considerazione quale ispirazione in sede di interpretazione degli accordi stipulati dall'Unione<sup>54</sup>.

Tuttavia, secondo una diversa e più probabile prospettiva<sup>55</sup>, tanto il MoU quanto la JD andrebbero inquadrati come informali e non giuridicamente vincolanti. In tal caso, andrebbe senz'altro esclusa una violazione delle garanzie procedurali previste dall'art. 218 TFUE, poiché esso si riferisce unicamente agli accordi internazionali, come visto sopra.

---

<sup>53</sup> In generale v. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, XII ed., Napoli, 2023, p. 144-159; E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2025, p. 162 ss.; A. CASSESE, (a cura di Micaela Furlì) *Diritto Internazionale*, IV ed., Bologna, 2021, p. 288 ss.; AA.VV., *Istituzioni di Diritto Internazionale*, VI ed., Torino, 2021, pp. 96-99.

<sup>54</sup> In tal senso, non solo in riferimento alla CVDT ma anche alla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati delle organizzazioni internazionali, v. Corte giust. 25 febbraio 2010, C-386/08, *Brita*, punti 40-43; 27 febbraio 2018, C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punti 47 e 48; 26 febbraio 2019, C-115/16, C-118/16, C-119/16 e C-299/16, *N Luxembourg I e a.*, punto 90.

<sup>55</sup> Cfr. *ex multis* F. BATTAGLIA, *op. cit.*; P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *op. cit.*; T. STRIK, R. ROBBESOM, *op. cit.* Gli A. rivolgono queste considerazioni nei confronti del MoU con la Tunisia; tuttavia, come sostenuto sopra, a parere di chi scrive tali considerazioni possono valere anche per la JD con l'Egitto. Sulla natura più problematica e vincolante del MoU v. invece F. PERRINI, *op. cit.*, p. 160.

Nondimeno, vi sono altre garanzie che non possono essere ignorate e che devono essere applicate anche in questi contesti di incertezza e vaghezza giuridica. Su questo aspetto viene in soccorso la giurisprudenza della Corte, nella nota sentenza *France v Commission II*<sup>56</sup>, in cui emerge chiaramente come la firma di un accordo non giuridicamente vincolante non esclude la necessità di rispettare il principio dell'equilibrio istituzionale, sancito dopo Lisbona dall'art. 13 par. 2 TUE, implicando una chiara definizione delle competenze tra le diverse istituzioni dell'UE. Inoltre, aggiunge la Corte, in mancanza di norme specifiche nei Trattati riguardo a questi strumenti, le competenze tra le istituzioni devono essere dedotte dalle disposizioni generali del Trattato sull'Unione europea.

Al riguardo, secondo l'articolo 17 del TUE, la Commissione europea rappresenta l'Unione a livello internazionale ma senza che ciò implichia anche un potere decisionale, riservato invece al Consiglio. Non a caso, come stabilito dall'articolo 16 TUE, è il Consiglio responsabile nel definire l'azione esterna dell'Unione, dovendo autorizzare la negoziazione di un accordo non vincolante e decidere sulla firma dello stesso per l'Unione nel suo complesso. Nel caso del *Memorandum d'intesa con la Svizzera*<sup>57</sup>, la Corte di giustizia ha chiarito che il potere di rappresentanza internazionale non comprende il potere di firma di un impegno politico, poiché la Commissione ha bisogno del consenso preventivo del Consiglio. Inoltre, anche se l'accordo negoziato dalla Commissione rispecchia esattamente il mandato del Consiglio, quest'ultimo deve comunque valutare se la firma sia ancora

---

<sup>56</sup> Corte giust. 23 marzo 2004, C-233/02, *Francia/Commissione*, punto 40. Per un'analisi della sentenza in esame cfr. ad esempio P. GARCIA ANDRADE, *Respect for Institutional Balance in the Adoption of Non-legally Binding Agreements: France v Commission II*, in G. BUTLER, R. WESSEL, *EU External Relation Law*, London, 2022.

