

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2018

L'INTERAZIONE TRA ACCORDI INTERNAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED ACCORDI CONCLUSI DAGLI STATI MEMBRI CON STATI TERZI PER IL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

di Federico Casolari

Abstract: Questo lavoro intende contribuire a fare luce sulle interazioni tra gli accordi conclusi con Stati terzi in materia di contrasto all'immigrazione irregolare da parte dell'Unione europea, da un lato, e dei suoi Stati membri, dall'altro, cercando di delinearne una fenomenologia di massima ed illustrando quali soluzioni possono applicarsi per risolvere le possibili antinomie da esse prodotte. A questo proposito, definito l'ambito ed il piano d'indagine (par. 1), ed una volta richiamata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento – il paradigma, per così dire – per la definizione dei rapporti tra accordi conclusi con Stati terzi dagli Stati membri e dall'Unione nel medesimo ambito sostanziale (par. 2), si guarderà a come tale paradigma trovi applicazione nel contesto della politica di contrasto all'immigrazione irregolare, ed in specie nell'ambito della politica di riammissione (par. 3), anche alla luce dei trend più recenti, caratterizzati da uno spiccato ricorso a meccanismi informali di cooperazione tanto a livello nazionale quanto sul piano sovranazionale (par. 4). Una sintesi dei principali risultati dell'indagine è poi contenuta nell'ultima sezione (par. 5).

Abstract: This paper tries to shed light on the interplay between Member States (MSs) agreements and EU agreements concluded with third countries to fight against irregular migration, proposing a general taxonomy of relevant relationships and illustrating some solutions to overcome possible inconsistencies and clashes among the two different sets of rules. To this end, after some introductory remarks (Section 1), the general paradigm governing the interaction of EU agreements with MSs' agreements adopted in the very same subject-matter is illustrated (Section 2). Then the analysis moves to the application of such a paradigm to the specific context of the migration policy, with particular reference to the return and readmission policy (Section 3), also in the light of the most recent trends showed by relevant practice, which seem to suggest a significant shift by both the Union and its MSs towards a more pragmatic and informal approach (Section 4). The main outcomes of this legal analysis are summarized in Section 5.

L'INTERAZIONE TRA ACCORDI INTERNAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED ACCORDI CONCLUSI DAGLI STATI MEMBRI CON STATI TERZI PER IL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

di Federico Casolari*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il paradigma generale applicabile al rapporto tra accordi conclusi dagli Stati membri e accordi dell'Unione insistenti sulle medesime questioni materiali: il rispetto del principio di leale cooperazione ed il primato del diritto dell'Unione. – 3. Le “specificità” degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione. – 4. L'approccio “flessibile” adottato dall'UE nel contrasto all'immigrazione irregolare ed il suo impatto sugli accordi (formali e non) degli Stati membri. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Uno dei profili sin qui meno esplorati della interazione tra Stati membri e Unione europea (di seguito anche UE o Unione) nella gestione del fenomeno migratorio, segnatamente con riferimento alla sua dimensione esterna, è rappresentato dalle relazioni che possono configurarsi tra gli atti adottati dagli uni e dall'altra, nei rispettivi ambiti di competenza, allo scopo di regolamentarne, in cooperazione con gli Stati terzi, lo sviluppo.

È noto come nel corso degli ultimi decenni gli Stati membri dell'Unione abbiano dato vita, spesso sulla scia di situazioni emergenziali derivanti da massicci flussi migratori in entrata, a meccanismi di cooperazione con gli Stati di origine e transito di tali flussi, volti a governarne le dinamiche e, ove possibile, a limitarne la portata. Tale azione ha in particolare riguardato la gestione dell'immigrazione irregolare. Lo strumento principe utilizzato in proposito è rappresentato dalla conclusione di accordi di riammissione, che disciplinano la cooperazione di tipo amministrativo per l'allontanamento dei migranti irregolari che si trovino nel territorio degli Stati UE contraenti¹. Va detto peraltro che tali

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna (e-mail: federico.casolari@unibo.it). Il presente lavoro tiene conto degli sviluppi intercorsi in materia al 15 dicembre 2017. L'autore desidera ringraziare i due anonimi *referee* della *Rivista* per la lettura del manoscritto e per i preziosi commenti. In ogni caso, la responsabilità per eventuali errori ed omissioni è di chi scrive.

1. Un catalogo aggiornato degli accordi conclusi dagli Stati membri *in subiecta materia* è disponibile al sito internet <http://www.jeanpierrecassarino.com>. Per una ricostruzione in termini evolutivi della politica di riammissione degli Stati UE alla luce del processo di integrazione europea v. poi D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck: A Critical*

meccanismi non sempre sono stati formalizzati in accordi internazionali specificamente dedicati alle politiche di riammissione. Come ricordato in dottrina², tali politiche sono state attuate anche – e, in tempi recenti, soprattutto – attraverso forme semplificate di cooperazione tra organi di polizia ed altri plessi delle amministrazioni statali; o attraverso la conclusione di intese o *memoranda* dal discutibile valore giuridico; o, ancora, mediante l'utilizzo “distorto” di altre politiche (*in primis*, quella di cooperazione allo sviluppo).

Un'evoluzione assai simile, come evidenziato in questa stessa *Rivista*³, si è avuta anche a livello sovranazionale. Accanto allo strumento “tradizionale” rappresentato dall'accordo di riammissione, per la verità utilizzato dall'Unione europea in un numero sin qui piuttosto limitato di casi⁴, ed alle clausole in materia di riammissione inserite in accordi di associazione, cooperazione, stabilizzazione e partenariato conclusi dall'Unione europea con Stati terzi⁵, sono venuti affiancandosi nuovi meccanismi caratterizzati da un

Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 359 ss.

2. Per un inquadramento generale sull'evoluzione degli strumenti politici (e giuridici) utilizzati nella gestione delle politiche migratorie, v. F. Trauner, S. Wolff, *The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework*, in *European Journal of Migration*, 2014, p. 1 ss.

3. C. Favilli, *Presentazione*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2016, p. 11 ss.

4. Alla data di chiusura del presente lavoro sono 17 gli accordi di riammissione stipulati dall'Unione europea. Si tratta, specificamente, degli accordi con Albania (GUUE L 124, del 17 maggio 2005, p. 22 ss.), Armenia (GUUE L 289, del 31 ottobre 2013, p. 13 ss.), Azerbaijan (GUUE L 128, del 30 aprile 2014, p. 17 ss.), Bosnia Erzegovina (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 66 ss.), Capo Verde (GUUE L 282, del 24 ottobre 2013, p. 15 ss.), ex-Repubblica Yugoslava di Macedonia (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 7 ss.), Georgia (GUUE L 52, del 25 febbraio 2011, p. 47 ss.), Hong Kong (GUUE L 17, del 24 gennaio 2004, p. 25 ss.), Macao (GUUE L 143, del 30 aprile 2004, p. 99 ss.), Moldova (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 149 ss.), Montenegro (ivi, p. 26 ss.), Pakistan (GUUE L 287, del 4 novembre 2010, p. 52 ss.), Russia (GUUE L 129, del 17 maggio 2007, p. 40 ss.), Serbia (GUUE L 334, del 19 dicembre 2007, p. 46 ss.), Sri Lanka (GUUE L 124, del 17 maggio 2005, p. 43 ss.), Turchia (GUUE L 134, del 7 maggio 2014, p. 3 ss.) ed Ucraina (GUUE L 332, del 18 dicembre 2007, p. 48 ss.). Negoziati per la conclusione di nuovi accordi sono in corso con Giordania, Nigeria e Tunisia, mentre quelli con il Marocco, avviati nel 2000, sono entrati in una fase di stallo, principalmente dovuta alle opposte posizioni negoziali delle parti rispetto alla possibilità di introdurre nell'accordo una clausola sulla riammissione dei cittadini di Paesi terzi che abbiano transitato attraverso il territorio marocchino. Non risultano nemmeno avviati i negoziati con l'Algeria, nonostante il relativo mandato negoziale sia stato adottato nel 2002. Fonte: Commissione europea, *Comunicazione «Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – Un piano d'azione rinnovato»*, doc. COM (2017) 200 def., 2 marzo 2017, p. 13. Un bilancio complessivo dell'attuazione degli accordi di riammissione da parte dell'Unione si rinviene in S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Heidelberg, Springer, 2016. V. anche, in generale, C. Billet, *EC Readmission 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.; C. Cournil, *La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers: Diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires*, in L. Dubin (sous la direction de), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 191 ss. Per una visione “esterna” all'Unione v. poi S. Wolff, *The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 69 ss.

5. Il *Treaties Office* del Servizio europeo per l'azione esterna ha redatto un inventario degli accordi che contengono siffatte clausole. Il documento, aggiornato al 1° marzo 2016, è disponibile al seguente link: <http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do?fileID=76220>.

significativo livello di informalità. Ne sono una plastica rappresentazione, oltre ai *Mobility Partnerships* ed alle Agende comuni su migrazione e mobilità, adottati nel contesto dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità⁶, le procedure operative standard per l'identificazione ed il rimpatrio degli irregolari elaborate sulla scia del Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione⁷, nonché l'ormai celeberrimo *Statement* UE-Turchia del marzo 2016⁸ ed il documento, siglato nell'ottobre dello stesso anno da Unione europea ed Afghanistan, denominato «Joint Way Forward on migration issues», in cui si identificano una serie di misure concrete per facilitare la riammissione in Afghanistan dei suoi cittadini illegalmente residenti nell'Unione⁹. Anche a livello sovranazionale, peraltro, non è mancato il ricorso agli strumenti offerti da altre politiche dell'Unione al fine di sviluppare azioni di contrasto nei confronti dell'immigrazione irregolare: ciò è avvenuto, in particolare, nel contesto, ancora una volta, della politica di cooperazione allo sviluppo; iniziative rilevanti sono state avviate anche nell'ambito della politica europea di vicinato¹⁰.

6. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità»*, doc. COM (2011) 743 def., 18 novembre 2011. V. *infra*, par. 4.

7. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione*, doc. COM (2016) 385 def., 7 giugno 2016. V. *infra*, par. 4.

8. Lo *Statement* può essere letto al seguente link: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. V. anche *infra*, par. 5.

9. Il testo del *Joint Way Forward* (JWF) è disponibile a questo link: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. Vi si legge espressamente che «[t]he JWF is not intended to create legal rights or obligations under international law». V. *amplius infra*, par. 4. Alcune considerazioni generali sull'informalità che caratterizza l'attuale implementazione delle politiche migratorie dell'Unione europea sono rinvenibili in F. Casolari, *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Bari, Cacucci Editore, 2017, p. 519 ss., nonché, con specifico riferimento alle politiche di riammissione, in J.-P. Cassarino, M. Giuffré, *Finding Its Place In Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission?*, FMU Policy Brief No. 01/2017 (1 December 2017), disponibile al seguente link: <http://www.nottingham.ac.uk/hrlc/documents/pb-1-finding-its-place-in-africa.pdf>.