<sup>57</sup> Corte giust. 28 luglio 2016, C-660/13, *Consiglio/Commissione europea*. In commento sulla sentenza A. NEERGARD, *Institutional Balance in the Conclusion of Non-binding International Agreements Revisited: Council v Commission (Swiss MoU)*, in G. BUTLER, R. WESSEL, *op. cit.* Sebbene il caso del *Memorandum con la Svizzera* riguardi intese di natura prettamente commerciale, dunque un settore in cui il diritto dell'Unione risulta maggiormente armonizzato e di competenza prettamente esclusiva europea, tale distinzione non può portare ad una più tenue applicazione dei principi fondamentali dell'Unione (quale l'equilibrio istituzionale) qualora trattasi di competenze concorrenti e riguardanti politiche divisive, come quelle migratorie. Pena una difforme e disomogenea applicazione del diritto dell'Unione a seconda degli interessi in gioco.

nell’interesse dell’UE (punto 43), poiché trattasi di un atto che dipende dalla discrezionalità politica del Consiglio.

Nel caso delle intese con i Paesi nordafricani, anche qualora si volesse riconoscere al Consiglio un ruolo, seppur limitato, nella fase preparatoria al raggiungimento dell’intesa, il suo mancato coinvolgimento formale risulta difficilmente compatibile con i principi di pubblicità e trasparenza che dovrebbero guidare l’azione dell’Unione nelle relazioni esterne<sup>58</sup>.

Ciononostante, è il mancato coinvolgimento del Parlamento a rappresentare l’assenza più rilevante. L’articolo 14 del TUE gli riconosce infatti un ruolo fondamentale di controllo politico e consultivo, senza esclusioni in caso di adozione di strumenti internazionali non vincolanti<sup>59</sup>. Inoltre, gli obblighi di informazione e rendicontazione possono essere dedotti anche dai poteri del Parlamento in materia di bilancio, a prescindere dalla previsione di una sua partecipazione formale<sup>60</sup>. In maniera simile, di questo avviso è stata anche la Grande Camera della Corte di giustizia nel cd. *Tanzania case*<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Così A. DE LEO, *The EU-Tunisia Memorandum of Understanding: A Blueprint for Cooperation on Migration?*, in *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, n. 10, 2023; V. MORENO-LAX, *EU Constitutional Dismantling Through Strategic Informalisation: Soft Readmission Governance as Concerted Disintegration*, in *ELJ*, vol. 30, nn. 1-2, 2024, p. 29 ss.

<sup>59</sup> Il tutto si inserisce inoltre nel dibattito relativo alla coerenza tra le politiche interne ed esterne dell’Ue, sulla base dell’art. 21 par. 3 TUE, che in materia di asilo e migrazione riveste una particolare importanza. La cooperazione esterna in materia di migrazione, compreso il controllo delle frontiere, può infatti incidere sui diritti fondamentali dell’*acquis* dell’UE in materia di asilo, in particolare sull’accesso a una procedura di asilo e sul principio di *non refoulement*.

<sup>60</sup> Come noto, il Trattato di Lisbona ha collocato il Parlamento su un piano di parità con il Consiglio nell’ambito della procedura annuale di bilancio, che oggi risulta simile alla procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento costituisce per l’appunto uno dei due rami dell’autorità di bilancio (art. 314 TFUE); partecipa alla procedura di bilancio sin dalla fase preparatoria, in particolare per quanto riguarda la definizione degli orientamenti generali e della natura delle spese, approva il bilancio e ne controlla l’esecuzione (art. 318 TFUE). Infine, ad esso compete anche l’approvazione del Quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE).

<sup>61</sup> Corte giust. 14 giugno 2016, C-263/14, *Parlamento/Consiglio*, punti 70-72. In quel caso, la Corte ha ribadito l’importanza di un imprescindibile coinvolgimento del Parlamento, anche solo a scopo informativo, qualora l’Unione agisca nella sua dimensione esterna al fine di «verificare che la scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo sia stata operata nel rispetto delle proprie attribuzioni».

Alla luce dei principi di equilibrio istituzionale e attribuzione delle competenze, nonché del principio di democraticità, di cui il Parlamento europeo rappresenta la massima espressione, le intese informali e non vincolanti in esame non potevano prescindere dal suo coinvolgimento<sup>62</sup>.

#### *4. Più interessi nazionali degli Stati membri e meno solidità delle istituzioni europee: la minaccia all'autonomia dell'Unione europea*

Le conseguenze che possono scaturire da questo approccio dell'Unione europea nella gestione delle politiche migratorie, tramite la stipulazione di intese simili a quelle appena analizzate, sono numerose e varie. La violazione dell'equilibrio istituzionale e della ripartizione dei poteri non è chiaramente l'unica problematica e forse nemmeno la più urgente<sup>63</sup>.

Scopo prioritario del presente contributo è però quello di porre in luce come il crescente ricorso a strumenti di *soft law* e l'aggiramento delle procedure previste dai Trattati, in primis *ex art.* 218 TFUE, abbiano inciso e incideranno negativamente sull'autonomia dell'UE, con particolare riguardo ai rapporti con gli Stati membri. Una questione che si origina proprio dall'esclusione di alcune istituzioni dalla

---

<sup>62</sup> Sul punto v. V. MORENO-LAX, *EU Constitutional Dismantling through Strategic Informalisation*, cit.; 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, *op. cit.*, p. 21 ss. In quest'ultima opera, sulla base della sentenza del *Tanzania case* richiamata e della precedente *Commission v. Council* (C-370/07), l'Autore sottolinea come le prerogative del Parlamento possono essere garantite solo se esso viene coinvolto sia nella fase di negoziazione sia in quella di conclusione degli accordi con i Paesi terzi, indipendentemente dalla loro natura giuridica.

<sup>63</sup> Il riferimento va soprattutto alle numerose denunce in termini di violazione dei diritti umani legate alle politiche dei Paesi nordafricani. Diversi sono i rapporti di associazioni e ONG che denunciano una situazione sempre più grave e sconcertante rispetto alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti conseguente all'implementazione di tali intese. Tra i più recenti v. il rapporto “*Statetrafficking*” del dicembre 2024 sulla situazione in Tunisia consultabile [www.statetrafficking.net/StateTrafficking\\_IT\\_light.pdf](http://www.statetrafficking.net/StateTrafficking_IT_light.pdf), o anche il rapporto del Centro di ateneo per i diritti umani consultabile [unipd-centrodirittiumpani.it/it](http://unipd-centrodirittiumpani.it/it) presso l'Università di Padova; più specifico sull'Egitto v. rapporto di *The New Umanitarian* consultabile [www.thenewhumanitarian.org/investigations/2024/04/25/exclusive-inside-egypt-secret-scheme-detain-deport-thousands-sudan-refugees](http://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2024/04/25/exclusive-inside-egypt-secret-scheme-detain-deport-thousands-sudan-refugees).

conclusione delle intese e dalla preponderanza registrata degli interessi nazionali su quelli comuni europei.

Il legame tra il mancato rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione nella sua dimensione esterna è stato affrontato più volte dalla Corte di Lussemburgo<sup>64</sup>. In un parere relativo ad un progetto di accordo sull'istituzione di uno Spazio aereo comune europeo (ECAA) tra l'allora Comunità europea e taluni Paesi terzi, la Corte affronta la compatibilità di tale accordo rispetto al principio di autonomia dell'ordinamento europeo, affermando che: «Garantire l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario presuppone quindi che le competenze della Comunità e delle sue istituzioni, quali concepite nel Trattato, non siano snaturate (v. i menzionati pareri 1/91, punti 61-65, e 1/92, punti 32 e 41)»<sup>65</sup>. Sebbene il parere richiamato riguardi un trattato internazionale a tutti gli effetti e con un oggetto ben diverso dalle politiche migratorie, è importante chiedersi se la stessa logica non possa ravvisarsi anche per i *no binding agreement*, come il MoU con la Tunisia e la JD con l'Egitto.

In caso affermativo, la procedura seguita per la conclusione delle intese, andando a violare il principio dell'equilibrio istituzionale, comporterebbe anche una lesione dell'autonomia dell'Unione europea. Questo effetto si connota tanto per la prevaricazione compiuta dalla Commissione nei confronti delle altre istituzioni, quanto per la sostituzione operata dagli Stati membri nei confronti dell'azione dell'Unione nel suo complesso.