10. Il ricorso ad altre politiche dell'Unione, prevalentemente tramite l'impiego di strumenti finanziari, determina significativi problemi di coerenza tra gli obiettivi ed i principi che caratterizzano i diversi ambiti settoriali interessati. Ciò è particolarmente evidente laddove si ricorra a strumenti finanziari elaborati nel contesto della politica di cooperazione allo sviluppo, le cui finalità non appaiono *prima facie* compatibili con gli obiettivi securitari espressi dalla politica di contrasto all'immigrazione irregolare. Occorre segnalare, tuttavia, che nel maggio 2017 è stato adottato un nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo, destinato a divenire il nuovo quadro di riferimento per la cooperazione allo sviluppo dell'Unione e degli Stati membri, ove il controllo dei flussi migratori è considerato un fattore determinante, alla luce dei «major challenges and impact [...] on the countries of origin, transit and destination» (v. Council of the European Union, *European Consensus on Development*, doc. 9459/17, 19 May 2017, par. 39). Sul tema v. P. García Andrade, I. Martín, S. Mananashvili, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, Brussels, 2015 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf)); L. den Hertog, *Funding the EU-Morocco 'Mobility Partnership': Of Implementation and Competences*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 275 ss.; V. Bonavita, *The Externalisation of Border Controls towards the EU's Broader*

Le ragioni di un simile *trend* sono già state richiamate in altra sede¹¹ e non debbono dunque essere analizzate in dettaglio in questo scritto. Ciò che si vuole qui particolarmente evidenziare, invece, è il fatto che la fitta rete di interazioni intessuta dagli Stati membri e dall'Unione con Paesi terzi ha creato un quadro di insieme assai “ingarbugliato” ove non solo è possibile, ma è anche probabile, che possano determinarsi sovrapposizioni, duplicazioni o, addirittura, conflitti tra i diversi strumenti esistenti.

Questo lavoro intende contribuire a fare luce su tali dinamiche, cercando di delinearne una fenomenologia di massima ed illustrando quali soluzioni possono applicarsi per risolvere le possibili antinomie da esse prodotte¹². A questo proposito, una volta richiamata la cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento per la definizione dei rapporti tra accordi conclusi con Stati terzi dagli Stati membri e dall'Unione nel medesimo ambito sostanziale¹³, si guarderà a come essa trovi applicazione nel contesto della politica di contrasto all'immigrazione irregolare, ed in specie nell'ambito della politica di riammissione – ove hanno preso forma gli strumenti giuridici convenzionali di maggior rilievo¹⁴ –, anche alla luce dei *trend* più recenti, caratterizzati, come detto, da una spiccata informalità¹⁵.

Un'ultima precisazione appare necessaria: nel ricostruire le interazioni tra gli accordi degli Stati membri e quelli dell'Unione europea si adotterà una prospettiva esclusivamente “interna” all'ordinamento sovranazionale. In altre parole, si guarderà al fenomeno dal punto di vista del diritto dell'Unione e delle soluzioni da quest'ultimo offerte. Non si prenderanno invece in considerazione i profili (non meno rilevanti) che attengono alla dimensione esterna del fenomeno e che dunque riguardano anche la posizione degli Stati

Neighbourhood: Challenges of Consistency, in S. Gstöhl and E. Lannon (eds.), *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Cooperation beyond the Neighbourhood Policy*, London and New York, Routledge, 2015, p. 11 ss.; F. Ferri, *La gestione dei flussi migratori nel quadro delle politiche UE di aiuto allo sviluppo: criticità e paradossi*, in G. Nesi (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza? – XXII Convegno annuale della Società Italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.

11. C. Favilli, *Presentazione*, cit.; J.-P. Cassarino, M. Giuffré, *Finding Its Place In Africa*, cit.

12. Per una visione di insieme sulle interazioni tra accordi degli Stati membri e accordi conclusi dall'Unione nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia v. F. Casolari, *EU Member States' International Engagements in AFSJ Domain: Between Subordination, Complementarity, and Incorporation*, in C. Flaesch-Mougin, L.S. Rossi (sous la direction de), *La dimension extérieure de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice de l'Union européenne après le Tratié de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 23 ss. Più in generale, v., di recente, J. Roldán Barbero, *The Relationship of the Member States' International Agreements with the EU*, in P. Eeckhout, M. López-Escudero (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, p. 249 ss.

13. *Infra*, par. 2.

14. *Infra*, par. 3. Sul fatto che gli accordi di riammissione costituiscano lo strumento primario della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione v., per tutti, P. García Andrade, I. Martín, S. Mananashvili, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 37.

15. *Infra*, par. 4.

terzi co-contraenti, nei cui confronti il principio di riferimento dovrebbe rimanere quello consacrato negli articoli 26 delle due Convenzioni di Vienna sul diritto dei trattati, ossia *pacta sunt servanda*¹⁶. Del pari, non verranno analizzati i profili (pure importanti) che concernono la dimensione costituzionale interna agli Stati membri e, segnatamente, la compatibilità di una siffatta prassi con le norme nazionali sulla competenza a stipulare.

2. Il paradigma generale applicabile al rapporto tra accordi conclusi dagli Stati membri e accordi dell'Unione insistenti sulle medesime questioni materiali: il rispetto del principio di leale cooperazione ed il primato del diritto dell'Unione

In termini generali, il paradigma applicabile all'interazione tra accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi e diritto UE – e, dunque, anche con gli accordi stipulati dall'Unione¹⁷ – trova espressione nel principio costituzionale di leale cooperazione, principio oggi codificato nell'art. 4, par. 3, TUE, a termini del quale «[g]li Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione [...]» e «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»¹⁸.

Con particolare riferimento ai vincoli internazionali di carattere pattizio assunti dagli Stati membri antecedentemente alla loro partecipazione all'Unione, l'obbligo in questione risulta poi ulteriormente specificato nella c.d. «clausola di compatibilità» contenuta nell'art. 351 TFUE. Si riportano a seguire i primi due paragrafi dell'articolo del Trattato:

«Le disposizioni dei Trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.

16. In generale, i profili internazionalistici dell'interazione tra accordi conclusi da Stati membri con Stati terzi ed accordi dell'Unione sono trattati da J. Klabbbers, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 115 ss.

17. È appena il caso di ricordare, a questo proposito, che, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, una volta entrati in vigore sul piano internazionale, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione (in conformità coi Trattati) divengono parte integrante dell'ordinamento giuridico sovranazionale e, pertanto, a tutti gli effetti, diritto dell'Unione. V. in proposito il *leading case Hageman*: sentenza del 30 aprile 1974, EU:C:1974:41, causa 181/73, punti 3-5. In dottrina, v. F. Casolari, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2008, p. 180 ss. e, più recentemente, M. Mendez, *The Legal Effects of EU Agreements. Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

18. Sul principio di leale cooperazione v. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014 e F. Casolari, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg, Springer, 2014, p. 93 ss.

Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi Trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta».

Come ricordato dalla Corte di giustizia¹⁹, il primo paragrafo dell'art. 351, che subordina l'applicazione del diritto UE a quella degli accordi preesistenti conclusi dagli Stati membri, è volto a preservare, sul piano del diritto internazionale, gli obblighi contratti con gli Stati terzi. In altre parole, l'intento è quello di evitare che il diritto dell'Unione, che rappresenta *res inter alios acta* per gli Stati terzi, possa impedire ai Paesi UE di onorare gli impegni precedentemente assunti sul piano internazionale, determinandone così la responsabilità per illecito internazionale.

Occorre tuttavia evidenziare che la più recente giurisprudenza sull'art. 351 si contraddistingue per una netta valorizzazione del secondo paragrafo della disposizione, a scapito del primo. Si tratta pertanto di una giurisprudenza volta a ridimensionare il "primato" del diritto internazionale (nella specie, degli accordi conclusi dagli Stati membri) a favore della tutela del diritto UE. Sono in particolare le pronunce sulla compatibilità tra la disciplina in materia di libera circolazione dei capitali e gli accordi bilaterali di investimento conclusi dagli Stati UE ad aver imposto una "rilettura" della clausola in esame nel senso di riconoscere la prevalenza agli obblighi di risultato imposti dal Trattato agli Stati membri e consistenti nella necessità di ricorrere «a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate tra le convenzioni concluse anteriormente alla loro adesione e il diritto [UE]»²⁰.

Come correttamente osservato in dottrina, il *test* applicato dalla Corte al fine di accertare l'incompatibilità della disciplina pattizia preesistente col diritto UE è particolarmente stringente. Gli Stati membri sono infatti chiamati ad intervenire immediatamente per rimuovere i profili di conflitto anche laddove quest'ultimo non abbia ancora avuto modo di presentarsi *in concreto*: gli obblighi discendenti dalla rilettura dell'art. 351 sono dunque volti a prevenire anche potenziali contrasti²¹. Nelle conclusioni

19. V., *ex multis*, sentenza 18 novembre 2003, *Budějovický Budvar, národní podnik contro Rudolf Ammersin GmbH*, causa C-216/01, EU:C:2003:618, punto 145. Su tale giurisprudenza cfr. P. Manzini, *The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 781 ss.

20. V. per tutte, sentenza del 3 marzo 2009, *Commissione c. Austria*, causa C-205/06, EU:C:2009:118, punto 34.

21. N. Lavranos, *European Court of Justice – Infringement of Article 307 – Failure of Member States to Adopt Appropriate Measures to Eliminate Incompatibilities between the Treaty Establishing the European Community and Bilateral Investments Treaties Entered into with Third Countries Prior to Accession to the European Union*, in *American Journal of International Law*, 2009, p. 716 ss., 720. Questa rilettura in chiave prognostica è del resto

relative agli accordi bilaterali in materia di investimento conclusi da Austria e Svezia, l'Avvocato generale Maduro ha rammentato come tale obbligo sia espressione del più generale dovere di leale cooperazione enunciato nei Trattati²². La Corte non si è pronunciata sul punto in modo espresso: è tuttavia evidente che anche la lettura da essa fornita sia informata dalla logica che contraddistingue il principio della leale cooperazione²³, quantomeno nella versione dello stesso che trova applicazione nei confronti dei Paesi UE, e cioè dalla necessità che gli Stati membri non vanifichino – con la propria condotta – il perseguimento degli obiettivi dell'Unione²⁴.

Al principio di leale cooperazione si ispira anche la giurisprudenza della Corte di giustizia volta a limitare il *treaty-making power* degli Stati membri in ambiti già “coperti” dal diritto materiale dell'Unione. Ciò emerge chiaramente nelle pronunce *Open Skies*, ove si legge, tra l'altro, che:

«[l]’art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE] impone agli Stati membri di facilitare la Comunità [oggi l'Unione] nell'adempimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

Nel settore delle relazioni esterne, la Corte ha statuito che i compiti della Comunità [Unione] e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre

perfettamente in linea con la posizione assunta dalla Corte di giustizia nel c.d. parere *Lugano* al fine di determinare le competenze esterne esclusive (implicite) dell'Unione: parere del 7 febbraio 2006, 1/03, *competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, EU:C:2006:81. Nel parere, infatti, la Corte ha ricordato come nel verificare l'incidenza di un accordo internazionale sul diritto dell'Unione occorra «prendere in considerazione non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato, ma anche le sue prospettive di evoluzione» (*ibid.*, punto 126). V. però anche P. Koutrakos, *Case C-205-06, Commission v. Austria, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 March 2009, not yet reported*; *Case C-249/06, Commission v. Sweden, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 March 2009, not yet reported*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 2059 ss., p. 2069, secondo cui la posizione particolarmente restrittiva assunta dalla Corte nella giurisprudenza in materia di investimenti sarebbe da ricondurre al rilievo delle disposizioni di diritto primario rispetto alle quali il conflitto verrebbe a crearsi: «the approach adopted by the Court of Justice focuses on the specific nature of the measures envisaged under the [...] Treaty which the “transfer clause” of the BITs was alleged to violate [*i.e.* Art. 56, para 1, TFEU]. The rulings under review do not suggest that the possibility of a conflict with a potential Community measure would render a treaty concluded by a Member State incompatible with EC law; neither do they suggest that the effectiveness of EC measures envisaged under the EC Treaty should be assessed *in abstracto* in order to ascertain whether such incompatibility arises».

22. Conclusioni riunite del 10 luglio 2008, cause C-205/06 e C-249/06, *Commissione c. Austria e Commissione c. Svezia*, EU:C:2008:391, punto 33.

23. V. anche D. Symon, *Compatibilité avec le droit communautaire originaire des accords bilatéraux conclus par les États membres avant leur adhésion à l'Union*, in *Europe*, 2009, p. 9 s., p. 10. *Contra*, P. Koutrakos, *supra*, n. 21, p. 2066, e S. El Boudouhi, *L'avenir des traités bilatéraux d'investissement conclus par les États membres de l'Union européenne avec des États tiers*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 85 ss., p. 90, secondo i quali la Corte si sarebbe discostata dal ragionamento espresso da Maduro.

24. In questo senso v. anche E. Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, p. 323 ss., p. 343 ss.

impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate dalla Comunità [Unione] o ad alterarne la portata»²⁵.

Con la conseguenza che uno Stato membro potrebbe essere dichiarato inadempiente alla luce del diritto dell'Unione qualora decidesse di assumere impegni internazionali idonei, tanto in potenza quanto *in concreto*, a compromettere l'effetto utile di norme sovranazionali. Come giustamente osservato da Klabbers,

«it is difficult to imagine Member State action which would never raise a potential incompatibility. As a result, *not a single agreement concluded by a Member State with a third party after joining the EU has survived the scrutiny of the courts*»²⁶.

3. Le “specificità” degli accordi conclusi dagli Stati membri nell’ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione

Il paradigma generale sopra identificato si applica anche nell’ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG) – dunque anche con riferimento agli accordi in materia migratoria conclusi dagli Stati membri e dall’Unione. Ma con alcune precisazioni importanti. Anzitutto, occorre ricordare che il *treaty-making power* degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne è oggetto di apposita regolamentazione nel Protocollo n. 23 allegato ai Trattati²⁷, ove si precisa che:

«[l]e disposizioni sulle misure relative all’attraversamento delle frontiere esterne di cui all’articolo 77, paragrafo 2, lettera b)), del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto dell’Unione e gli altri accordi internazionali pertinenti».

Si tratta di un’indicazione molto significativa: essa pare infatti escludere che possa operare in materia un meccanismo generalizzato di *pre-emption* conseguente all’esercizio, da parte dell’Unione, del proprio *treaty-making power*. Non solo. Anche gli specifici obblighi di leale cooperazione menzionati nella giurisprudenza *Open Skies*, e poco sopra richiamati, andrebbero rilette in un’ottica meno limitativa del potere degli Stati membri di

25. Sentenza del 5 novembre 2002, *Commissione c. Belgio*, causa C-471/98, EU:C:2002:628, punti 124-125. Si tratta di una posizione ormai consolidata nella giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo.

26. J. Klabbers, *Völkerrechtfreundlich? International law and the Union legal order*, in P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 95 ss., p. 104; corsivo aggiunto.

27. GUUE C 202, del 7 giugno 2016, p. 303.

concludere accordi internazionali: la formulazione utilizzata nella *Without Prejudice Clause* inserita nel Protocollo suggerisce invero che la mera possibilità di incidere sul diritto dell'Unione non rappresenti una circostanza *per se* ostativa alla conclusione di accordi con Stati terzi, essendo necessario verificare l'esistenza di un conflitto concreto col diritto UE. Un simile approccio, che evidenzia chiaramente un particolare *favor* nei confronti del *treaty-making power* degli Stati membri, è ricondotto, dallo stesso Protocollo, all'esigenza di garantire agli Stati membri la possibilità di svolgere controlli efficaci alle proprie frontiere esterne, eventualmente anche in cooperazione con gli Stati terzi. Al fondo, può qui rinvenirsi una esemplificazione del rispetto che l'Unione deve mostrare – ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE – nei confronti delle funzioni essenziali dello Stato, funzioni tra le quali sono comprese il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale.

La norma del TFUE richiamata nel Protocollo – ossia l'art. 77, par. 2 – non esaurisce ovviamente l'intero arco delle politiche UE che ricadono nell'ambito dello SLSG. In particolare, essa non si riferisce esplicitamente alla politica di riammissione. Quest'ultima risulta infatti “coperta” oggi, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, dall'art. 79 TFUE²⁸. La prassi immediatamente successiva all'adozione del Trattato di Lisbona sembrerebbe tuttavia avallare una interpretazione estensiva, sotto il profilo dell'ambito materiale, della logica di fondo che ispira il Protocollo n. 23.

A tale proposito, un esempio particolarmente interessante è offerto dal Programma di Stoccolma, adottato nel 2010 dal Consiglio europeo allo scopo di delineare gli orientamenti strategici della programmazione legislativa ed operativa nello SLSG²⁹. Nell'importante documento, il Consiglio europeo rileva, *senza compiere alcuna delimitazione materiale*, che «gli Stati membri manterranno la facoltà di concludere accordi bilaterali che rispettino il diritto dell'Unione»³⁰. Stando alla lettera del documento, tale facoltà dovrebbe dunque ritenersi esercitabile con riguardo a tutte le politiche riconducibili allo SLSG. Si tratta, evidentemente, di una posizione radicale, che risulta peraltro fortemente ridimensionata

28. Prima delle modifiche introdotte a Lisbona, la politica di riammissione era riconducibile ai poteri conferiti alla Comunità europea dall'art. 63, par. 3, lett. b), TCE in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, poteri fra i quali era espressamente menzionata la possibilità di adottare misure per il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. Come noto, il Trattato di Lisbona ha poi meglio declinato tali poteri introducendo – all'art. 79, par. 3, TFUE – un riferimento esplicito alla possibilità per l'Unione di concludere accordi di riammissione. Si tratta, in effetti, dell'unico caso di nuova attribuzione di una competenza esplicita esterna all'Unione, ad ulteriore conferma dell'importanza riconosciuta a questi accordi nella realizzazione della dimensione esterna dello SLSG.

29. Cfr. Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, GUUE C 115, del 4 maggio 2010, p. 1 ss.

30. *Ibid.*, par. 7.4.

dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, segnatamente dalle pronunce aventi ad oggetto la dimensione esterna del diritto internazionale privato dell'Unione³¹. Ciò non significa, tuttavia, che essa non possa incidere sulla proiezione esterna di talune politiche riconducibili allo SLSG.

Con specifico riguardo alla politica (e dunque agli accordi) di riammissione, vanno in particolare richiamate due ulteriori circostanze, che sembrano rafforzare la ricostruzione della relativa competenza nei termini di una competenza condivisa tra Stati membri e Unione³², ove *pre-emption* e leale cooperazione si manifesterebbero tramite meccanismi meno “forti” rispetto a quelli ricostruiti nel precedente paragrafo.

La prima circostanza si riferisce ad un elemento di prassi in realtà precedente alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona: si tratta delle conclusioni adottate dal Consiglio “Giustizia e Affari Interni” nel corso della sua 2184a sessione con riferimento ai problemi connessi alle ripercussioni dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sui futuri accordi di riammissione. Vi si legge quanto segue:

«[...] la conclusione di accordi di riammissione *non è di esclusiva competenza comunitaria*. Gli Stati membri possono concludere accordi di riammissione con Paesi terzi se la Comunità non ha stipulato alcun accordo con il Paese terzo in questione o non ha adottato alcun mandato per negoziare un siffatto accordo. In taluni casi, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali anche dopo la conclusione di un accordo comunitario o l'avvio di negoziati, ad esempio nel caso in cui l'accordo comunitario o il mandato di negoziato contengono soltanto dichiarazioni generali in materia di riammissione, mentre uno o più Stati membri esigono disposizioni dettagliate al riguardo. *Gli Stati membri non possono stipulare accordi qualora essi rischino di pregiudicare accordi comunitari esistenti*»³³.

31. Oltre al parere *Lugano*, sopra richiamato (n. 21), occorre ricordare il parere reso il 14 ottobre 2014 sulla *adesione di uno Stato terzo alla Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori*: parere 1/13, EU:C:2014:2303. V. al riguardo P. Franzina (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*, Cambridge, Intersentia, 2016.

32. In questi termini v. anche M. Giuffré, *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, Cambridge University Press, 2015, p. 263 ss., p. 284; M. Panizzon, *Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2012, p. 101 ss., p. 132; J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union – Study for the LIBE Committee*, Bruxelles, 2010, p. 16 ss. ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET\(2010\)425632_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET(2010)425632_EN.pdf)). *Contra*, M. Schieffer, *Community Readmission Agreements with Third Countries. Objective, Substance and Current State of Negotiations*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 343 ss., p. 351, secondo cui la competenza esercitata dall'Unione in materia avrebbe in realtà natura esclusiva.