---

<sup>64</sup> Per un'analisi di questa evoluzione giurisprudenziale v. C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Padova, 2024, p. 47 ss. Inoltre, sull'evoluzione del principio di autonomia nella dimensione esterna dell'Unione v. anche *ex multis* R. COLLINS, N. D. WHITE (eds.), *International Organisations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London-New York, 2013; C. CONTARTESE, *op. cit.*; P. KOUTRAKOS, *The Autonomy of EU Law in External Relations: an Elusive Principle*, in K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (eds.), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024; J. ODERMATT, *The Principle of Autonomy: an Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018.

<sup>65</sup> Corte giust. parere 18 aprile 2002, 1/00, punto 12. Per un commento cfr. C. CONTARTESE, *op. cit.*, pp. 60-63.

Oltre a considerazioni di carattere politico, occorre rilevare come rispetto a quest'ultimo punto sia stato proprio il Consiglio europeo ad insistere molto sulla conclusione delle intese in esame ed in generale su questo approccio incentrato sull'esternalizzazione informale delle politiche migratorie, nonostante alcune perplessità mostrate dalla Commissione e con una forte pressione sui Paesi terzi<sup>66</sup>. Tale sistema rischia nondimeno di provocare l'offuscamento e il depotenziamento di quella che dovrebbe essere una competenza prettamente europea, così come stava emergendo nella maggior parte degli ARUE stipulati in precedenza, i quali oltretutto contenevano solitamente apposite clausole di prevalenza su eventuali accordi bilaterali degli Stati membri<sup>67</sup>. Simili clausole non compaiono assolutamente negli ultimi strumenti, lasciando dunque libera anche l'azione dei singoli SM con il pericolo di forti frammentazioni<sup>68</sup>.

Se a quanto già evidenziato si aggiungono, come visto precedentemente<sup>69</sup>, le missioni militari avviate nell'ambito della PSDC con finalità esplicite di contenimento dell'“emergenza” migratoria, la tendenza verso un approccio marcatamente intergovernativo risulta ancora più evidente. Questo elemento si lega tra l'altro anche ad un altro profilo relativo alla salvaguardia dell'autonomia dell'Unione nella sua dimensione esterna, ovvero quello dei rapporti con le organizzazioni internazionali. In alcune delle missioni menzionate, infatti, l'avvio delle operazioni militari è stato subordinato all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mettendo in luce ulteriori limiti all'autonomia decisionale dell'Unione<sup>70</sup>.

Non si può poi tacere sul silenzio della Commissione di fronte a questo snaturamento delle disposizioni dei Trattati, data la sua storica funzione di “custode” degli stessi. L'impiego di rappresentanze esterne *sui generis*, come il cd. *Team Europe*, ha altresì suscitato alcune

---

<sup>66</sup> T. STRIK, *op. cit.*, p. 915.

<sup>67</sup> Per un'analisi accurata su questo meccanismo v. F. CASOLARI, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *DIC*, n. 1, 2018.

<sup>68</sup> Il noto “accordo Italia-Albania”, seppur attinente a tematiche e competenze ben diverse, ne è un esempio.

<sup>69</sup> V. *supra* par. 2, pp. 8 e 9.

<sup>70</sup> P. GARCIA ANDRADE, *Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 972.

perplessità riguardanti una potenziale carenza di autonomia negoziale da parte della Commissione europea nei confronti dei Paesi terzi, determinata anche dalla presenza – formalmente di “mero supporto” ma sostanzialmente influente – di alcuni Stati membri nel processo negoziale<sup>71</sup>. Tale dinamica evidenzia un ulteriore squilibrio a favore degli interessi di specifici Paesi dell’Unione, spesso a discapito di altri. Questa asimmetria non dipende unicamente dalla mera assenza materiale di alcuni Stati membri nei negoziati, ma riflette piuttosto l’intrinseca difficoltà di giungere a una posizione comune in ambiti politicamente e strategicamente sensibili come quello migratorio. Ne consegue un crescente numero di Stati membri insoddisfatti, esclusi o marginalizzati, accentuato dal fatto che alcuni di essi tendono a privilegiare relazioni bilaterali consolidate con i Paesi terzi, nel tentativo di limitare l’ingerenza dell’Unione, mentre altri si trovano nella condizione opposta, necessitando del sostegno dell’Unione stessa per sopravvivere a una strutturale carenza di capacità negoziale o operativa a livello nazionale<sup>72</sup>.