33. Doc. 8654/99, Bruxelles, 27-28 maggio (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-168_it.htm); corsivi aggiunti.

Come si vede, le conclusioni, pur in termini restrittivi, ammettono che gli Stati possano continuare ad esercitare in materia un proprio *treaty-making power*, in particolare: *a)* al fine di precisare il contenuto di disposizioni contenute negli accordi dell'Unione che si caratterizzino per una limitata capacità prescrittiva e *b)* ove ciò non comporti un pregiudizio effettivo degli interessi perseguiti dall'Unione³⁴.

La seconda circostanza si riferisce, invece, al contenuto degli accordi di riammissione conclusi, anche di recente (dunque, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), dall'Unione europea. Ad eccezione di quelli stipulati con la Federazione Russa e con l'Albania, tutti gli accordi contengono una clausola che ne disciplina i rapporti con le convenzioni tra gli Stati membri e lo Stato terzo in questione, secondo cui:

«[I]e disposizioni del presente accordo prevalgono su quelle di tutti gli accordi o le intese bilaterali di riammissione delle persone in posizione irregolare già conclusi o che potrebbero essere conclusi [...] tra i singoli Stati membri e [lo Stato terzo], *in quanto incompatibili con il presente accordo*»³⁵.

Non solo, dunque, la disciplina contenuta nell'accordo concluso dall'Unione è da ritenersi prevalente rispetto a quella degli accordi precedentemente stipulati dagli Stati membri solo ove sussista una incompatibilità reale (e non anche potenziale) tra le rispettive discipline. Gli accordi conclusi dall'Unione garantiscono poi agli Stati membri la possibilità di continuare ad esercitare un *treaty-making power*, sebbene entro limiti puntualmente delineati. In particolare, esso risulta finalizzato alla specificazione – tramite appositi protocolli – delle forme d'attuazione degli obblighi assunti dall'Unione. Da notare anche che l'entrata in vigore di tali protocolli è disciplinata negli accordi di riammissione UE, che la subordinano alla previa notifica del relativo testo al comitato misto per la riammissione ove siedono rappresentanti dell'Unione e dello Stato terzo co-contrattante³⁶. Sembrerebbe pertanto doversi desumere che la possibilità per gli Stati di continuare a concludere accordi nel settore della riammissione – in presenza di strumenti di diritto pattizio stipulati dall'UE – sia frutto non già di un potere autonomo ma di una specifica

34. Questa impostazione è confermata anche dalla c.d. “Direttiva rimpatri” – ossia la Direttiva 2008/115 (GUUE L 348, del 24 dicembre 2008, p. 98 ss.) –, che sottolinea espressamente, «[a]l fine di agevolare la procedura di rimpatrio [...] la necessità di accordi comunitari e bilaterali [cioè degli Stati membri] di riammissione con i Paesi terzi» (*considerando* n. 7). L'art. 4 della Direttiva, poi, contiene una *Without Prejudice Clause* nei confronti delle disposizioni più favorevoli contenute, tra l'altro, negli «accordi bilaterali o multilaterali tra uno o più Stati membri e uno o più Stati terzi» (par. 1, lett. *b*)).

35. V., per tutti, l'art. 20 dell'Accordo concluso con la Bosnia-Erzegovina; corsivo aggiunto.

36. V., per tutti, l'art. 19 del medesimo Accordo.

autorizzazione conferita dall'Unione³⁷. Ovviamente gli Stati membri resterebbero liberi di esercitare un *treaty-making power* del tutto autonomo con riferimento agli Stati terzi con i quali l'Unione non abbia ancora concluso un accordo di riammissione³⁸.

Insomma, pur se con rilevanti precisazioni, l'attuale prassi relativa agli accordi di riammissione sembra ispirarsi alla logica di fondo del Protocollo n. 23 e, dunque, all'esigenza, in esso espressa, di riconoscere agli Stati membri un certo margine di azione in materia³⁹.

37. Così anche J.M. Pérez de la Nanclares, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: An Essential Part of the European Union's External Action*, in in P. Eeckhout, M. López-Escudero (eds.), *The European Union's External Action*, cit., p. 509 ss., p. 520.

38. È per questa ragione che può ritenersi legittima, quantomeno sotto il profilo del riparto di competenze tra Stati membri ed UE, la conclusione, da parte dell'Italia, di un *Memorandum* d'intesa con la Libia 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 (testo disponibile al seguente link: <http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/Libia.pdf>). Ed in effetti, nella Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione, adottata il giorno dopo la conclusione del *Memorandum* (e disponibile a questo link: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/>), si legge che «l'UE accoglie con favore il *Memorandum* di intesa [...] ed è pronta a sostenere l'Italia nella sua attuazione» (*ibid.*, lett. i)). Da notare che l'atto, pur essendo qualificato come *Memorandum*, è da intendersi a tutti gli effetti come un accordo internazionale, da esso scaturendo "impegni" che le Parti sono chiamate a rispettare (v. anche M. Giuffré, *From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse*, in *Eurojus.it*, 20 marzo 2017, <http://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/>). Per una analisi critica del *Memorandum*, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali dei singoli, v. 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, <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>, e G. Carella, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in *SIDIBlog*, 11 settembre 2017, <http://www.sidiblog.org/2017/09/11/il-sonno-della-ragione-genera-politiche-migratorie/>.

39. V. anche B. Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy. A Paradigm for Coherence*, London, New York, Routledge, 2012, p. 88 ss., pp. 98-99, che evidenzia l'ambiguità esercitata dalla *pre-emption* come regola di conflitto nell'ambito materiale in esame. In altra sede quest'ultimo autore, assieme a Wessel, pur qualificando la politica di riammissione come «shared pre-emptive competence» ai fini dell'esercizio del relativo *treaty-making power* (B. Van Vooren, R.A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 103-104), ha poi avuto modo di sostenere che: «[b]ecause this is the most developed field of the AFSJ in terms of legislation, the division of competences between Member States and the EU cannot be considered abstractly, but must take into consideration the practical elements of a certain policy. Thus, precisely in the field of readmission, and in spite of the numerous clauses on readmission agreements that the EU has inserted in its partnership and AAs, Member States have been allowed to negotiate their own specific bilateral agreements» (*op. cit.*, p. 506). A favore di una valutazione caso per caso della «pre-emptive exclusivity» dell'Unione si esprime anche Cremona, la quale, proprio alla luce degli elementi di prassi testé citati, ne esclude l'operatività con riferimento alla politica di riammissione: M. Cremona, *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*, *EUI Working Papers LAW 2008/24*, p. 21, disponibile al seguente link: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9487/LAW_2008_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Non pare, infine, che le valutazioni sin qui espresse possano venir ridimensionate dalla recente presa di posizione della Corte di giustizia nella sentenza del 5 dicembre 2017 in causa C-600/14 (*Germania c. Consiglio*, EU:C:2017:395), quest'ultima riferendosi alla competenza concorrente tra Unione e Stati membri in una materia nella quale la prima non abbia ancora dettato norme comuni.

Come detto poco sopra, solo gli Accordi con la Federazione Russa e l'Albania paiono discostarsi da questo modello. Il primo di essi contiene una clausola di coordinamento con gli accordi bilaterali di riammissione degli Stati membri secondo cui

«[l]e disposizioni del presente Accordo prevalgono su quelle di ogni trattato o accordo bilaterale sulla riammissione già concluso o che potrebbe essere concluso [...] tra i singoli Stati membri e la Federazione russa, nella misura in cui le disposizioni di tali trattati o accordi riguardino questioni disciplinate dal presente Accordo»⁴⁰.

Come emerge chiaramente dal tenore letterale della disposizione, la prevalenza della disciplina convenzionale contenuta nell'Accordo UE non risulta più subordinata all'esistenza di un effettivo contrasto col contenuto degli accordi stipulati dagli Stati membri: essa opera *automaticamente*, laddove vi sia una sovrapposizione tra le corrispondenti discipline⁴¹.

Ancor più restrittivo appare *prima facie* il meccanismo di coordinamento incorporato nell'Accordo con l'Albania, ove si legge che:

«[l]e disposizioni del presente Accordo prevalgono su quelle di tutti gli accordi o di tutte le intese bilaterali sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare già conclusi o che potrebbero essere conclusi [...] tra i singoli Stati membri e l'Albania»⁴².

Ora, il fatto che la prevalenza del contenuto dell'Accordo non sia subordinata né all'esistenza di un conflitto di discipline, né ad una sovrapposizione tra di esse, ha condotto taluni autori a concludere che l'Accordo in questione avrebbe determinato una esclusione di tipo geografico del *treaty-making power* esercitabile dagli Stati membri *in subiecta materia*⁴³. In buona sostanza, in base a tale ricostruzione, essi avrebbero completamente perduto la possibilità di concludere accordi in tema di riammissione con l'Albania. Occorre

40. Art. 18, par. 2. Il par. 1 della medesima disposizione contiene una *Without Prejudice Clause* rispetto agli obblighi derivanti per le Parti e gli Stati UE dal diritto internazionale, con particolare riguardo ad alcune convenzioni (universali e regionali) applicabili in ambito migratorio (ossia: la Convenzione di Ginevra del 1951 e il relativo Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati; la Convenzione europea del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; i trattati internazionali su estradizione e transito; gli accordi internazionali multilaterali contenenti disposizioni in materia di riammissione).

41. V. anche B. Van Vooren, *op. cit.*, pp. 94-95. Analogo meccanismo di coordinamento si rinviene negli accordi conclusi dall'Unione con Stati terzi per la facilitazione del rilascio di visti. V., per es., l'art. 13 dell'Accordo UE-Ucraina (GUUE L 332, del 18 dicembre 2007, p. 68 ss.), l'art. 14 dell'Accordo UE-Russia (GUUE L 129, del 17 maggio 2007, p. 27 ss.) e l'art. 13 dell'Accordo UE-Armenia (GUUE L 289, del 31 ottobre 2013, p. 2 ss.).

42. Art. 20.

43. Così B. Van Vooren, *op. cit.*, p. 95.

tuttavia ricordare che anche l'Accordo con l'Albania consente agli Stati membri di concludere con lo Stato terzo dei protocolli integrativi e che la clausola di prevalenza sopra richiamata opera anche rispetto ad essi. Più precisamente, il riferimento agli accordi «che potrebbero essere conclusi» dagli Stati membri, che è presente nella clausola di coordinamento testé citata, si riferisce proprio (ed esclusivamente) ai relativi protocolli di attuazione. Sarebbe pertanto illogico concludere che quest'ultima debba essere interpretata nel senso di escludere *a priori* il *treaty-making power* degli Stati UE. Quanto meno con riferimento al *treaty-making power* esercitato successivamente alla conclusione dell'Accordo – tramite la conclusione di protocolli d'attuazione –, essa sarebbe da intendersi dunque nel senso di prevedere la prevalenza del primo solo in presenza di effettivi contrasti.

Come è facile intuire, un profilo cruciale rispetto ai meccanismi di coordinamento appena descritti è rappresentato dal monitoraggio delle possibili interazioni degli accordi UE con gli accordi di riammissione conclusi direttamente dagli Stati membri⁴⁴. Tale monitoraggio spetta – nell'ambito della cooperazione stabilita dagli accordi UE – ai comitati misti di riammissione. A livello UE, poi, è la Commissione che deve verificare i potenziali conflitti tra i differenti regimi convenzionali, potendo del caso procedere *ex art.* 258 TFUE per fare valere la violazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione. Evidentemente, il processo di monitoraggio richiede che siano fornite, da parte degli Stati membri, tutte le informazioni necessarie riguardo al contenuto ed all'attuazione degli accordi di riammissione già in essere, così come dei protocolli da essi adottati sulla base degli accordi conclusi dall'Unione. Tuttavia, mentre per i secondi è espressamente prevista una procedura di notifica che, come visto, ne condiziona pure l'entrata in vigore sul piano internazionale⁴⁵, per i primi, che sono sotto il profilo quantitativo assai più numerosi, non è stata introdotta alcuna forma obbligatoria di pubblicità. Gli Stati debbono dunque procedere in modo autonomo per adempiere ai propri obblighi di leale cooperazione nei confronti dell'Unione. Come segnalato già nel 2011 dalla Commissione europea nell'ambito di un esteso esercizio di monitoraggio condotto sugli accordi di riammissione⁴⁶, i dati forniti dagli Stati membri risultano, tuttavia, parziali e poco affidabili⁴⁷.

44. J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union*, cit., p. 21.

45. Da notare che l'esistenza di una simile procedura non ha certo impedito agli Stati di mantenere confidenziale il testo di tali protocolli. Per un elenco aggiornato al giugno 2016 dei protocolli sino ad ora conclusi v. S. Carrera, *op. cit.*, pp. 43-44.

46. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio «Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE»*, doc. COM (2011) 76 def., 23 febbraio 2011.

47. *Ibid.*, par. 2.1.

Non solo. Nel medesimo documento, la Commissione evidenziava anche i rischi derivanti dalla persistente applicazione, da parte di alcuni Stati membri, degli accordi di riammissione preesistenti rispetto a quelli conclusi dall'Unione; applicazione basata, evidentemente, su di una valutazione positiva della loro compatibilità colla disciplina convenzionale vincolante l'Unione. Due sono in particolare i profili problematici evidenziati dall'istituzione: da un lato, un'applicazione non coerente (leggi: disomogenea) degli accordi UE può «ostacolare gravemente la credibilità della politica di riammissione dell'UE di fronte ai Paesi terzi, i quali sono tenuti ad applicare correttamente tali accordi»; dall'altro, il fatto che vengano applicati strumenti internazionali, che non costituiscono parte integrante del diritto dell'Unione o che non risultano ad esso direttamente riconducibili, può portare a comprimere, o addirittura a vanificare, le garanzie in materia di diritti umani previste negli accordi dell'UE⁴⁸. Da tali considerazioni, la formulazione, da parte della Commissione europea, della seguente raccomandazione rivolta agli Stati membri:

«Gli Stati membri devono applicare gli ARUE [accordi di riammissione dell'Unione europea] per tutti i rimpatri effettuati. La Commissione controllerà attentamente che gli Stati membri attuino correttamente gli ARUE e, se necessario, valuterà l'opportunità di intraprendere azioni legali in caso di attuazione scorretta o di mancata attuazione»⁴⁹.

Vi è poi un ulteriore fattore di complessità da tenere presente. Esso deriva dalla crescente informalità utilizzata dagli Stati membri nella gestione delle politiche di riammissione. Come ricordato in dottrina⁵⁰, infatti, non mancano casi in cui gli Stati membri hanno fatto ricorso – all'atto pratico – a meccanismi informali di cooperazione con gli stessi Stati terzi che avevano concluso accordi di riammissione con l'Unione al fine di

48. *Ibid.*, par. 2.2. Forti preoccupazioni rispetto alla tutela dei diritti umani sono state recentemente manifestate, con riferimento al *Memorandum* d'intesa italo-libico ed alla sua implementazione, da Amnesty International, in un rapporto dal titolo assai evocativo: Amnesty International, *Libya's Dark Web of Collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, London, 2017, pp. 43-44, disponibile al link: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>. V. anche, con particolare riguardo alla prassi francese, M. Panizzon, *op. cit.*, che tuttavia rammenta correttamente che una minima uniformità di tutela dovrebbe essere comunque garantita per il tramite della Direttiva rimpatri, la quale impone agli Stati membri norme e procedure comuni da applicarsi per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (dunque anche nell'attuazione degli accordi di riammissione vigenti) «nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo» (art. 1). La Direttiva evidenzia altresì «che è legittimo che gli Stati membri procedano al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, purché esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino pienamente il principio di *non-refoulement*» (*considerando* n. 8 e art. 5). V. anche S. Carrera, *op. cit.*, p. 56 ss.

49. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio «Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE»*, cit., raccomandazione n. 2.

50. J.-P. Cassarino, *Readmission Policy in the European Union*, cit., pp. 19-20 e S. Carrera, *op. cit.*, p. 45.

procedere a piani di rimpatri (come si vedrà subito dopo, ciò è, in taluni casi, suggerito dalla stessa azione dell'Unione in materia). Oltre a porre serie questioni in termini di legittimità democratica interna⁵¹, tali meccanismi “sfuggono” alla gran parte delle clausole di coordinamento contenute negli accordi di riammissione dell'Unione, queste ultime riferendosi agli accordi degli Stati membri e dunque a strumenti giuridici vincolanti di diritto internazionale⁵². Senza contare i problemi che anche da essi possono derivare in relazione alla tutela dei diritti fondamentali degli individui sottoposti a simili procedure informali.

Ma vi è di più. In alcuni casi sono gli stessi accordi dell'UE a riferirsi espressamente a meccanismi informali di rimpatrio predisposti (o che possono essere predisposti) dagli Stati membri, affermandone, da un lato, la piena compatibilità con il regime convenzionale UE; e, dall'altro, seppur implicitamente, riconoscendone pieno rilievo nell'ambito della politica di riammissione. Basti richiamare, a titolo esemplificativo, il caso dell'Accordo di riammissione stipulato dall'UE con la Federazione russa, il cui art. 18, par. 3, dispone che «[n]essuna disposizione del presente Accordo osta al ritorno di una persona secondo altre modalità formali o *informali*»⁵³. In effetti, come già anticipato in sede di introduzione, anche a livello sovranazionale ha preso ormai corpo una tendenza analoga a quella sviluppatasi nei Paesi membri, volta a riconoscere piena dignità agli strumenti informali adottati per il contrasto all'immigrazione irregolare; e che finisce dunque con l'alimentare, secondo una logica perversa, l'informalità perseguita dagli Stati membri nelle proprie relazioni bilaterali. Viene così a determinarsi – all'intersezione tra l'azione svolta dall'Unione e quella perseguita dagli Stati membri – una zona grigia occupata dalle rispettive intese informali, che è stata efficacemente illustrata da Cassarino e Giuffré in un

51. Tali questioni attengono ai rapporti tra organi dello Stato e non sono pertanto prese in considerazione in questo scritto (v. *supra*, par. 1).

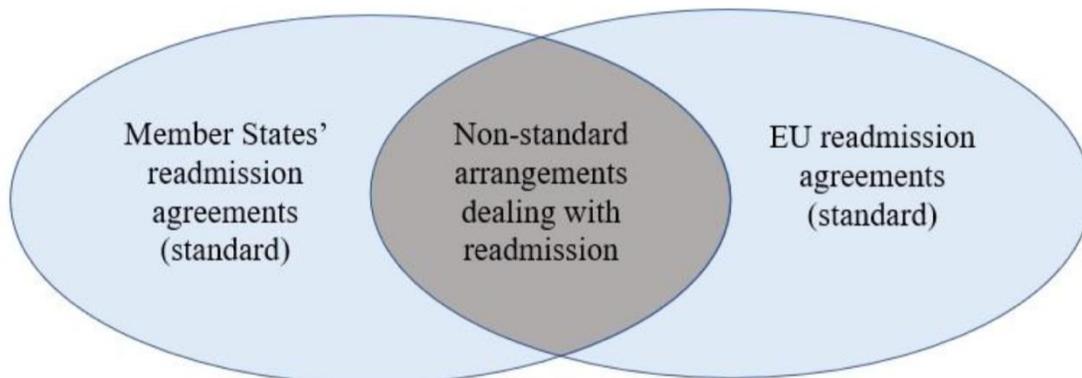
52. È vero che tali clausole si riferiscono di frequente agli accordi e le *intese* bilaterali degli Stati membri. E che il termine «intesa» viene spesso utilizzato per identificare strumenti non giuridicamente vincolanti (v., per tutti, N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, V ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2016, p. 179). Un'analisi comparata delle diverse clausole di coordinamento contenute negli accordi di riammissione dell'Unione induce tuttavia a ritenere che l'espressione sia da essi utilizzata per indicare atti vincolanti. Ne è riprova il fatto che nell'Accordo concluso con la Turchia la clausola di coordinamento, pur essendo rubricata «Relazione con gli accordi e le intese bilaterali di riammissione degli Stati membri», dispone che: «[...] le disposizioni del presente Accordo prevalgono su quelle di qualsiasi strumento giuridicamente vincolante di riammissione [...] concluso tra i singoli Stati membri e la Turchia o che potrebbero essere conclusi [...], nella misura in cui risultino incompatibili con le disposizioni di cui al presente Accordo» (corsivo aggiunto). Analoga formulazione si rinviene nell'art. 20 dell'Accordo UE-Capo verde.

53. Corsivo aggiunto. Come correttamente fatto notare in dottrina, una simile disposizione di fatto neutralizza la priorità riconosciuta al diritto UE dalle altre clausole di coordinamento e, peggio ancora, ridimensiona il valore aggiunto dell'azione sovranazionale *in subiecta materia*, riproponendo poi le medesime criticità sopra evidenziate in termini di legittimità democratica e rispetto dei diritti fondamentali. V. P. García Andrade, I. Martín, S. Mananashvili, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., pp. 39-40.

recente saggio (secondo lo schema riprodotto a seguire)⁵⁴, e che sembra destinata ad estendersi gradualmente.