### **5. Considerazioni conclusive. Verso un urgente e necessario cambio di approccio?**

Dall’analisi appena condotta emerge un quadro intrinsecamente complesso e di difficile soluzione per l’azione esterna dell’UE.

Il ricorso ad un approccio intergovernativo, particolarmente ricorrente in contesti di crisi eterogenee<sup>73</sup>, è attribuibile a una pluralità di fattori determinanti, tra cui rientrano innanzitutto logiche securitarie a livello nazionale ed europeo, così come la prevalenza degli interessi economici nazionali degli Stati membri, i quali mirano a preservare

<sup>71</sup> F. BATTAGLIA, *op. cit.*, p. 882. Sulle potenzialità e punti deboli del nuovo approccio tramite il cd. *Team Europe v. A. BURNI, B. ERFORTH, I. FRIESEN, K. NIELS, The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target*, in *Discussion Paper*. Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, n. 22, 2021.

<sup>72</sup> Così anche P. GARCIA ANDRADE, E. FRASCA, *op. cit.*

<sup>73</sup> M. E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *op. cit.* Del resto, per uno sguardo all’attualità, basta riflettere sulle divisioni tra le posizioni dell’UE e degli Stati membri in questioni come la guerra in Ucraina, oppure sul contrasto ai dazi commerciali imposti dagli USA con la nuova amministrazione Trump.

una posizione preminente nelle relazioni con i Paesi terzi, estendendo la loro influenza oltre il mero obiettivo di contenimento dei flussi<sup>74</sup>.

In questa sede sono state maggiormente evidenziate le potenziali conseguenze di tale sistema nei confronti dell'autonomia dell'Unione europea. Queste ultime non possono che considerarsi negativamente, in quanto conducono l'Unione ad essere in balia di accordi informali senza regole procedurali e vincoli di contenuto, con il rischio di innescare effetti dannosi per gli equilibri istituzionali europei e senza la possibilità di essere sottoposti ad un controllo democratico e giudiziale.

In parte riconducibile a questo approccio sul contenimento dei flussi è la questione relativa alle innumerevoli violazioni dei diritti umani registrate proprio all'indomani dell'aumento delle recenti intese informali, di cui si è solo dato cenno<sup>75</sup>. Questa situazione particolarmente grave, anche in ossequio all'art. 21 TUE, necessiterebbe una considerazione più seria da parte dell'Unione, evitando di creare situazioni simili a quanto accaduto di recente proprio in relazione al MoU con la Tunisia<sup>76</sup>.

Al di là dei dubbi e degli aspetti critici esposti, lo scenario di breve medio termine presenta tuttavia qualche barlume di speranza.

Nonostante le numerose perplessità verso la Riforma, è stato infatti di recente sottolineato come il nuovo “Patto sulla migrazione e l'asilo”, con particolare riferimento al regolamento 2024/1351<sup>77</sup>, riconfermi la ricerca di una cooperazione forte con i Paesi terzi di origine e transito

---

<sup>74</sup> Si pensi all'Italia ed al noto “Piano Mattei” contenuto nella l. n. 2/24 ,del 1° gennaio 2024 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante disposizioni urgenti per il “Piano Mattei” per lo sviluppo in Stati del Continente africano”, il cui obiettivo – come sottolineato dal Governo nella relazione illustrativa – è la costruzione di un partenariato fra Italia e Stati del Continente africano, «nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza».

<sup>75</sup> Vedi *supra* nota 59.

<sup>76</sup> La Commissione è stata accusata da diversi parlamentari europei e ONG di non aver effettuato alcuna valutazione d'impatto sui diritti umani in sede di stipula dell'intesa con la Tunisia. Interpellata, la stessa Mediatrice europea ha sottolineato l'assenza di una previa valutazione della Commissione circa le possibili ripercussioni sui diritti umani, necessaria soprattutto quando risultano coinvolte anche ingenti risorse europee. Così decisione sul memorandum d'intesa UE-Tunisia (OI/2/2024/MHZ) [www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it](http://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it); sui fondi v. punto 27.