All'approccio informale assunto dall'Unione in materia, ed alle sue ricadute in ottica inter-sistemica, è dedicato il paragrafo che segue.

The grey zone of intertwined bilateralism and supranationalism in the field of readmission



4. L'approccio "flessibile" adottato dall'UE nel contrasto all'immigrazione irregolare ed il suo impatto sugli accordi (formali e non) degli Stati membri

A partire dal 2005, l'approccio dell'Unione rispetto al contrasto dell'immigrazione irregolare ha cominciato, seppur gradualmente, a differenziarsi, introducendo, accanto agli accordi e clausole di riammissione, forme meno strutturate e più flessibili di cooperazione con i Paesi terzi, ispirate da una condizionalità di fondo riconducibile allo *slogan* «more for more»⁵⁵. Il «manifesto» di questo mutato atteggiamento nei confronti del tema è rappresentato dal nuovo Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, anche noto col suo acronimo inglese, GAMM⁵⁶. Esso, negli intendimenti della Commissione europea, è chiamato a rappresentare il «quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE»⁵⁷ e la prevenzione e riduzione della migrazione irregolare ne costituiscono uno dei pilastri fondanti.

54. J.-P. Cassarino, M. Giuffré, *Finding Its Place In Africa*, cit., p. 4.

55. Sull'interazione tra condizionalità e politica (nazionale e sovranazionale) di riammissione, v. J.-P. Cassarino, *A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System*, in *The International Spectator*, 2014, p. 130 ss., p. 138 ss.

56. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità»*, cit.

57. *Ibid.*, p. 4.

Ma, come sottolinea ancora l'istituzione UE, il GAMM è anche, e forse, soprattutto, un *metodo*⁵⁸, consistente nella messa a sistema di dialoghi regionali e sub-regionali e processi di cooperazione, avviati anche nell'ambito di altri settori dell'azione esterna dell'Unione (a partire dalla politica di vicinato); un metodo rispetto al quale gli strumenti giuridici dell'Unione (in particolare, gli accordi di facilitazione dei visti, gli accordi di riammissione e le direttive sulla migrazione legale e irregolare) sono solo *uno* dei mezzi a disposizione dell'Organizzazione. Ad essi vanno ad aggiungersi anche gli strumenti politici, il sostegno operativo, il potenziamento delle capacità e il sostegno ai programmi e progetti a disposizione dei soggetti interessati⁵⁹. In questa ricostruzione generale, ove diversi piani e strumenti si mescolano in un indistinto approccio complessivo, non stupisce che tra le priorità operative individuate in tema di riammissione manchi un richiamo esplicito al rafforzamento dello strumento *giuridico* rappresentato dagli accordi UE. La Commissione si limita a ricordare in proposito la necessità di collegare gli accordi di riammissione ad accordi di facilitazione del visto, manifestando poi il proprio intento di favorire (non meglio precisate) «iniziative prese dai singoli Paesi per favorire alcuni rimpatri»⁶⁰.

La prassi successiva all'adozione del GAMM ha portato all'identificazione di due principali strumenti di cooperazione utilizzati coi Paesi terzi per instaurare relazioni bilaterali in materia. Il primo è rappresentato dai c.d. *Mobility Partnerships* (o partenariati di mobilità), adottati sotto forma di dichiarazioni congiunte (*Joint Declarations*) tra la Commissione europea, i Paesi membri interessati e lo Stato terzo. Si tratta, secondo la definizione datane dalla Commissione, di «pacchetti di mobilità [... che forniscono] il quadro generale per la gestione [...] dei flussi [...] e che vedono] riunite le possibilità offerte dagli Stati membri e dalla Comunità europea, nel pieno rispetto delle competenze previste dal Trattato»⁶¹. In particolare, alle dichiarazioni di carattere generale, i partenariati affiancano una serie di progetti operativi da implementare coi Paesi terzi; progetti, per la verità, spesso già concordati o addirittura già in corso di realizzazione⁶².

Quanto alla loro natura, la Commissione si limita a ricordare il carattere complesso dei partenariati, dovuto alla ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione, da un lato;

58. *Ibid.*, p. 7.

59. *Ibid.*, pp. 10-11.

60. *Ibid.*, p. 17.

61. Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni «Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione e i Paesi terzi»*, doc. COM (2007) 248 def., 16 maggio 2007, p. 3.

62. V. P. Van Elsuwege, Z. Vankova, *Migration and Mobility in the EU's Eastern Neighbourhood: Mapping out the Legal and Political Framework*, in F. Ippolito, G. Borzoni, F. Casolari (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean: Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, Edward Elgar, forthcoming.

e, dall'altro, alla necessità di rispettare il quadro giuridico che disciplina le relazioni tra i Paesi in questione, l'Unione e gli Stati membri interessati⁶³. Quest'ultima precisazione è importante perché, nel riferirsi agli strumenti giuridici rilevanti per l'Organizzazione e i suoi Stati membri lascia intendere che i partenariati non possano in alcun modo incidere sul *treaty-making power* né dell'una né degli altri. Insomma, tali partenariati non costituirebbero accordi vincolanti conclusi dall'Unione, non potendo pertanto limitare il *treaty-making power* degli Stati membri. Si tratterebbe dunque di intese dal valore eminentemente politico, così come essenzialmente politici sarebbero gli impegni assunti dalle parti⁶⁴.

Con riferimento al loro contenuto, ed in special modo alle politiche di riammissione da essi considerate, la Commissione evidenzia poi come

«[g]li impegni che il Paese terzo dovrà assumere [...] saranno diversi caso per caso e dipenderanno, fra l'altro, dal quadro giuridico vigente; potrebbero comprendere, per esempio:

l'impegno concreto di riammettere i propri cittadini e a collaborare pienamente alla loro identificazione;

l'impegno aggiuntivo di riammettere, secondo circostanze chiaramente definite, cittadini di Paesi terzi e apolidi che raggiungono l'UE attraverso il territorio del Paese interessato, eventualmente nell'ambito di un accordo di riammissione della CE [...]»⁶⁵.

Ancora, per garantire il ritorno effettivo, si ricorda che:

«[c]oloro che rimangono illegalmente nel territorio dell'UE invece di rimpatriare volontariamente dopo la scadenza del permesso dovrebbero essere oggetto di misure di riammissione nel Paese di origine, condizione che sarebbe più facile da ottenere in presenza di accordi a tal fine tra la CE o lo Stato membro in questione e il Paese di origine»⁶⁶.

63. Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni «Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione e i Paesi terzi»*, cit., p. 3.

64. Così, *ex multis*, N. Reslow, *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 393 ss., p. 394, e L. den Hertog, *Funding the EU-Morocco "Mobility Partnership": Of Implementation and Competences*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 275 ss., p. 276.

65. Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni «Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione e i Paesi terzi»*, cit., p. 4.

66. *Ibid.*, p. 13.

Ad oggi sono nove i partenariati conclusi dall'Unione: si tratta dei partenariati con Armenia⁶⁷, Azerbaijan⁶⁸, Bielorussia⁶⁹, Capo Verde⁷⁰, Georgia⁷¹, Giordania⁷², Marocco⁷³, Moldavia⁷⁴ e Tunisia⁷⁵. Tutte le *Joint declarations* siglate contengono una clausola che chiarisce che il loro contenuto è idoneo a creare diritti ed obblighi alla luce del diritto internazionale, confermando pertanto il carattere *soft* degli impegni assunti dalle parti⁷⁶. Relativamente alle politiche di contrasto alla migrazione irregolare e di riammissione, i documenti contengono di regola l'impegno politico assunto da Stati membri dell'Unione⁷⁷ o dalla Commissione europea⁷⁸ ad avviare un processo volto alla conclusione di appositi accordi internazionali. Non mancano però casi in cui ci si limita ad auspicare l'avvio di un dialogo in materia di riammissione per facilitare la cooperazione bilaterale nei rimpatri⁷⁹.

L'altro strumento bilaterale è rappresentato dalle Agende comuni su migrazioni e mobilità (CAMP). Anche in questo caso si tratta di dichiarazioni politiche, adottate

67. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_armenia_en.pdf.

68. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_of_azerbaijan_en.pdf.

69. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_of_belarus_en.pdf.

70. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_cape_verde_en.pdf.

71. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_georgia_en.pdf.

72. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf.

73. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf.

74. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_republic_of_moldova_en.pdf.

75. Testo disponibile al seguente link: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-208_en.htm.

76. Come opportunamente osservato in dottrina, «[t]he inclusion of a clause in all MPs indicating that their provisions are not intended to create obligations and rights under international law is well advised, since, in the absence of the will of the parties, other signs such as formal elements, the structure or the drafting could have led to an interpretation in favour of an international agreement». Cfr. V. P. García Andrade, I. Martín, S. Mananashvili, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 32.

77. V. il partenariato con Georgia (punto 13 della *Joint Declaration*) e Moldavia (punto 10.i della *Joint Declaration*).

78. Così si legge, ad es., nei partenariati con Azerbaijan (punto 9 della *Joint Declaration*), Bielorussia (punto 17 della *Joint Declaration*), Georgia (punto 13 della *Joint Declaration*), Giordania (punto 9 della *Joint Declaration*), Marocco (punto 13 della *Joint Declaration*) e Tunisia (punto 9 della *Joint Declaration*).

79. V. il punto 12 della *Joint Declaration* siglata con Capo Verde.

congiuntamente da Commissione europea, Stati membri e Stati terzi (al momento Etiopia⁸⁰ e Nigeria⁸¹), per definire obiettivi ed azioni comuni in ambito migratorio. La principale differenza rispetto ai partenariati di mobilità sarebbe da individuare nel minor approfondimento della cooperazione, dovuta al fatto che una delle parti non sarebbe «pronta ad assumere la totalità degli obblighi e degli impegni»⁸². Nell'ambito che qui rileva, le agende comuni richiamano l'esigenza di rafforzare «speed and efficiency» delle procedure di riammissione sia alla luce dell'art. 13 dell'Accordo di Cotonou⁸³, che mediante l'eventuale conclusione di un accordo di riammissione bilaterale⁸⁴.

Si potrebbe dire che partenariati di mobilità ed agende comuni, nella misura in cui formulano l'auspicio della conclusione di accordi di riammissione tra l'Unione e gli Stati terzi interessati facilitano di fatto una formalizzazione della relativa politica sul piano sovranazionale, contribuendo pertanto a limitare il *treaty-making power* degli Stati membri e ad affermare la prevalenza del diritto dell'Unione sugli accordi da essi conclusi, pur nelle forme più “lasche” che si sono considerate nel paragrafo precedente.

In realtà, la prassi applicativa sembra fornire indicazioni differenti. Anzitutto, come opportunamente segnalato da Leonhard den Hertog in un interessante studio sulle implicazioni finanziarie derivanti dall'attuazione del partenariato di mobilità col Marocco, gli impegni politici assunti in materia di riammissione nelle *Joint Declarations* devono poi tenere conto delle posizioni espresse dagli Stati membri in Consiglio all'atto della definizione dei mandati negoziali per la conclusione, da parte dell'UE, dei relativi accordi. Il caso del Marocco è particolarmente istruttivo al riguardo. L'autore ricorda, infatti, che:

«[t]he insistence by Member States to include a TCN [Third Country Nationals] clause in the EURA [EU Readmission Agreement] with Morocco – something not included in their bilateral readmission agreements and making the conclusion of the EURA virtually impossible – can be seen as an attempt to complicate the exercise of the EURA competence»⁸⁵.

80. Testo disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/eu_ethiopia_agreement_on_migration_and_mobility_en.pdf.

81. Testo disponibile al seguente link: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/nigeria/documents/page_content/eu-ng-jd_en.pdf.

82. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità»*, cit., p. 11. Da notare che il riferimento agli obblighi presente nelle parole della Commissione mal si adatta a descrivere il contenuto di strumenti che dovrebbero avere, almeno nelle intenzioni dei sottoscrittori, una valenza meramente politica.

83. Il riferimento all'Accordo di Cotonou, presente nella *Joint Declaration* UE-Etiopia, include anche il richiamo alla clausola di riammissione contenuta nell'art. 13, par. 5, lett. c), dello stesso. Una versione consolidata dell'Accordo è disponibile al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf.

84. Questa possibilità è espressamente evocata nella *Joint Declaration* UE-Nigeria.

85. L. den Hertog, *Funding the EU-Morocco “Mobility Partnership”*, cit., p. 297.

Ed in effetti, come già ricordato in precedenza, è dall'inizio degli anni 2000 che la Commissione europea ha ottenuto il mandato a negoziare l'accordo di riammissione, senza tuttavia esser stata in grado fino ad ora di pervenire ad una intesa con la controparte⁸⁶.

In questa prospettiva, il prevalente ricorso, da parte della Commissione, a misure di finanziamento di progetti "coperti" dai partenariati, piuttosto che a forme più strutturate di cooperazione, si spiegherebbe coll'esigenza «to compensate for the difficult acquisition and exercise of competences in key fields of "demands" and "incentives" under the MP [Mobility Partnerships], most notably on [...] readmission agreements»⁸⁷.

Questa tendenza a prediligere forme meno strutturate di cooperazione è stata poi ribadita ed ulteriormente rafforzata nel corso del 2015, dunque nel pieno della c.d. "crisi dei rifugiati"⁸⁸. È di quell'anno l'adozione, da parte della Commissione europea, dell'Agenda europea sulla migrazione⁸⁹, un nuovo manifesto politico contenente «le varie iniziative che l'Unione europea dovrebbe intraprendere subito e nei prossimi anni per delineare un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé»⁹⁰. Con riferimento specifico al contrasto all'immigrazione irregolare, l'Agenda segnala la necessità di una revisione dell'approccio sino al momento adottato nei confronti degli accordi di riammissione e indica come priorità

86. *Supra*, n. 4. Non può certamente considerarsi un elemento a supporto della rapida conclusione di un accordo di riammissione UE-Marocco la recente pronuncia della Grande Sezione della Corte di giustizia nel caso del *Fronte Polisario*, ove i giudici di Lussemburgo hanno precisato che l'Accordo tra Unione europea e Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca (GUUE L 241, del 7 settembre 2012, p. 2 ss.) deve essere interpretato nel senso che esso non si applica al territorio del Sahara occidentale. V. sentenza del 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, causa C-104/16 P, EU:C:2016:973 e, in dottrina, E. Kassoti, *Between Völkerrechtsfreundlichkeit and Realpolitik: The EU and Trade Agreements covering Occupied Territories*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2017, p. 139 ss. Più in generale, v. poi M. Balboni, G. Laschi (eds.), *The European Union Approach Towards Western Sahara*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2017.

87. L. den Hertog, *Funding the EU-Morocco "Mobility Partnership"*, loc. ult. cit.

88. Per un quadro di insieme delle misure adottate dall'UE in questo frangente, v., *inter alia*, 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 *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 ss.; B. Nascimbene, *Refugees, the European Union and the "Dublin System". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 101 ss.; P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 September 2016 (<http://eumigrationlawblog.eu/the-bratislava-declaration-on-migration/>). Per una panoramica sulle misure finanziarie messe in opera dall'Unione cfr. L. den Hertog, *EU Budgetary Responses to the «Refugee Crisis». Reconfiguring the Funding Landscape*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 93, May 2016 (<https://www.ceps.eu/publications/eu-budgetary-responses-refugee-crisis-reconfiguring-funding-landscape>).

89. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni «Agenda europea sulla migrazione»*, doc. COM (2015) 240 def., 13 maggio 2015.

90. *Ibid.*, p. 2.

i principali Paesi di origine dei migranti irregolari. Nessuna ulteriore precisazione è, però, fornita riguardo agli elementi che dovrebbero contraddistinguere il nuovo approccio dell'Unione in materia di riammissione. È la prassi successiva ad aver gettato luce sulla “nuova via” della cooperazione sviluppata dall'UE. Essa consiste, per l'appunto, nel [...] consolidamento della dimensione informale delle politiche in materia di migrazione irregolare e riammissione già avviata negli anni precedenti.

Un primo (ed assai eloquente) elemento di prassi da richiamare al riguardo è rappresentato da una successiva comunicazione della Commissione europea, adottata nel 2016 per definire il nuovo quadro di partenariato coi Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione (i c.d. *compacts*)⁹¹. Nel documento, la Commissione richiama la necessità di sviluppare un

«approccio coordinato e coerente dell'UE e degli Stati membri in materia di riammissione, dando la priorità *assoluta* alla realizzazione di rimpatri rapidi e operativi e *non, necessariamente, alla conclusione di accordi di riammissione formali*»⁹².

L'indicazione non avrebbe potuto essere più chiara: in linea col paradigma securitario che contraddistingue la risposta globale dell'Unione agli sbarchi verificatisi a partire dal 2015, l'esigenza primaria (*rectius*, assoluta!) diviene quella di realizzare i rimpatri dei migranti irregolari, anche in assenza di appositi accordi di riammissione. Si inseriscono in tale quadro le procedure standard operative adottate dall'Unione europea con Stati terzi (prevalentemente africani)⁹³. Evidentemente, un approccio siffatto implica una sensibile riappropriazione, da parte degli Stati membri, di spazi insistenti nell'ambito della politica di riammissione, cui l'Unione sembra di converso volontariamente rinunciare, col rischio concreto che l'azione dei singoli Paesi UE possa determinare – oltre ad una compressione dell'efficacia delle misure sin qui messe in campo dall'Unione, in spregio al principio di leale cooperazione che dovrebbe informare l'azione di Stati ed Unione *in subiecta materia* – una possibile limitazione dei diritti e delle tutele riconosciute ai migranti sottoposti a rimpatrio⁹⁴.

91. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione*, doc. COM (2016) 385 def., cit.

92. *Ibid.*, p. 8; corsivo aggiunto.

93. V. *Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Quarta relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione*, doc. COM (2017) 350 def., 13 giugno 2017 (e relativi allegati).

94. Sul fatto che gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione consentano di garantire una tutela rafforzata dei diritti dei migranti cfr. *supra*, n. 48 e testo corrispondente. Nel 2017, la Commissione europea, nell'adottare un nuovo piano di azione per i rimpatri, ha poi ribadito la necessità di «migliorare la cooperazione pratica stabilendo, di comune

Altrettanto significativo è poi il *Joint Way Forward on migration issues* siglato da Unione europea ed Afghanistan il 2 ottobre 2016 (JWF). Come già ricordato nell'introduzione di questo lavoro⁹⁵, il documento non intende dare vita ad obblighi rilevanti sul piano del diritto internazionale. Ciò nonostante il livello di dettaglio degli impegni che le Parti hanno assunto in base ad esso⁹⁶. Nella prospettiva delle Parti, il JWF è da considerarsi, semmai, come uno strumento a carattere essenzialmente operativo che

«comes in support of the EU Member States bilateral relations with Afghanistan and cannot be interpreted as superseding the existing or preventing the conclusion of future bilateral agreements between the EU Member States and Afghanistan»⁹⁷.

Come si vede, il JWF sembra delineare una vera e propria rivoluzione “copernicana” nell’assetto della politica di riammissione, ove gli strumenti elaborati a livello sovranazionale sono da intendersi non più prioritari ma ancillari e di supporto rispetto a quelli posti in essere dai singoli Stati membri. In questa prospettiva, la rilettura operata nel JWF della politica di riammissione dell’Unione la avvicinerebbe molto di più ad una politica di supporto o parallela *ex art. 2, par. 5, TFUE* che ad una politica concorrente ai sensi del par. 2 del medesimo articolo. Senza contare l’incidenza che una simile prassi determina sull’assetto istituzionale interno dell’Unione, rendendo di fatto superfluo il ruolo del Parlamento europeo (che – vale la pena ricordarlo – è chiamato ad approvare, ai sensi dell’art. 218, par. 6, lett. *a) v)*, la conclusione degli accordi di riammissione UE); e limitando la capacità della Corte di giustizia di esercitare il proprio sindacato di legittimità e dunque, in ultima istanza, la possibilità che essa garantisca il rispetto della *rule of law* su cui si basa l’Unione.

Indicazioni preoccupanti vengono, infine, anche dalla prassi del Consiglio europeo. In particolare, è opportuno richiamare le conclusioni relative alla riunione tenutasi il 22 e 23 giugno 2017, ove si legge – con riferimento al capitolo sulla migrazione – quanto segue:

accordo con i Paesi terzi, le procedure di riammissione, i canali di comunicazione e i flussi di lavoro, *nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*» (Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio «Per una politica dei rimpatri più efficace nell’Unione europea – Un piano di azione rinnovato*», cit., p. 14; corsivo aggiunto).

95. V. *supra*, n. 9.

96. J.-P. Cassarino, M. Giuffré, *Finding Its Place In Africa*, cit., p. 4: «the Joint Way Forward with Afghanistan is not binding despite its wording, content and objectives being the same as any other standard EU readmission agreements».