<sup>77</sup> V. *supra* nota 11. Un'interessante analisi in riferimento al nuovo Patto in tema di riammissioni è quella di F. MARTINES, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la riammissione dei migranti irregolari da parte dei paesi di origine o di transito*, in questa *Rivista*, n. 4, 2020, p. 44 ss.

dei flussi migratori e stia al contempo cercando una formalizzazione di questi strumenti con gli Stati terzi<sup>78</sup>. Questo nuovo approccio, che si fonda su una chiara base giuridica, favorirebbe un'Unione più coesa, basata su procedure trasparenti e rispettosa dei principi dell'azione esterna sanciti nei Trattati. Inoltre, l'attribuzione di poteri e limiti ben precisi alle istituzioni europee potrebbe verosimilmente garantire anche una maggiore possibilità di ricorrere giudizialmente contro eventuali violazioni.

---

<sup>78</sup> Cfr. P. GARCIA ANDRADE, *Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum*, in *EU Migration Law Blog*, 9 September 2024.

### **ABSTRACT (ITA)**

Il presente contributo pone in evidenza come gli sviluppi più recenti in tema di azione esterna dell’Unione europea nell’ambito delle politiche migratorie rischino di costituire un pericolo per l’autonomia e l’indipendenza dell’Unione europea. Questa conseguenza è soprattutto riconducibile agli squilibri interni tra istituzioni europee ed ai rapporti tra Unione e Stati membri, in un settore, quello migratorio, particolarmente delicato ed esposto a logiche securitarie e sovraniste. Dopo una breve analisi sulle più recenti trasformazioni delle politiche migratorie nella loro dimensione esterna, caratterizzate da un crescente ricorso a strumenti di *soft law* e a varie forme di partenariato con Stati terzi di origine e transito dei flussi migratori, il contributo si sofferma sull’analisi dei problemi legati a due intese stipulate tra UE e Paesi nordafricani: il *Memorandum of Understanding* con la Tunisia e la *Joint Declaration* con l’Egitto. Gli elementi più problematici di queste intese riguardano, nel dettaglio, la procedura di conclusione e la relativa potenziale violazione dei Trattati rispetto al principio di equilibrio istituzionale, di cui all’art. 13, par. 2 TUE. Costituiscono ulteriore elemento di riflessione le ricadute negative in termini di autonomia dell’Unione proprio quale conseguenza della scelta di Commissione e Consiglio europeo di aggirare le anzidette regole procedurali. Complessivamente, un simile assetto, che privilegia approcci intergovernativi rispetto alla competenza dell’Unione europea, può essere inquadrato come l’espressione di un tendenziale svuotamento delle prerogative delle istituzioni europee a favore degli interessi nazionali.

### **ABSTRACT (ENG)**

The contribution examines recent developments in the European Union’s external action on migration, highlighting how current trends risk undermining the EU’s institutional autonomy and independence. This concern arises primarily from internal imbalances between EU institutions and the evolving relationship between the Union and its Member States in a policy area (migration) that is particularly sensitive and increasingly shaped by security-driven and nationalist narratives.

The analysis begins by outlining the recent evolution of EU external migration policy, marked by a growing reliance on soft law instruments and various forms of partnerships with third countries of origin and transit. It then focuses on two specific agreements concluded with North African states: the *Memorandum of Understanding* with Tunisia and the *Joint Declaration* with Egypt. The most problematic aspects of these arrangements concern, in particular, the procedure of their conclusion and the potential violation of the Treaties with respect to the principle of institutional balance, as laid down in Article 13(2) TEU. A further element of concern lies in the negative implications for the Union's autonomy, resulting from the decision of the Commission and the European Council to circumvent the abovementioned procedural rules. Overall, such an approach – which privileges intergovernmental dynamics over the competences of the European Union – may be seen as indicative of a broader trend towards the erosion of the prerogatives of EU institutions in favour of national interests.