97. JWF, *Introduction*.

«[o]ccorre inoltre compiere sforzi ulteriori per conseguire autentici progressi nella politica di rimpatrio e di riammissione. Sulla base del Piano d'azione rinnovato sul rimpatrio, devono essere predisposti senza ulteriori indugi, a livello dell'UE, accordi di riammissione efficaci e *intese pragmatiche* con i Paesi terzi, *facendo ricorso a tutti i mezzi possibili* – compreso, ove necessario, un riesame della politica in materia di visti nei confronti dei Paesi terzi. *Anche le intese bilaterali degli Stati membri con i Paesi terzi contribuiscono a tale obiettivo*»⁹⁸.

Anche il Consiglio europeo avalla pertanto un approccio informale (*rectius*, pragmatico) sul piano sovranazionale utilizzando un'espressione – «facendo ricorso a tutti i mezzi possibili» – che riecheggia per certi versi il «whatever it takes» pronunciato dal Presidente della Banca Centrale Europea, nel luglio 2012, nel corso della fase più acuta della crisi dell'euro⁹⁹. E che suggerisce, pertanto, che la natura emergenziale della situazione legittimerebbe qualsiasi forma di cooperazione coi Paesi terzi, purché efficace. Significativo anche il richiamo alla dimensione bilaterale di cooperazione instaurata dai singoli Stati membri, che risulta ulteriormente legittimata dal vertice politico dell'Unione. A scapito, evidentemente, di quella sovranazionale.

5. Conclusioni

In un recente contributo sul rilievo assunto dagli accordi conclusi dagli Stati membri con Paesi terzi nell'ambito del diritto UE, con particolare riguardo alla loro interazione con gli accordi dell'Unione, Javier Roldán Barbero osservava quanto segue:

«[m]ore transparent and legally reassuring is the method of the formal and nominal substitution of the MS' agreement signed by the EU as long as the subject-matter becomes a European competence. This phenomenon occurs nowadays, for example, with the agreements on readmission of people found in an irregular situation, a kind of arrangement until recently concluded exclusively by the MS»¹⁰⁰.

Come però dimostra l'analisi sin qui svolta, la prassi consolidatasi all'interno dell'Unione in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, e, in specie, di riammissione mette fortemente in dubbio la possibilità di ricostruire i rapporti tra le due tipologie di accordi internazionali in termini di trasparenza e certezza giuridica.

98. Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione del 22 e 23 giugno 2017*, doc. EUCO 8/17, punto 22 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/it/pdf>); corsivo aggiunto.

99. Cfr. *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London (26 July 2012)*, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

100. J. Roldán Barbero, *op. cit.*, pp. 262-263.

Ciò non è tanto dovuto alla pur complessa e frammentaria articolazione delle competenze rilevanti¹⁰¹. Si è visto¹⁰², infatti, che la maggior parte degli accordi conclusi dall'Unione in materia prevedono meccanismi di coordinamento con quelli degli Stati membri, meccanismi che risultano in larga parte informati dall'esigenza di garantire l'efficacia dell'azione sovranazionale, pur attraverso una flessibilità maggiore rispetto all'approccio che si è recentemente registrato in altri settori di azione dell'Unione (ad es. nel contesto degli investimenti diretti¹⁰³).

La principale causa di incertezza e mancanza di trasparenza viene semmai dalla tendenza, venuta consolidandosi negli ultimi anni (specialmente in seguito alla “crisi dei rifugiati” del 2015), consistente nel ricorso ad un approccio informale tanto a livello statale quanto a livello sovranazionale, perseguito mediante un ampio e fantasioso ventaglio di strumenti non vincolanti¹⁰⁴. Con riguardo all'azione dell'Unione, tale approccio vanifica anzitutto il coordinamento coi vincoli pattizi degli Stati membri prefigurato negli accordi conclusi dall'Unione medesima, quest'ultimo potendo operare solo tra strumenti giuridicamente vincolanti. D'altra parte, esso traccia una traiettoria contraddittoria e paradossale, che muove dall'accorato invito, formulato nel 2011 dalla Commissione europea agli Stati membri, ad applicare gli accordi di riammissione dell'Unione, con la minaccia, in caso contrario, di attivare tutti gli strumenti a disposizione

101. M. Marchegiani, *Competenze comunitarie e prerogative degli Stati in materia di immigrazione irregolare, con particolare riferimento alla questione delle politiche di riammissione*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizioni dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, Editrice il Sirente, 2008, p. 313 ss., p. 353.

102. *Supra*, par. 3.

103. *Supra*, par. 2.

104. *Supra*, par. 3 e 4. È bene comunque sottolineare che il fatto che tali strumenti non siano giuridicamente vincolanti non significa che essi siano del tutto idonei a produrre effetti giuridici di un qualche rilievo. Con riferimento agli strumenti elaborati a livello sovranazionale, in particolare, in analogia con quanto osservato in altra sede relativamente agli atti della politica europea di vicinato, sembra possibile individuare due principali manifestazioni di efficacia giuridica. Da un lato, occorre ricordare il principio dell'interpretazione conforme, applicato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia anche rispetto ad atti non vincolanti (sentenza del 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, causa C-322/88, EU:C:1989:646); dall'altro, va menzionato l'operare dell'*estoppel*, ossia l'effetto preclusivo che si produrrebbe in capo alle istituzioni dell'Unione che non potrebbero poi “sconfessare” il contenuto dell'atto adottato. Cfr. F. Casolari, *The Janus-Faced New European Neighbourhood Policy: Normative (Hard) Power vs. the Pragmatic (Soft) Approach*, Documenti IAI 13/08, November 2013, pp. 4-5 (<http://www.iai.it/it/pubblicazioni/janus-faced-new-european-neighbourhood-policy>), e, con riferimento, agli atti dell'UE nell'ambito del contrasto all'immigrazione irregolare, P. García Andrade, I. Martín, S. Mananashvili, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, cit., p. 32. Senza contare i profili relativi alla ripartizione di competenze tra istituzioni dell'Unione che sempre più di frequente emergono rispetto all'adozione degli strumenti in questione. V. in proposito P. García Andrade, *Who Is in Charge? The External Representation of the EU on Dialogues on Immigration and Asylum with Third Countries*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 13 January 2016 (<http://eumigrationlawblog.eu/who-is-in-charge-the-external-representation-of-the-eu-on-dialogues-on-immigration-and-asylum-with-third-countries/>); Id., *The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instruments*, in *European Papers – European Forum*, 2016, p. 115 ss. (<http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/distribution-powers-between-eu-institutions-conducting-external-affairs>).

(leggi: avviare una procedura di infrazione), sul presupposto della prevalenza dell'azione sovranazionale su quella nazionale¹⁰⁵, per arrivare poi al pragmatismo incorporato nel JWF siglato tra UE ed Afghanistan, in cui la politica di riammissione dell'Unione diviene di fatto ancillare e di supporto rispetto alle iniziative nazionali¹⁰⁶.

Le vicende che si sono sviluppate attorno allo *Statement* UE-Turchia¹⁰⁷ dovrebbero essere sufficienti per mettere in guardia dal continuare a perseguire un simile approccio. Invero, lo *Statement* incorpora in sé a tal punto le contraddizioni derivanti da questa tendenza all'informalità e al pragmatismo dall'aver spinto il Tribunale UE a qualificare quello che appare a tutti gli effetti un accordo internazionale dell'Unione concluso in spregio dell'art. 218 TFUE come un documento adottato dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri¹⁰⁸. E ciò «a prescindere dalla questione se [esso] costituisca [...] una dichiarazione di natura politica o, al contrario, [...] un atto idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori»¹⁰⁹.

Ulteriori indicazioni a favore di una maggior cautela e di un rinnovato rigore nella definizione delle relazioni esterne nell'ambito in questione dovrebbero venire poi dalla valutazione globale di questo approccio, che non pare aver consentito di conseguire effetti significativi e sistemici¹¹⁰.

Per le ragioni che precedono sarebbe dunque quanto mai opportuno che Commissione, Consiglio europeo e Stati membri prendessero seriamente in considerazione quanto sostenuto dal Parlamento europeo nella risoluzione, adottata nell'aprile 2016, sulla necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione¹¹¹. Nel documento, in particolare, il Parlamento

105. *Supra*, n. 49 e testo corrispondente.

106. *Supra*, par. 4.

107. Sullo *Statement*, v., per tutti. C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. Um. e Dir. Int.*, 2016, p. 405 ss.

108. V. ordinanza del 28 febbraio 2017, *NF contro Consiglio europeo*, causa T-192/16, EU:T:2017:128, punto 72.

109. *Ibid.*, punto 71. Sulla pronuncia del Tribunale, v. C. Danisi, *Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, in *EJIL:Talk!*, 20 April 2017, <https://www.ejiltalk.org/taking-the-union-out-of-eu-the-eu-turkey-statement-on-the-syrian-refugee-crisis-as-an-agreement-between-states-under-international-law/>.

110. La limitata efficacia delle misure messe sin qui in campo è evidenziata, tra gli altri, da P. Van Elsuwege, Z. Vankova, *op. cit.*

111. Doc. PS_TA(2016)0102 (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+PS_TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//IT).

«ritiene che, per migliorare l'efficienza delle riammissioni e garantire la coerenza dei rimpatri a livello europeo, occorrerà adottare nuovi accordi UE in materia di riammissione, che dovrebbero prevalere rispetto agli accordi bilaterali tra Stati membri e Paesi terzi»¹¹².

Va anche ricordato che la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha iniziato a monitorare il fenomeno dei c.d. accordi di riammissione “non ufficiali”, inserendolo nell'ambito della propria agenda di lavoro. In vista di una presentazione calendarizzata per il 20 novembre 2017, il direttore generale della DG HOME della Commissione europea ha inviato una lettera al Presidente della Commissione LIBE riassumendo come segue i vantaggi derivanti dall'approccio pragmatico assunto dall'Unione in materia:

«Practical arrangements on return and readmission can facilitate cooperation, as they allow the administration of third countries and Member States to work more transparently, efficiently and predictably on the identification and return of irregularly staying persons»¹¹³.

Come si vede, le premesse per un cambio di paradigma nell'attuale gestione delle politiche di riammissione appaiono tutt'altro che promettenti.

112. *Ibid.*, punto 59. Tale valutazione è stata più recentemente ribadita dall'istituzione nella risoluzione, adottata il 5 aprile 2017, su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE, doc. P8_TA(2017)0124, punto 56 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0124+0+DOC+PDF+V0//IT>).

113. Il testo della lettera è disponibile a questo link: [http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201711/LIBE/LIBE\(2017\)1120_1P/sitt-6875737](http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201711/LIBE/LIBE(2017)1120_1P/sitt-6875737).